
VI – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

6.1 – Enquadramento Legal

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que aprova o Sistema de Administração Financeira do Estado, “Constitui despesa pública todo o dispêndio de recursos monetários ou em espécie, seja qual for a sua proveniência ou natureza, gastos pelo Estado, com ressalva daqueles em que o beneficiário se encontra obrigado à reposição dos mesmos”.

Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo estipula que “Nenhuma despesa pode ser assumida, ordenada ou realizada sem que, sendo legal, se encontre inscrita devidamente no Orçamento do Estado aprovado, tenha cabimento na correspondente verba orçamental e seja justificada quanto à sua economicidade, eficiência e eficácia”.

O artigo 11 dessa lei estabelece que compete aos órgãos e instituições que integram o Subsistema do Orçamento do Estado preparar, propor e avaliar todo o processo de elaboração e execução orçamental e financeira do Orçamento do Estado.

Quanto à responsabilização financeira dos gestores públicos, o n.º 5 do artigo 66 da lei mencionada dispõe que “... o Estado tem direito de regresso sobre todo o funcionário público que cause, por seu acto ou omissão, prejuízos ao Estado”.

No que concerne à Conta Geral do Estado, o seu objectivo é “...evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos e instituições do Estado” (artigo 45 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro), pelo que nela deve constar informação completa relativa a despesas pagas pelo Estado – alínea a) do artigo 47 da mesma lei.

Refira-se que o artigo 12 da Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho, que aprovou o Orçamento do Estado estipula que “Em tudo o que for omissis observam-se as disposições da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro e demais legislação pertinente do Orçamento do Estado”.

Na Conta Geral do Estado de 2005, ora em apreciação, a informação sobre a execução da despesa consta dos Mapas III e IV, existindo outros mapas de desenvolvimento, numerados de VII a XII.

6.2 – Considerações Relevantes

Em cada ano, o Orçamento do Estado reflecte as decisões de política económica, segundo as prioridades estabelecidas para o desenvolvimento do País. Para o efeito, o Governo, através da Conta Geral do Estado de 2005, elaborou uma série de mapas, explicitando o modo como o Orçamento foi executado. Com base nessa documentação, entre outros elementos, foi efectuada uma análise à informação constante dos referidos mapas e do Relatório do Governo sobre os Resultados da Execução Orçamental, tendo-se verificado, designadamente, o seguinte:

- a) A variação percentual da execução do Orçamento da despesa total em 2005, comparativamente ao ano de 2004, foi de 23,7%, sendo para as Despesas de Funcionamento 13,7% e para as Operações Financeiras 13,4%. Destacam-se as despesas de investimento, que tiveram um crescimento de 43,8%;
- b) A execução global do Orçamento dos sectores prioritários foi de 87,8%, sendo de 92,4%, na Educação, 92,0%, na Governação/Segurança/Sistema Judicial, 87,4%, na Agricultura e Desenvolvimento Rural, 87,3%, nos Outros Sectores Prioritários e 81,4%, nas Infra-estruturas. É de salientar que, em termos do peso na execução, a maior fatia foi para Educação (20,4%), Infra-estruturas (19,5%) e Saúde (13,1%);
- c) Em termos de execução global da Componente Funcionamento do Orçamento, as Despesas de Capital registaram uma taxa baixa (47,6%);
- d) Na variação anual de 2005, relativamente a 2004, as Despesas com o Pessoal, da Componente Funcionamento do Orçamento (Âmbito Central), cresceram 10,9%, enquanto as restantes despesas aumentaram 8,6%;
- e) Na distribuição da execução da Componente Funcionamento do Orçamento correspondente às autarquias, destacam-se as de Maputo, Beira, Matola e Nampula, com 23,3%, 11,8%, 9,7% e 7,1%, respectivamente. As restantes registaram níveis de absorção de fundos, entre 0,3% e 4,9%;
- f) Na distribuição da execução da Componente Funcionamento do Orçamento, de Âmbito Provincial, as Despesas Correntes situaram-se em 99,4%, com destaque para as Despesas com o Pessoal (64,7%), seguidas das Transferências Correntes e Bens e Serviços com 19,3% e 14,9%, respectivamente. Na aquisição de Bens de Capital foram gastos apenas 0,6%;
- g) O Governo, pela primeira vez, apresenta na CGE de 2005, a execução orçamental desagregada por distrito;
- h) No ano em análise, em termos globais, a taxa de execução das Despesas de Funcionamento de Âmbito Distrital foi baixa, representando 59,7% da dotação orçamental. Por sua vez, a realização das Despesas Correntes acusou 63,2% e as de Capital, apenas 12,4%;
- i) As taxas de crescimento dos subsídios concedidos estiveram sempre acima da inflação ocorrida em cada um dos anos, sendo a taxa de crescimento acumulada dos subsídios, no período 2000-2005, igual a 292,4%. Esta taxa é bem superior à taxa média de inflação acumulada de 74,6%, resultando um crescimento real de 125%;
- j) Em 2005, e relativamente ao ano anterior, os subsídios concedidos às empresas e aos preços registaram uma variação diferenciada, situando-se em 18,5% e 6,1%, respectivamente. Ainda no mesmo ano de 2005, o maior crescimento dos valores dos subsídios concedidos foi para a empresa Televisão de Moçambique (40,8%), não se devendo descurar o facto de no ano anterior ter havido uma queda substancial de 16,3%. Por outro lado, a empresa Rádio Moçambique teve um aumento de 8,1%, em relação ao ano anterior;

- k) Numa acção de fiscalização efectuada à DNCP, verificou-se que foram registadas, em 2005, no Sector 6518 – verba 160099 Outras, as transferências para a Rádio e para a Televisão de Moçambique, no valor global de 16.198 milhões de Meticais, que deveriam ter sido registados no sector devido, ou seja, no Sector 6517 – Subsídios.

Em relação a este assunto a DNCP reconheceu ter havido uma classificação errada da referida despesa.

Ainda na mesma senda de apresentação de uma informação desvirtuada que dá uma imagem distorcida da totalidade dos recursos alocados às instituições, foram inscritos, no mesmo ano de 2005, na Componente Investimento do Orçamento do Gabinete de Informação (Sector 030501), dois projectos, um relativo à Televisão e outro à Rádio Moçambique, no valor total de 10.850 milhões de Meticais. Como execução foram emitidas, para o projecto da Rádio, duas Notas de Pagamento no montante total de 762 milhões de Meticais;

- l) Na análise comparativa dos projectos financiados com fundos externos, inscritos no Orçamento do Estado, com os que vêm listados no Anexo 10 da Resposta ao Pedido de Esclarecimentos sobre a CGE/2005, foram apuradas várias discrepâncias sobre as quais o Governo alega ter transferido as dotações dos projectos não executados em 2005 para outros, apoiando-se no n.º 2 do artigo 6 e o n.º 2 do artigo 7 da Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho e no Decreto n.º 27/2005, de 17 de Agosto.
- m) A execução das Despesas de Investimento de Âmbito Autárquico foi de 90,8%. De referir que algumas autarquias registaram baixas taxas de execução, com destaque para as autarquias de Inhambane, (13,8%), de Catandica, (41,7%) e de Manica, (45,5%). Tiveram maior peso, no Orçamento de Investimento financiado com fundos do Estado, as autarquias de Maputo com 18,7%, Beira, com 12,1%, Matola com 8,4% e Nampula com 7,6%. As restantes registaram níveis de absorção de fundos entre 0,2% e 6,5%;
- n) A execução global das despesas do Fundo de Apoio ao Sector Educação (FASE), em 2005, foi de 60,5%, taxa que se pode considerar baixa, atendendo a que o Plano Anual comportava muitas outras actividades que não foram executadas, embora houvesse disponibilidade financeira para o efeito;
- o) No anexo 10 das Respostas do Governo ao Pedido de Esclarecimentos do TA, sobre a Conta Geral do Estado de 2005, está patente a informação do projecto SAU/2001/0003 - Desenvolvimento do Sector da Saúde - PROSAÚDE no montante de 1.209.375 milhões de Meticais, o qual supera em 50.327 milhões de Meticais o constante do Balancete de Encerramento do MISAU para o PROSAÚDE;
- p) Em relação ao Fundo de Apoio ao Sector de Saúde (PROSAÚDE), nas várias verbas analisadas, foi constatada a existência de processos relativos à efectivação de despesas, dos quais não constavam as cópias dos cheques emitidos, requisições com despesas mal classificadas e, nalguns casos, requisições não numeradas;

- q) Foram efectuados pagamentos relativos aos projectos de construção do Centro de Saúde II DAF (Nhambalo) em Caia, dos Centros de Saúdes II de Nensa e de Chupanga, em Marromeu, sem que tenham sido previstos no Plano Operacional Anual de 2005 e nos Orçamentos de 2004 e de 2005, infringindo o preconizado no Memorando de Entendimento do PROSAÚDE;
- r) No Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental foram, erradamente, realizadas e registadas despesas referentes à Ajuda de Custo fora do País na verba Representação, da Componente Funcionamento do Orçamento, violando desta forma as disposições legais em vigor;
- s) Na acção de auditoria levada a efeito junto do Ministério da Juventude e Desportos constatou-se a existência de deficiente preenchimento do Livro de Controlo Orçamental da Componente Funcionamento e divergências em todas verbas analisadas, nas despesas correntes e de capital, entre os valores registados no Livro do Controlo Orçamental e o Balancete de Execução Orçamental, de 31 de Dezembro;
- t) No Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE) verificou-se a existência de dinheiros doados pela Cooperação Austríaca (131.113,99 USD) e pelo Banco Africano de Desenvolvimento (4.348,30 USD), sem aplicação desde 2001 até ao ano 2005. Deveria o serviço ter efectuado aplicações financeiras sem risco, com rendimento para o Estado, ao invés de, contrariando uma boa regra de gestão financeira, manter tais montantes significativos ociosos;
- u) O Conselho de Gestão do FARE aprovou a assunção integral do Imposto de Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS) descontado pelo próprio FARE, correspondentes aos meses de Janeiro a Outubro de 2004, dos membros do Conselho de Gestão, funcionários da Direcção Executiva e demais trabalhadores. Considerando-se que os impostos devem ser pagos por todos os contribuintes que a legislação determina, foram solicitadas ao Ministério das Finanças informações quanto à legalidade desta despesa tendo esta instituição respondido que a despesa foi realizada com receitas próprias da instituição;

A assunção dos impostos dos funcionários, por qualquer entidade de direito público, não está enquadrada no Decreto n.º 20/2002, de 30 de Julho. Assim, está-se perante um pagamento indevido, pelo que, face ao preconizado pelos números 1 e 5 do artigo 66 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, caberá aos responsáveis pelo pagamento, responderem financeira, disciplinar, criminal e civilmente nos termos da lei, pelas infracções que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental e financeira, e ao Estado o direito de regresso sobre todo o funcionário público que cause, por seu acto ou omissão, prejuízos ao Estado, e neste caso específico por terem induzido ao Estado a pagar, indevidamente, esta despesa;

- v) A realização de uma despesa, registada na verba Outros Bens Duradouros, referente ao aluguer de uma grua para nivelar a rua que dá acesso à casa do Secretário Permanente do Ministério das Pescas, no valor de 18 milhões de Meticais. Esta despesa não está enquadrada no âmbito das atribuições e competência desta instituição, pelo que, está-se perante um pagamento indevido.
- w) Nos trabalhos de auditoria realizados em Abril de 2006, que a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala (DPECS) contabilizou uma execução

total da despesa (sem a verba Salários e Remunerações) de 19.208,4 milhões de Meticais, enquanto na CGE de 2005 consta o montante de 49.478,0 milhões de Meticais, também sem a componente salários e remunerações, valor este manifestamente superior;

- x) No trabalho de auditoria realizado junto da Direcção Provincial de Finanças de Sofala (DPFS), apurou-se que foi adquirida uma residência, pelo montante de 180.000,00 USD, para ser habitada pelo Secretário Permanente Provincial, tendo essa mesma residência sido sujeita a uma reabilitação cujo custo total ascendeu a 104.012,12 USD, a que acresce a compra de recheio no valor de 34.707,00 USD. Nestas aquisições não foi cumprido o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, que impõe a fiscalização prévia do Tribunal Administrativo e, bem assim, a realização de concurso público nos termos da alíneas q) e s) do artigo 28 do Decreto n.º 29/97 de 29 de Setembro, que introduz alterações ao regulamento de aquisições de bens e requisição de serviços para os órgãos do aparelho do Estado e instituições subordinadas, aprovado por Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, o que constitui uma infracção financeira à luz do Regimento da 3.ª Secção deste Tribunal, aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, publicada no B.R. n.º 28, primeira série de 10 de Julho do mesmo ano;
- y) Ainda na referida auditoria à DPFS constatou-se que a Secretaria Provincial de Sofala está a pagar pela renda da casa ocupada pelo Secretário Permanente, o montante mensal de 47,7 milhões de Meticais que, ao câmbio de 24.000 Meticais/USD, é equivalente a 1.989 USD. A consulta ao mercado de arrendamento de Sofala permitiu comprovar que o valor da renda paga é manifestamente superior aos valores médios de mercado. Assim, no âmbito do SISTAFE, e relativamente a esta situação, são postos em causa os princípios de economicidade e eficiência, preconizados nas alíneas c) e d) do artigo 4 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, respectivamente;
- z) A Universidade Eduardo Mondlane (UEM) efectuou, em 2005, pagamentos de despesas de Comunicações e Água e Electricidade relativas ao ano anterior, quando essas despesas deviam ter sido realizadas pela verba de Exercícios Findos. Constatou-se, também, que os registos contabilísticos da DNCP, relativos às verbas Comunicações e Água e Electricidade, apresentados na CGE de 2005, são manifestamente superiores aos montantes dessas verbas constantes do Balancete de Encerramento da UEM;
- aa) Há uma excessiva utilização dos sectores cujo código começa por 65, por parte da DNCP, no registo de despesas de órgãos específicos quando deviam ser utilizadas para contabilizar gastos considerados como encargos gerais do Estado;
- ab) No Ministério da Indústria e Comércio (MIC) foram registadas despesas sob designações que não correspondem às verdadeiras verbas orçamentais, violando desta forma o n.º 7.3 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, de 25 de Abril de 2001, que estabelece que, o registo das despesas deve ser feito nas verbas apropriadas do classificador, o que constitui uma infracção financeira, à luz do Regimento supracitado;

- ac) No Instituto Nacional de Acção Social (INAS) Sede, foram registadas despesas sob designações que não correspondem às verdadeiras verbas orçamentais, violando desta forma o n.º 7.3 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, de 25 de Abril de 2001, que estabelece que, o registo das despesas deve ser feito nas verbas apropriadas do classificador. Este acto, também constitui uma infracção financeira, à luz do Regimento já citado.
- ad) Nos contratos de aquisição de bens e requisição de serviços, de empreitadas de obras públicas, de pessoal e de arrendamento, do Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE), do PROSAÚDE, do Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE) e das Direcções Provinciais de Educação e Cultura, Saúde e Finanças de Sofala, não foram seguidas as normas e procedimentos legais que regulam esta matéria. Verificou-se que a maioria dos contratos não foi submetida ao Tribunal Administrativo para a fiscalização prévia (alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho), não consta dos mesmos a cláusula anti-corrupção (artigo 6 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho) e, no que tange à organização dos cadernos de encargos, não foram seguidas as disposições legais em vigor (artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 48871, de 8 de Fevereiro de 1969). Também, nos processos, não constam elementos probatórios da prestação da caução definitiva por parte dos fornecedores (n.º 1 do artigo 76 do Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro). Todos estes actos estão previstos como infracções financeiras, conforme foi referido nas alíneas anteriores.

6.3– Análise Global da Evolução da Execução Orçamental

O quadro e o gráfico que se seguem mostram a evolução da execução orçamental, ao longo dos últimos seis anos, com base em informação obtida de cada uma das Contas Gerais do Estado.

Quadro n.º VI.1 – Evolução da Execução do Orçamento Global

Gráfico n.º VI.1 – Evolução da Execução do Orçamento Global

Como se pode observar no quadro supra, o crescimento da despesa total executada em relação ao ano imediatamente anterior teve um comportamento oscilante, sendo de 39,9%, em 2001, 21,4%, em 2002, -4,2 %, em 2003, 18,2%, em 2004 e 23,7%, em 2005.

O crescimento da despesa total em 2005 ficou a dever-se, essencialmente, ao crescimento das despesas de investimento (43,8%).

É de referir, ainda, que:

- a) O crescimento acumulado no período dos seis anos em análise foi de 137,8%, enquanto a taxa de inflação acumulada, no mesmo sexénio, foi de 74,6%, resultando num crescimento real da despesa total em cerca de 36,2%;
- b) Tal como se registou, entre 2003 e 2004, a despesa em relação ao PIB comporta uma subida significava, tendo crescido 4,5 pontos percentuais entre 2004 e 2005;
- c) As Operações Financeiras cresceram 13,4% em 2005;
- d) Com excepção dos primeiros dois anos do período em análise, em que foi privilegiado o Investimento, a distribuição percentual dos montantes executados continua favorável à Componente Funcionamento, apesar de a sua participação ter diminuído de 54,6% em 2004, para 50,2%, em 2005.

É de salientar que a informação referente às Operações Financeiras, constante do Mapa I (4.634.255 milhões de Meticais), não é consistente com a do Mapa V (4.599.697 milhões de Meticais), ambos da CGE 2005, totalizando uma diferença de 34.558 milhões de Meticais.

Quanto a esta questão, o Governo, em sede do contraditório referiu que “...os mapas apresentados têm fins distintos conforme se esclareceu nas Contas dos anos anteriores. Assim, o Mapa I da CGE, tendo sido concebido para mostrar o equilíbrio orçamental, apresenta informação global sobre os recursos, as utilizações e a variação de saldos durante o exercício. Por seu lado, o Mapa V mostra apenas a informação sobre as transacções efectuadas no e-SISTAFE relativas a Operações Financeiras”.

Sobre este assunto o Tribunal Administrativo insiste sobre a necessidade de harmonização da informação constante dos diferentes mapas da Conta Geral do Estado, já que só deve existir uma base para a sua elaboração que é a Contabilidade do Estado.

6.4 – Execução do Orçamento Segundo a Classificação Funcional

O Quadro n.º VI.2, a seguir, foi construído com base na informação constante do quadro 7 do relatório da CGE e ilustra a execução do Orçamento por funções, excluindo as Operações Financeiras com destaque apenas às consideradas prioritárias no âmbito do PARPA, sem a discriminação de todas as pertinentes sub-funções.

Quadro n.º VI.2 – Execução do Orçamento, Segundo a Classificação Funcional

No corrente ano, contrariamente ao que está estabelecido nos artigos 23 e 48 da Lei n.º 9/2002, de 12 Fevereiro, no Orçamento e na Conta Geral do Estado, não consta o Mapa da Despesa do Estado segundo a Classificação Funcional.

A ausência deste mapa na CGE não permite uma correcta análise da forma como o Estado está a alocar os fundos de funcionamento e investimento, em termos das actividades típicas do Estado.

Do Quadro n.º VI.2 verifica-se que a execução global do Orçamento dos sectores prioritários foi de 87,8%, sendo de 92,4%, na Educação, 92,0%, na Governação/Segurança/Sistema Judicial, 87,4%, na Agricultura e Desenvolvimento Rural, 87,3%, nos Outros Sectores Prioritários e 81,4%, nas Infra-estruturas.

Em termos de execução, a maior fatia foi para a Educação (20,6%), Infra-estruturas (19,7%) e Saúde (13,1), tendo a Agricultura e Desenvolvimento Rural uma participação de apenas 4,8 %.

Em termos de desagregação, destacam-se o Ensino Geral, que absorve 17,8%, o Sistema de Saúde, com 12,1% e as Estradas que representam 12,4 % da despesa total.

6.5 – Execução da Componente Funcionamento do Orçamento

O Quadro n.º VI.3 evidencia os montantes globais da dotação e execução do Orçamento da Componente Funcionamento e das Operações Financeiras.

Quadro n.º VI.3 – Execução da Componente Funcionamento e das Operações Financeiras

Conforme se verifica no Quadro n.º VI.3, a execução global das despesas da Componente Funcionamento situou-se em 91,7% do valor orçado, com as Despesas Correntes e de Capital a registarem uma realização de 92,0% e 47,6%, respectivamente.

Analisando o peso, na execução das Despesas Correntes, destacam-se as Despesas com o Pessoal, com 51,1%, seguido de Bens e Serviços e Transferências Correntes que atingiram 21,1% e 18,3%, respectivamente.

Em relação às Operações Financeiras, a execução foi de 66,6% para as Activas e 33,4% para as Passivas.

6.5.1 – Execução de Âmbito Central da Componente Funcionamento, Segundo a Classificação Económica

Analisa-se, no quadro infra, a evolução histórica das despesas da Componente Funcionamento, de Âmbito Central, nos últimos oito anos, apresentando-se, para o efeito, o Quadro n.º VI.4 e gráfico n.º VI.2.

Quadro n.º VI.4 – Evolução da Execução da Componente Funcionamento de Âmbito Central

Gráfico n.º VI.2 – Evolução da Execução da Componente Funcionamento de Âmbito Central

O crescimento acumulado, no período 1998-2005, da Componente Funcionamento, de Âmbito Central, situou-se em 247,5%. A sua variação, em 2005, foi de 9,5 pontos percentuais, em relação a 2004. Esse crescimento das Despesas Correntes é diferenciado nos dois grandes grupos apresentados no quadro. Assim, as Despesas com o Pessoal tiveram um crescimento acumulado de 317,2%, no referido período, enquanto as Restantes Despesas cresceram 210,4%.

Na variação anual de 2005, relativamente a 2004, as Despesas com o Pessoal cresceram 10,9%, enquanto as Restantes Despesas aumentaram 8,6%.

6.5.2 – Transferência para as Autarquias do Fundo de Compensação Autárquica

Segundo o preceituado no artigo 10 da Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho, o Fundo de Compensação Autárquica, para as Despesas Correntes, em 2005, foi fixado em 220.882,2 milhões de Meticais. A este valor foram adicionados os montantes provenientes de impostos sobre jogos (Casinos) para os municípios de Pemba (138 milhões de Meticais) e Maputo (540 milhões de Meticais), totalizando 221.605 milhões de Meticais. A execução foi de 217.296 milhões de Meticais o que corresponde a 98,1%, conforme se verifica no Quadro n.º VI.5, que seguidamente se apresenta:

Quadro n.º VI.5 – Execução da Componente Funcionamento das Autarquias

Em termos gerais, observa-se que a execução da dotação orçamental disponibilizada às 33 autarquias do país pelo Fundo de Compensação Autárquica foi de 98,1%.

Relativamente ao nível de distribuição desse Fundo, constata-se que tiveram maior peso, as autarquias de Maputo, Beira, Matola e Nampula, com 23,3%, 11,8%, 9,7% e 7,1%, respectivamente. As restantes se situaram entre 0,3% e 4,9%.

6.5.3 – Execução de Âmbito Provincial da Componente Funcionamento do Orçamento

No que respeita às despesas de Âmbito Provincial, em termos globais, apresentadas por classificação económica no Mapa III-1 da CGE, consta do Quadro n.º VI.6 seguinte, a comparação entre os valores da dotação final e da respectiva execução.

Quadro n.º VI.6 – Execução da Componente Funcionamento de Âmbito Provincial

Em termos globais, o montante pago em Despesas da Componente Funcionamento, no valor de 9.037.475 milhões de Meticais, representou 94,7% das dotações finais atribuídas. A execução das Despesas Correntes foi de 94,9% e a das Despesas de Capital, 70,9%.

Na distribuição da execução do orçamento, as Despesas Correntes situaram-se em 99,4%, com destaque para as Despesas com o Pessoal (64,7%), seguidas das Transferências Correntes e Bens e Serviços com 19,3% e 14,9%, respectivamente.

É de salientar que para aquisição de Bens de Capital, apenas foi gasto 0,6%.

6.5.4 – Execução de Âmbito Distrital da Componente Funcionamento do Orçamento

O Governo, pela primeira vez, apresenta, na CGE de 2005, a execução orçamental desagregada por distrito. Como se pode observar, no quadro a seguir, comparam-se os valores da dotação orçamental com os da respectiva execução, segundo a classificação económica.

Note-se que o montante total alocado aos 128 distritos é de apenas 2,6% dos fundos da Componente Funcionamento do OE.

Quadro n.º VI.7 – Execução da Componente Funcionamento de Âmbito Distrital

Pela análise dos elementos supra apresentados, verifica-se que, em termos globais, a taxa de execução das Despesas de Funcionamento foi baixa, representando, apenas, 59,7% da dotação orçamental. Por sua vez, a realização das Despesas Correntes foi de 63,2%, sendo de questionar a baixa taxa de execução das Despesas de Capital, com apenas 12,4%.

A maior expressão, em termos de peso, foi assumida pelas Despesas com o Pessoal e Bens e Serviços, representando, respectivamente, 58,6% e 39,4% da despesa total.

Se bem que o montante alocado seja relativamente baixo, os distritos não conseguiram executar o total disponibilizado pelo Governo.

6.5.5 – Evolução das Despesas de Funcionamento

Como nota prévia à análise do quadro da evolução da execução das Despesas de Funcionamento de Âmbito Central, para o quinquénio 2001/2005, cabe referir que foram realizados alguns ajustamentos à informação disponível para a tornar comparável, uma vez que até 2005, as despesas de alguns ministérios se encontravam repartidas por várias verbas, como são os casos dos Ministérios da Saúde e da Educação e Cultura. Neste último caso, acresce ainda o facto de congregarem-se dois sectores, o da Educação e o da Cultura, que até ao ano de 2005 funcionavam, separadamente, como ministérios.

A amostra que se apresenta, no quadro seguinte, evidencia a execução dos Organismos do Estado que têm um peso relevante no conjunto das despesas de funcionamento.

Quadro n.º VI.8 – Evolução das Despesas de Funcionamento – Âmbito Central

O conjunto seleccionado é responsável, anualmente, por mais de 50% da despesa de funcionamento, executada ao longo do período.

Salienta-se que, no ano de 2005, ocorreu uma acentuada desaceleração no crescimento que até então se vinha registando em quase todas as instituições. Importa, contudo, referir que essa tendência não está a ser acompanhada pela Assembleia da República que apresenta, em 2005, um crescimento superior ao verificado no ano anterior.

Ocorrendo no quinquénio, objecto de análise, acentuados crescimentos na execução das despesas de funcionamento de alguns organismos, entendeu-se oportuno fazer uma apreciação mais detalhada nas instituições que apresentam um crescimento superior a 75%.

Como se pode constatar no Quadro n.º VI.9, onde se mostram as verbas que contribuíram para o total anual da despesa de funcionamento das instituições do Estado que apresentaram os acréscimos anuais mais significativos, a causa principal desses acréscimos advém das verbas Despesas com o Pessoal e aquisição de Bens e Serviços.

Não obstante se ter verificado, como já foi referido, uma significativa desaceleração do crescimento, importa registar que de 2001 a 2005 houve organismos que viram as suas Despesas com o Pessoal e com a aquisição de Bens e Serviços mais do que duplicadas, como é o caso da Presidência da República, Assembleia da República e Gabinete do Primeiro-Ministro. Este último, apenas no que tange à despesa com aquisição de bens e serviços, porquanto a Despesa com o Pessoal cresceu na ordem dos 66,6% no período em questão.

Em matéria de Transferências Correntes, há a realçar o crescimento abrupto ocorrido na despesa da Assembleia da República, no ano de 2005, em que o valor das transferências sobe de 6.766 para 33.165 milhões de Meticais. Esta situação deve-se ao facto de, nesse ano, estar previsto o pagamento de parte (50%) dos subsídios de reintegração que, segundo informação da Direcção Nacional da Contabilidade Pública, está estimado em 85.300 milhões de Meticais.

**Quadro n.º VI.9 – Evolução das Despesas de Alguns Sectores pelas Principais
Verbas – Âmbito Central**

6.5.6 – Concessão de Subsídios

Nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 10 do Regimento relativo à organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo, aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, o Tribunal Administrativo, no âmbito do Parecer sobre a CGE, deve apreciar, designadamente, “as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente”.

Neste âmbito, o Tribunal procedeu à identificação e análise das despesas evidenciadas na CGE, na verba Subsídios, que ascenderam a 221.700 milhões de Meticais.

Quadro n.º VI.10 – Evolução da Execução dos Subsídios do Orçamento do Estado

De acordo com os elementos fornecidos pela CGE, os subsídios processados durante o ano de 2005, pelas verbas “Empresas” e “Preços,” beneficiaram as mesmas entidades dos anos anteriores.

Como é ilustrado no quadro acima, de uma forma global, os valores dos subsídios concedidos registaram crescimentos nominais anuais significativos, sendo de 36,9%, em 2001, 70,2%, em 2002, 33,3%, em 2003, 9,1% em 2004 e de 15,8%, em 2005, enquanto o aumento de 2000 – 2005 situou-se em 292,4%.

As taxas de crescimento dos subsídios concedidos estiveram sempre acima da inflação ocorrida em cada um dos anos, sendo que a taxa de crescimento acumulada dos subsídios do período (292,4%) é bem superior à taxa média de inflação acumulada (74,6%), resultando num significativo crescimento real, de 125%.

Em 2005, relativamente ao ano anterior, os subsídios concedidos às empresas e aos preços registaram uma variação diferente, sendo de 18,5% e 6,1%, respectivamente. Ainda em 2005, registou-se maior crescimento dos valores concedidos à empresa Televisão de Moçambique (40,8%), embora no ano anterior tenha havido uma queda

substancial de 16,3%. Por outro lado, a empresa Rádio Moçambique teve um aumento de 8,1% em relação ao ano anterior.

À semelhança dos anos 2003 e 2004, as empresas Transportes Públicos de Maputo e da Beira foram as únicas a beneficiarem de subsídios aos preços, com os valores de 30.446 e 13.500 milhões de Meticais, respectivamente.

Ainda, numa acção de fiscalização efectuada à DNCP, referente à verba Subsídios, constatou-se que, para o Sector 6518 – Outras Despesas Correntes, verba 160099 Outras, foram registadas, em 2005, transferências para a Rádio Moçambique (RM) no valor de 14.000 milhões de Meticais (Nota de Pagamento n.º 10777) e para Televisão de Moçambique (TVM) no montante de 2.198 milhões de Meticais (Nota de Contabilização n.º 11005), que deveriam ter sido registados no devido sector, ou seja no Sector 6517 – Subsídios. A não classificação e registo de despesas referentes a subsídios no sector próprio distorce a informação relativa ao valor dos subsídios concedidos. Note-se que estes dois documentos de despesa (Notas de Pagamento n.º 10777 e de Contabilização n.º 11005) foram emitidos na verba 151001 – Empresas – Sector 6517, contabilizados, todavia, na verba 160099 Outras - Sector 6518.

Em relação a este assunto a DNCP reconheceu ter havido uma classificação errada desta despesa.

Por outro lado, na mencionada fiscalização, constatou-se que foram emitidas quatro Notas de Pagamento, detalhadas no quadro a seguir, correspondentes à verba 151001 – Empresas - Sector 6517, tendo sido registadas, no entanto, na verba 151002 do mesmo sector.

Quadro n.º VI.11 – Subsídios

Este facto já foi abordado nos relatórios do Tribunal Administrativo dos anos anteriores e a sua persistência, evidencia a ausência de acções correctivas que permitam a aplicação de melhores mecanismos de controlo.

Relativamente a este assunto a DNCP esclareceu que *“as despesas correspondiam aos subsídios às empresas e não aos preços por isso, apesar da classificação constante do documento emitido, foram contabilizadas na verba correcta”*.

Em 2005, na Componente Investimento do Orçamento do Gabinete de Informação (Sector 030501) foram inscritos dois projectos com a designação “SRC– 1996-001 Capacitação da Televisão de Moçambique”, no montante de 5.700 milhões de Meticais e “SRC – 1997 – 0020 Capacitação Operacional da Rádio”, no valor de 5.150 milhões de Meticais. Ainda no mesmo ano, foram emitidas duas Notas de Pagamento (n.º 3416 no

montante de 722 milhões de Meticais e n.º 6482 no montante de 39 milhões de Meticais) para o projecto da Rádio.

Em relação aos projectos de investimento da Rádio Moçambique e TVM, a Direcção Nacional de Contabilidade Pública, em sede do contraditório do relatório da acção de fiscalização esclareceu que *“por se tratar de actividades destinadas ao serviço público, é necessário inscrever e executar os respectivos projectos no orçamento do Órgão de tutela”*.

As empresas públicas gozam de personalidade jurídica e, por definição, são dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Estas realizam a sua actividade no quadro dos objectivos socio-económicos para que foram criadas.

Assim, qualquer despesa de uma empresa pública não deve estar inscrita no Orçamento do Estado, a não ser pelos montantes que lhes são alocados, através das verbas de subsídios ou de subvenções.

O Governo, em sede do contraditório, referiu que essas despesas correspondem a projectos de investimento que são pertenças do Estado que para efeitos de implementação foram entregues às empresas em causa.

Sobre este assunto o Tribunal Administrativo reitera que os fundos transferidos às empresas públicas só podem ser registados no Orçamento do Estado nas verbas de subsídios ou de subvenções, por serem as únicas onde se pode contabilizar as transferências feitas a entidades que não pertencem ao Orçamento do Estado, por sua natureza.

6.6 – Execução da Componente Investimento do Orçamento

6.6.1 – Projectos de Investimento não Inscritos no Orçamento do Estado

Como é ilustrado no quadro a seguir, foram executados projectos de investimento não aprovados por lei.

No quadro em referência, para além dos 6.622.149 milhões de Meticais de financiamento externo, aprovados pela Assembleia da República, para os sectores nele constantes, figura o montante de 1.518.394 milhões de Meticais correspondente à execução de projectos não inscritos no Orçamento de 2005.

Quadro n.º VI.12 – Projectos de Investimento não Inscritos no Orçamento do Estado

Em sede do contraditório o Governo esclareceu que *“Nos termos do número 2 do artigo 6 da Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho, nos casos de mobilização de recursos externos para além da previsão, o Governo fica autorizado a aplicar os recursos nos programas de investimento. O n.º 2 do artigo 7 da mesma Lei estabelece que, nos casos devidamente fundamentados, em que se verifique a não utilização total da dotação orçamental de um órgão ou instituição, é autorizado o Governo a proceder à transferência das verbas em causa para outras instituições que delas careçam. Por seu turno, o Decreto n.º 27/2005, de 17 de Agosto, delega no Ministro das Finanças e no Governador Provincial a competência para autorizar a transferência e redistribuição de dotações orçamentais”*.

É posição do Tribunal Administrativo que as autorizações referidas pelo Governo nomeadamente no n.º 2 do artigo 6 da Lei n.º 4/2005, de 22 de Junho e no Decreto n.º 27/2005, de 17 de Agosto, não dão competências ao Governo para incluir novas dotações ou incorporar novos projectos, para além dos aprovados pela Assembleia da República.

Por outro lado, o Governo afirma existirem inscrições de projectos no Orçamento do Estado de que não existem evidências, já que o Despacho do Ministro das Finanças, de 1 de Outubro de 2005, não detalha as modificações até ao nível de cada projecto.

6.6.2 - Execução dos Projectos de Investimento, por Financiamento

No quadro e gráfico seguintes é feita uma análise da evolução, no quinquénio, das despesas de investimento financiadas com fundos internos e externos.

Quadro n.º VI.13 – Evolução da Despesa de Investimento por Tipo de Financiamento

Observa-se, em termos globais, que as despesas de investimento cresceram 45,9%, no quinquénio, tendo a comparticipação do financiamento interno crescido 72,0%, e as despesas financiadas com fundos externos 35,6%.

No mesmo período, as despesas financiadas com empréstimos externos cresceram 184,4%, sendo sintoma da crescente dependência externa do investimento, embora os incrementos anuais, no período, revelem um comportamento oscilante, 54,9%, 7,6%, 26,0% e 35,5%, respectivamente.

Gráfico n.º VI.3 – Evolução da Distribuição das Despesas com Financiamento Interno e Externo

Em termos gerais, verificava-se uma tendência de aumento dos empréstimos, como consequência da diminuição dos donativos. No entanto, no ano em apreço, os donativos aumentaram, situando-se ao nível de 2003, o que foi igualmente acompanhado pelo incremento dos empréstimos, resultando num nível de financiamento das despesas de investimento nunca alcançado em anos anteriores, 16.056.627 milhões de Meticais.

6.6.2.1 – Análise dos Projectos de Investimento, com Financiamento Externo

À semelhança do ano anterior, este ano, também, foi facultada, ao Tribunal Administrativo, a informação detalhada, que a DNCP pôde recolher, dos projectos

financiados com fundos externos, cuja execução é feita directamente pelos doadores ou pelos sectores. Esse financiamento é classificado em donativos e créditos, registados no sistema desenvolvido pela Contabilidade Pública, para o efeito, sendo que a informação relativa a esta matéria é apresentada, globalmente, no quadro 5 do Relatório da CGE de 2005.

Seguidamente, no Quadro n.º VI.14, analisa-se a distribuição entre donativos e créditos, do total do financiamento externo.

Quadro n.º VI.14 – Distribuição dos Projectos de Investimento – Financiamento Externo

A distribuição do financiamento é de 54,8% para os donativos e de 45,2% para os créditos. Dentro dos donativos, os pagamentos ordenados pelos sectores representam 42,9%, os ordenados pela DNCP, 37,7%, os directos, 19,4%, e nos créditos, os pagamentos directos representaram 92,8% e os ordenados pela DNCP, apenas 7,2%. Assinala-se a preponderância dos desembolsos feitos directamente pelos credores.

Foi efectuada uma análise aos projectos inscritos no Orçamento do Estado, financiados com fundos externos, comparativamente aos que são apresentados no Anexo 10 da Resposta ao Pedido de Esclarecimento sobre a CGE/2005, com o objectivo de determinar, dos sectores escolhidos, quantos projectos inscritos e não inscritos no OE foram registados pela Contabilidade Pública na CGE de 2005.

No Ministério da Planificação e Desenvolvimento, dos 12 projectos inscritos no OE, financiados em parte, por fundos externos, apenas consta a informação da execução de 5 registados pela DNCP. De referir, ainda, que o “Programa de Melhoria do Rendimento da Agricultura Familiar” consta do referido Anexo 10, sem ter merecido inscrição no OE.

Na Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE), foram inscritos, no Orçamento do Estado, 6 projectos financiados com fundos internos e externos, todos constantes do Anexo 10.

No Ministério da Administração Estatal foram inscritos, no Orçamento do Estado, 4 projectos, sendo alguns deles financiados exclusivamente com fundos externos ou combinados (externos/internos). No Anexo 10, há informação de apenas 2 projectos.

O Fundo de Estradas tem inscritos 38 projectos, no Orçamento do Estado, sendo alguns deles financiados exclusivamente com fundos externos. No Anexo 10, há informação de apenas 13 projectos. Destes 13 inscritos, 2 identificados como “CON/1994/0034 e CON/2000/0005”, não estão no OE.

No Ministério da Saúde, foram inscritos 37 projectos financiados com fundos internos e externos, mas apenas 14 projectos constam do Anexo 10.

Para o Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA, foram inscritos no Orçamento 3 projectos de investimento, constando, todos, do Anexo 10.

O Ministério dos Recursos Minerais tem inscritos 7 projectos, no Orçamento do Estado, sendo alguns deles financiados exclusivamente com fundos externos e outros, combinados (externos/internos). Porém, no Anexo 10 consta, apenas, a informação de 2 desses projectos.

No Ministério de Energia, são 10 os projectos inscritos no Orçamento do Estado, constando, no Anexo 10, apenas 7. Destes 7 projectos, 2, “ELE/2000/0002 - Projecto de Transmissão de Energia p/Pemba” e “ELE/2003/0005 - Electrificação Rural – Cabo Delgado,” estão fora do Orçamento do Estado.

No Ministério da Indústria e Comércio, os 6 projectos inscritos no OE são financiados, em parte, com fundos externos. Destes, apenas 3 constam do Anexo 10.

No Ministério das Obras Públicas e Habitação foram inscritos 29 projectos, no Orçamento do Estado, sendo alguns deles financiados exclusivamente com fundos externos e outros combinados, externos/internos. No Anexo 10, há informação de apenas, 17 projectos.

Relativamente ao Ministério da Agricultura, dos 46 projectos inscritos no Orçamento, só 35 figuram do Anexo 10. Note-se, que o montante da execução desses 35 projectos é igual ao valor da dotação final dos 46, anteriormente referidos.

No Ministério da Educação e Cultura foram inscritos 23 projectos, constando do Anexo 10, apenas 5 projectos. Por outro lado, o projecto EDU/2005/0001 - FASE, não foi inscrito no Orçamento, mas está registado como executado pela DNCP.

Relativamente à Administração Regional das Águas do Sul, dos 10 projectos inscritos no Orçamento, constam apenas 2 projectos, no Anexo 10.

Não foi informada pelo Governo a razão das discrepâncias assinaladas entre os projectos inscritos no OE e a informação prestada pela DNCP sobre os projectos executados, não se evidenciando no referido Anexo 10, se tal facto se deve à não execução dos projectos em falta ou a lapso nos registos efectuados pela DNCP.

Relativamente a esse assunto, o Governo, em sede do contraditório, esclareceu que *“No Anexo 10 supracitado consta a totalidade dos projectos financiados por fundos externos que tiveram realização durante o exercício. Os que não constam do referido anexo não tiveram nenhuma realização, tendo as suas dotações orçamentais sido alocadas a outros projectos”*.

Sobre este assunto o Tribunal Administrativo não teve elementos para analisar o afirmado pelo Governo visto que o Despacho do Ministro das Finanças, de 1 de Outubro de 2005, não apresenta, detalhadamente, as modificações feitas, projecto por projecto, contrariando o n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 Fevereiro, que impõe que a Conta Geral do Estado deve ser elaborada com clareza. O Governo deve cumprir o artigo 2 das Resoluções da Assembleia da República números 22/2005 e 32/2006, de 6 de Julho e 2 de Agosto, respectivamente.

Dos projectos de investimento mencionados e registados pela Contabilidade Pública no referido Anexo 10, financiados com fundos externos e cuja execução é feita directamente pelos doadores ou pelos credores, foi extraída uma amostra dos sectores mais significativos, apresentada no Quadro n.º VI.15, a seguir. Esta amostra representa 83,6% do total contabilizado pela DNCP, como financiamento externo.

Quadro n.º VI.15 – Projectos de Investimento Financiados por Fundos Externos

Quadro n.º VI.15 – Projectos de Investimento Financiados por Fundos Externos

6.6.3 - Execução da Componente Investimento, Segundo a Classificação Orgânica

Tomando por base as instituições que absorveram os montantes mais significativos da componente Investimento do Orçamento, tanto do financiamento interno como do externo, construiu-se o quadro seguinte, onde se arrolam as dotações e a execução orçamental referente ao ano de 2005.

Fica, assim, demonstrado que a execução da componente interna das instituições escolhidas representa 76,6% do financiamento interno e 89,5%, na componente externa.

Quadro n.º VI. 16 - Despesas de Investimento – Administração Central

Do quadro e gráfico, verifica-se que as taxas de execução do OE, para o financiamento interno, estão entre 75,2% e 100%, sendo as mais baixas as do Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG), com 75,2% e o Ministério da Planificação e Desenvolvimento, com 75,6%. As restantes instituições situaram-se entre 88,9% e 100,0% de execução.

Gráfico n.º VI. 4 - Despesas de Investimento de Âmbito Central

No financiamento externo, também, as taxas de execução são diferentes, destacando-se a Universidade Eduardo Mondlane, com 10,8%, Fundo de Fomento Pesqueiro, com 43,9%, tendo, as restantes instituições, se situado entre 80 e 100% de execução.

Em termos de distribuição, as grandes fatias foram gastas pelo Fundo de Estradas (30%), MISAU (16%), seguidos do MINEC (9,9 %), MOPH (4,7%) e do MINAG (4,4%).

6.6.3.1 – Execução da Componente Investimento das Autarquias

Como se pode observar no quadro seguinte, a execução das Despesas de Investimento de Âmbito Autárquico foi de 90,8%. No entanto, algumas autarquias registaram taxas baixas de realização, com destaque para as de Inhambane, (13,8%), de Catandica, (41,7%) e de Manica, (45,5%).

Analisando a distribuição vertical, no quadro seguinte, constata-se que tiveram maior peso, na execução da Componente Investimento do Orçamento, financiado com fundos do Estado, as autarquias de Maputo com 18,7%, Beira, com 12,1%, Matola com 8,4% e Nampula com 7,6%. As restantes registaram níveis de absorção de fundos, entre 0,2% e 5%.

Quadro n.º VI. 17 Execução da Componente Investimento das Autarquias

6.6.3.2 – Evolução das Despesas de Investimento no Quinquénio

Seguidamente, analisa-se a evolução das despesas de Investimento de Âmbito Central, separando o Financiamento Interno do Externo, no quinquénio 2001-2005, daqueles sectores que absorvem a maior parte do Orçamento do Estado.

Quadro n.º VI.18 – Evolução das Despesas de Investimento – Âmbito Central

O quadro anterior evidencia a evolução das despesas de investimento, focalizada a nível Central e nas instituições que mais contribuíram para a formação da despesa.

No período em análise, 2001-2005, a representatividade da amostra oscila entre 68,9% e 94,4% do valor total da despesa realizada através de financiamento interno e externo.

Ao longo do quinquénio 2001/2005 os Organismos de Estado que a seguir se indicam tiveram sempre um peso superior a 42% na despesa total de investimento e, no ano de 2005, atingiram uma expressão de 73,2%, conforme se indica:

É oportuno realçar, que na CGE 2005, a verba da Administração Nacional de Estradas deixa de figurar, aparecendo, nesse ano, o Fundo de Estradas com uma despesa de investimento total igual a 4.408.519 milhões de Meticais, equivalente aos indicados 30% do total de despesa.

Analisada a evolução da despesa no período em consideração, verifica-se que entre 2001 e 2005 houve, nas instituições supramencionadas, uma variação superior a 1.000%, com excepção do Ministério da Agricultura e da Administração Nacional de Estradas/Fundo de Estradas que registaram 252,3% e 428,7%, respectivamente.

Estes crescimentos no valor da despesa de investimento das instituições antes mencionadas não tiveram regularidade ao longo do período em análise, conforme se pode inferir dos valores apresentados no quadro seguinte. Esta afirmação é alicerçada, designadamente, no evoluir do crescimento anual da despesa de investimento desses ministérios:

Outros organismos, embora sem peso importante no total do investimento, apresentam, em 2005, crescimentos significativos como é o caso do Serviço de Informações e Segurança do Estado, de 497,0%, e do Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA, de 333,7%.

Merecem, ainda, evidência as despesas de investimento classificadas por Encargos Gerais do Estado e Despesas de Capital que, por facilidade de análise, foram tratadas de forma agrupada no Quadro n.º VI.18. Estas despesas, que representaram 17,5% em 2001 e 11,8% em 2002, do valor total do investimento, tiveram um importante decréscimo no

ano de 2003, mas ainda apresentam um peso significativo do valor total destas despesas, aproximando-se dos 5%, no ano de 2005.

6.7 – Resultados dos Trabalhos de Auditoria

Ao longo do ano de 2005, foram realizadas diversas auditorias, relativas à execução do orçamento e à celebração dos contratos, cujos resultados serão arrolados nos pontos que se seguem:

No ponto A) serão apresentados os resultados das auditorias realizadas a algumas instituições do Estado cujo objectivo foi o controlo da execução das despesas de funcionamento e de investimento.

No ponto B) serão apresentados os resultados das análises dos contratos celebrados entre as instituições do Estado e diversas empresas fornecedoras de bens e de prestação de serviços e de empreitadas de obras públicas.

A) – Execução do Orçamento

6.7.1 – Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE)

O FASE surge no âmbito da implementação do Plano Estratégico de Educação (PEE) do então Ministério da Educação (MINED) e para fazer face às partes não cobertas em termos de financiamento do programa de actividades daquele ministério. Para a efectivação do financiamento, foi elaborado um Memorando de Entendimento (ME) entre o Ministério da Educação e um grupo de doadores (Banco Mundial, Comissão Europeia, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Irlanda, Suécia, Alemanha, e Reino Unido).

O FASE e o seu desenvolvimento no apoio ao PEE é processado através de diversos mecanismos, sendo de destacar o ME, como o instrumento que regula o funcionamento desta fonte de financiamento e o Manual de Procedimento de Aprovisionamento.

O Plano Estratégico da Educação é um programa do Governo de Moçambique que conta com o apoio financeiro dos parceiros de cooperação internacional para a reforma das actividades do Ministério da Educação cujo objectivo geral é aumentar o acesso equitativo a uma educação com qualidade, através da melhoria do sistema educativo, de forma a promover o desenvolvimento socio-económico e a redução da pobreza em Moçambique.

Os fundos providenciados pelos Parceiros Signatários através do FASE são depositados, geridos e utilizados em conformidade com os procedimentos orçamentais do Governo. Estes mesmos fundos devem ser utilizados exclusivamente para financiar as despesas do Sector da Educação, aceites como despesas elegíveis ao FASE e descritas no Memorando de Entendimento.

6.7.1.1 – Origem dos Fundos

Os montantes desembolsados pelos Parceiros de Cooperação, no ano de 2005, foram depositados na Conta Forex do FASE n.º 004037601001, em USD, no Banco de

Moçambique, titulada pela Direcção Nacional de Tesouro - Ministério das Finanças. Tais montantes foram, posteriormente, transferidos para as contas bancárias do Ministério e das Direcções Provinciais de Educação e Cultura para a respectiva execução.

Em 1 de Janeiro de 2005, a Conta Forex do FASE apresentava o saldo de 29.459.859,50 USD. No decurso do mesmo ano, o valor total desembolsado pelos Parceiros para o FASE foi de 28.689.354,50 USD. Neste valor, está incluso a quantia de 2.734.504,50 USD desembolsado pelo Canadá para o FASE – 2004, mas que foi recebido apenas, no ano de 2005. Constam, também, os montantes de 1.165.957,80 USD e 3.557.250,00 USD, desembolsados em 2005, respectivamente, pela União Europeia e Holanda, para o FASE-2006. O montante desembolsado pela Irlanda, Finlândia, Holanda, Reino Unido e União Europeia, para a execução do FASE-2005, foi de 21.231.642,30 USD.

Foi debitado, na Conta Forex do FASE, o montante total de 46.771.260,90 USD, sendo 46.770.654,30 USD correspondente ao valor realmente transferido e 606,60 USD às despesas bancárias resultantes das transferências efectuadas.

Em 31 de Dezembro de 2005, a Conta Forex do FASE, no Banco de Moçambique, apresentava o saldo de 11.377.953,00 USD.

Os montantes transferidos durante o ano de 2005, da referida Conta Forex para as contas bancárias do Ministério e das Direcções Provinciais de Educação e Cultura, são demonstrados no Quadro n.º VI.19, que a seguir se apresenta.

Quadro n.º VI. 19 – Fundos Transferidos pela Direcção Nacional do Tesouro para a Execução do FASE aos níveis Central e Provincial

O montante transferido pela Direcção Nacional do Tesouro, no ano de 2005, foi de 46.770.654,30 USD, correspondente a 1.019.426,2 milhões de Meticais, sendo 35.373.267,30 USD para o Ministério da Educação e Cultura (Central) e 11.397.387,00

USD para as diferentes direcções provinciais de finanças do País, que foram, posteriormente, transferidas para as contas do FASE de cada uma das direcções provinciais de Educação e Cultura.

6.7.1.2 – Aplicação dos Fundos

De acordo com o Relatório Financeiro e de Progresso do FASE-2005, no que diz respeito ao Programa Global de Actividades e Orçamento de 2005 para o apoio ao Plano Estratégico de Educação, o valor orçado pelo Ministério da Educação e Cultura, para os níveis Central e Provincial, foi de 1.084.346,3 milhões de Meticais.

Para a implementação do FASE – 2005, o Ministério da Educação e Cultura solicitou fundos à Direcção Nacional do Tesouro tendo recebido, durante o ano de 2005, o total de 1.019.426,2 milhões de Meticais (46.770.654,30 USD), o que corresponde a 94% do valor orçamentado. O Quadro n.º VI.20 apresenta a execução das despesas do FASE, desagregadas pelos níveis Central e Provincial.

Quadro n.º VI. 20 – Execução das Despesas do FASE

Como se pode observar no quadro, o valor global executado por este fundo, no ano de 2005, foi de 616.828,2 milhões de Meticais, sendo 485.829,7 milhões de Meticais (78,8%), ao nível Central e 130.998,5 milhões de Meticais (21,2%), ao nível Provincial.

As Despesas Correntes absorveram 508.647,0 milhões de Meticais, o que representa 82,5%, e as Despesas de Capital, 108.181,2 milhões de Meticais, o equivalente a 17,5%.

A percentagem global de execução do FASE-2005 foi de apenas 60,5%, taxa que se pode considerar baixa, atendendo a que o Plano Anual comportava muitas outras actividades que não foram executadas, embora houvesse disponibilidade financeira para o efeito.

Em relação à baixa taxa de execução das despesas do FASE, no ano de 2005, o sector da administração financeira do FASE justificou o não pagamento em tempo útil aos fornecedores e empreiteiros, pelo facto de estes, até final de 2005, não terem honrado os compromissos, obrigando, assim, a entidade a prorrogar os prazos da entrega dos bens.

Algumas empresas fornecedoras de livros escolares não tinham entregue os livros por diversos motivos. Outras, fornecedoras de carteiras escolares, ainda não tinham aprontado as mesmas. Os empreiteiros encarregues de construir as escolas levaram muito mais tempo do que o previsto.

O sector da administração financeira do FASE faz os pagamentos a terceiros, por etapas, mediante a recepção dos documentos e verificação física dos livros, carteiras e conclusão das obras. Não tendo, as empresas fornecedoras e os empreiteiros, fornecidos os livros e carteiras escolares e concluídas as obras de construção de escolas, respectivamente, os pagamentos não foram efectuados, contribuindo, assim, para a baixa execução financeira do FASE-2005.

Sobre o não cumprimento dos prazos da entrega dos bens e da conclusão das obras de construção, a entidade, em sede do contraditório, esclareceu nos seguintes termos:

“Motivos dos pedidos de prorrogação: i) Escassez generalizada de matéria-prima, nomeadamente madeira serrada e seca de Umbila, Chanfuta e os seus derivados, qualidades exigidas no caderno de encargo; ii) Os concursos coincidirem com o período de defeso das florestas (extração de madeira); iii) Mau estado das vias de acesso das escolas contempladas, devido ao período chuvoso; iv) Limitação da capacidade instalada dos fornecedores na execução das quantidades adjudicadas dentro do período exigido no contrato.”

Ainda sobre o mesmo assunto, em sede do contraditório a entidade explicou que os *“motivos de cancelamento ou rescisão dos contratos são: i) Alargar a variedade de espécie de madeira; ii) Limitar a quantidade de mobiliário por cada concorrente; iii) Não adjudicar mais de um concurso por cada concorrente; iv) Lançamento de alguns concursos localmente (Direcções Provinciais).”*

As entidades públicas deveriam exigir que os prazos apresentados pelos fornecedores para a execução das obras e fornecimento de bens fossem exequíveis e adaptados às contingências locais, sob pena de aplicação de cláusulas contratuais indemnizatórias pela entrega fora do prazo. Só assim se pode planificar correctamente a distribuição das verbas do FASE.

Ainda relativamente à execução da despesa total, cabe referir que nas Despesas Correntes, a verba Bens apresenta-se com o peso mais significativo devido ao facto de ter sido executado o montante de 385.369,8 milhões de Meticais, representando 62,5% do valor global, seguido dos Salários e Remunerações com 86.068,9 milhões de Meticais (14,0%) e dos Serviços com 32.093,7 milhões de Meticais (5,2%). As Outras Despesas com o Pessoal tiveram, apenas, 5.114,6 milhões de Meticais (0,8%).

Nas Despesas de Capital, a verba com maior peso foi a de Construções, com 59.600,1 milhões de Meticais, representando 9,7% do montante global, seguido da verba Maquinaria e Equipamento com 48.395,5 milhões de Meticais (7,8%). Os Outros Bens de Capital tiveram um peso insignificante.

6.7.2 – PROSAÚDE – Ministério da Saúde

O PROSAÚDE surge no âmbito da implementação do Plano Estratégico do Sector da Saúde (PES) do Ministério da Saúde para financiar as despesas elegíveis e não cobertas com fundos do Orçamento do Estado. Para a efectivação do plano foi elaborado um Memorando de Entendimento (ME), datado de 12 de Novembro de 2003, entre o Ministério do Plano e Finanças e os Parceiros de Cooperação Internacional (Irlanda, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Comissão Europeia, Suíça, Finlândia, Países Baixos e Canada). Segundo o ME, os fundos do PROSAÚDE são canalizados para todo e qualquer Centro de Custos do Sector da Saúde, que recebe e faz a gestão de fundos do Orçamento do Estado, os quais deverão ser utilizados de acordo com os Planos Operacionais e Orçamentais Anuais (POA) acordados.

Ainda no âmbito do ME, os fundos provenientes dos parceiros signatários são depositados numa conta em moeda externa, titulada pelo Ministério das Finanças, no Banco de Moçambique (BM). Estes fundos são posteriormente transferidos para o MISAU.

Para a movimentação dos fundos do PROSAÚDE, a nível central, a Direcção de Administração e Gestão (DAG), possui 4 contas bancárias, sendo 2 em dólares (uma no BM e a outra no BCI Fomento) e 2 em Meticais (uma no BM e a outra no BCI Fomento).

6.7.2.1 – Análise da Execução Orçamental

O Quadro n.º VI.21 evidencia os montantes globais da dotação e execução do orçamento do PROSAÚDE no ano de 2005, informação proveniente do Balancete de Encerramento elaborado pelo MISAU.

Quadro n.º VI. 21 – Execução Orçamental do PROSAÚDE

Como se pode observar no quadro acima, a distribuição da dotação orçamental é equilibrada entre as Despesas Correntes e as de Capital. Por outro lado, nas Despesas Correntes a maior percentagem é destinada aos bens, seguida dos serviços.

Se analisarmos a execução, concluímos que a mencionada distribuição não foi seguida, violando o Memorando de Entendimento. Assim, são as Despesas Correntes que consumiram a maior fatia da dotação total (71,3%), sendo de somente 28,7% a execução das Despesas de Capital. As Despesas com o Pessoal, a que se lhe tinha alocado, como dotação orçamental, somente 9,3%, finalmente absorveram 28,2%.

De referir que no Anexo 10, das respostas do Governo ao pedido de esclarecimentos deste Tribunal, sobre a Conta Geral do Estado de 2005, está patente a informação da execução do projecto “SAU/2001/0003 - Desenvolvimento do Sector da Saúde - PROSAÚDE” no montante de 1.209.375 milhões de Meticais, montante este, superior em 50.327 milhões de Meticais, ao constante do Balancete de Encerramento do MISAU para o PROSAÚDE.

Foram analisadas as verbas Remuneração do Pessoal Estrangeiro, Fardamento e Calçado, Outros Bens não Duradouros, Outros Bens Duradouros, Manutenção e Reparação de Imóveis, Manutenção e Reparação de Equipamentos, Consultoria e Assistência Técnica a Residente, Bolsas de Estudo, Edifícios, Outras Construções, Meios de Transportes e Outra Maquinaria e Equipamento.

De referir que a informação destas verbas, segundo a amostra seleccionada (686.769 milhões de Meticais), representou 58,8% do total de 1.159.048 milhões de Meticais gastos pela entidade, a nível Central, no âmbito do PROSAÚDE, durante o ano de 2005.

Para a realização da auditoria ao PROSAÚDE foram disponibilizados pelo MISAU os justificativos da realização das despesas, que, depois de analisados, evidenciaram o seguinte:

- a) Existência de processos referentes aos justificativos da realização das despesas, em várias verbas analisadas, sem que neles constassem as cópias dos cheques emitidos, contrariando o disposto na alínea d) do n.º 7.1 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, de 25 de Abril de 2001. A título de exemplo, o processo referente à aquisição de batas, aventais e lençóis, destinados ao pessoal serventuário em serviço no Hospital Central de Nampula, no valor de 63 milhões de Meticais;
- b) Várias requisições, constantes dos processos referentes aos justificativos da realização das despesas, não foram classificadas, nem foram numeradas violando o disposto na alínea b) do n.º 7.1 das Instruções acima mencionadas. A título de exemplo: o pagamento à Cimextur e à Fábrica de Confecções Ninita de 50% do valor do contrato celebrado para aquisição de calçado hospitalar, mediante o cheque n.º 4665639, no valor de 1.460 milhões de Meticais, e o cheque n.º 4665665, no valor de 16 milhões de Meticais, respectivamente; o pagamento final efectuado à empresa Cimextur, no montante de 1.429 milhões de Meticais;
- a) c) Foram efectuados pagamentos relativos aos projectos de construção do Centro de Saúde II DAF (Nhambalo), em Caia; dos Centros de Saúde II de Nensa e de Chupanga, em Marromeu, sem

que os mesmos tivessem sido previstos no Plano Operacional Anual de 2005 e nos Orçamentos de 2004 e de 2005, violando o estatuído no Memorando de Entendimento.

A violação das normas sobre a elaboração e execução do Orçamento do Estado constitui a uma infracção financeira à luz do Regimento já referido.

6.7.3 – Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental

De acordo com o artigo 1 do Decreto Presidencial n.º 6/95, de 29 de Novembro, o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental é um órgão central do aparelho do Estado que, consoante os princípios, objectivos e tarefas definidos pelo Conselho de Ministros, dirige a execução da política do ambiente, coordena, assessora, controla e incentiva uma correcta planificação dos recursos naturais do país. Durante os trabalhos de auditoria constatou-se o seguinte:

- a) Foram erradamente realizadas e registadas despesas referentes à Ajuda de Custo fora do País, na verba Representação, da Componente Funcionamento do Orçamento, violando, desta forma o n.º 7.3 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, de 25 de Abril de 2001, que estabelecem que, o registo das despesas deve se fazer nas verbas apropriadas do classificador;
- b) Foram registadas, na verba Outras Despesas, despesas de telefone que deveriam ter sido feitas na correspondente verba (Comunicações);
- c) Existência de requisições de despesas sem que nos processos constem os respectivos comprovativos, infringindo deste modo o estatuído na alínea d) do ponto 7.1 das Instruções atrás referenciadas, segundo o qual “Nenhum registo poderá ser efectuado sem existência de documento comprovativo, que deverá ser arquivado por verbas e anos, de forma a ser possível a sua identificação”. Como exemplo, refira-se o pagamento de despesa para aquisição de material de escritório a favor da Rimall (cheque n.º 2000966564);
- d) Em relação à Componente Investimento do Orçamento, não foi entregue, pela instituição, a informação referente à execução dos projectos inscritos no OE, para o exercício económico de 2005. Segundo o pronunciamento da entidade, o sector de Fundos Externos não globaliza toda a informação sobre eles;
- e) No Livro de Controlo Orçamental de Investimento não consta o termo de abertura e de encerramento assinado pelo responsável do Departamento Financeiro, as folhas não estão numeradas e nem escrituradas, a tinta, como está previsto, respectivamente, nas alíneas a), b) e c) do n.º 7.1, das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado da DNCP, de 25 de Abril de 2001.

São puníveis com multa as violações às normas sobre a execução do Orçamento do Estado à luz do Regimento já mencionado.

6.7.4 – Ministério da Juventude e Desportos

O Ministério da Juventude e Desportos (MJD) é um órgão central do aparelho do Estado criado pelo Decreto Presidencial n.º 1/2000, de 17 de Janeiro que, de acordo com os princípios, objectivos e tarefas definidas pelo Governo, dirige, planifica, coordena e desenvolve as políticas no âmbito da Juventude e Desportos.

Para a concretização da acção de auditoria foram seleccionadas e analisadas algumas verbas, tendo-se constatado o seguinte:

- a) Deficiente preenchimento de Livro de Controlo Orçamental da Componente de Funcionamento, visto que há falta de assinaturas dos termos de abertura e de encerramento e algumas folhas apresentam rasuras, contrariando o exposto na alínea a) do n.º 7.1 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado;
- b) Divergências verificadas em todas as verbas analisadas nas despesas correntes e de capital, entre os valores registados no Livro de Controlo Orçamental e o Balancete de Execução Orçamental de 31 de Dezembro, facto que não está em conformidade com o estabelecido no n.º 9.3 do dispositivo legal já referenciado, ao estatuir que “Os elementos para a elaboração do balancete serão extraídos do Livro de Controlo Orçamental, do Livro Numerador de Requisições e do Livro de Controlo da Conta Bancária”. A título de exemplo, temos as verbas: Outras Despesas com o Pessoal, Ajuda de Custo dentro do País, no projecto de Reabilitação e Apetrechamento das Novas Instalações do Ministério da Juventude e Desportos.

Em sede do contraditório, a entidade justificou que “*a diferença tem a ver com o não preenchimento do Livro de Controlo Orçamental até ao fim do Exercício Financeiro de 2005*”.

Este facto contraria o disposto no n.º 9.3 das Instruções já mencionadas, segundo o qual “os elementos para a elaboração do Balancete serão extraídos do Livro de Controlo Orçamental”.

Ainda em relação à mesma diferença, a entidade adianta que “*...tem a ver provavelmente com a falta de lançamento de alterações orçamentais tais como Redistribuição do Orçamento e Libertação da Reserva Legal*”.

Independentemente da redistribuição e alterações orçamentais, é obrigatório que os valores constantes dos comprovativos e do Livro de Controlo Orçamental sejam iguais aos do Balancete de Encerramento;

- c) De Setembro a Dezembro foram realizadas despesas de funcionamento, em todas as verbas, sem as respectivas requisições (internas e externas), contrariando, assim, o disposto nos números 4.2 e 4.5 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, já indicadas.

6.7.5 – Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE)

O Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE) “é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e

financeira”, segundo consta do artigo 1 do Estatuto do FARE, aprovado pelo Decreto n.º 20/92, de 5 de Agosto.

Nos termos deste decreto, o FARE subordinava-se ao Ministério do Plano e Finanças. Porém, de acordo com o n.º 2 do artigo 4 do Estatuto Orgânico do Ministério da Planificação e Desenvolvimento aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 162/2005, de 10 de Agosto, o FARE passou a ser uma instituição tutelada pelo Ministro da Planificação e Desenvolvimento, a partir de 2005.

Segundo o n.º 1 do artigo 3, do Estatuto do FARE, este, agindo por si ou por intermédio de outras entidades, tem, em particular, as seguintes competências:

- a) Prestar apoio financeiro ou garantir financiamentos por qualquer forma legalmente admitida em condições e termos a aprovar em cada caso, para estimular o investimento em actividades produtivas e de prestação de serviços, em sectores de reconhecida importância para a economia nacional;
- b) Prestar apoio financeiro ao desenvolvimento de actividades viradas à criação de emprego e à introdução de novas tecnologias;
- c) Prestar apoio financeiro em actividades ligadas à promoção e dinamização do empresariado nacional, particularmente o de pequena e média dimensão;
- d) Apoiar actividades ligadas ao investimento, à reestruturação financeira ou de outro tipo, no sector empresarial do Estado, integradas ou não no programa de privatizações.

Desta auditoria constatou-se que:

- a) Nem sempre a realização da despesa obedece às formalidades preceituadas nas Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, de 25 de Abril de 2001. A título de exemplo, foram feitos registos, sem os documentos comprovativos, relativos à informação/proposta n.º 184/FARE/04, no valor de 5 milhões de Meticais, e à informação/proposta n.º 219/FARE/03 no valor de 15 milhões de Meticais, referentes ao fornecimento de serviços de terceiros;
- b) Existência de fundos doados pela Cooperação Austríaca (131.113,99 USD) e pelo Banco Africano de Desenvolvimento (4.348,30 USD), sem nenhuma aplicação desde 2001 até ao corrente ano;

Relativamente a este aspecto, o FARE, em sede do contraditório, afirmou que *“Nos últimos anos o desembolso dos fundos provenientes do Tesouro para o FARE tem sido irregular. Devido a esta incerteza, os fundos em USD foram mantidos como uma reserva para serem utilizados em momento crítico”*.

Manter o dinheiro ocioso não é uma boa prática de gestão financeira, pelo que a entidade deveria realizar operações financeiras sem risco, e com rendimento para a mesma.

Em relação a este assunto, entende-se que a entidade poderia dar a este montante um destino diferente, que pudesse, de certa forma, oferecer uma fonte de

rendimento a longo prazo, a título de exemplo, modificar a natureza desta conta bancária para a conta a prazo;

- c) O Conselho de Gestão do FARE aprovou a assunção integral do IRPS descontado pelo próprio FARE, correspondentes aos meses de Janeiro a Outubro de 2004, dos membros do Conselho de Gestão, funcionários da Direcção Executiva e demais trabalhadores, segundo a informação/proposta n.º 214/FARE/04, de 16 de Novembro de 2004, e deliberada pela acta n.º 238/CG/04, de 12 de Outubro.

A este respeito solicitou-se ao Ministério das Finanças informações relativas à legalidade desta despesa, registada no OE em 2005 e ao seu enquadramento no Decreto 20/2002, de 30 Julho, que aprovou o IRPS, tendo respondido que esta despesa foi realizada com receitas próprias da instituição (FARE).

As receitas próprias de qualquer entidade constituem fundo públicos segundo a Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, devendo seguir a legislação vigente para a sua aplicação.

Os impostos devem ser pagos por todos os contribuintes que a legislação determina. Só existem excepções nos casos de benefícios fiscais em que pelo interesse do investimento a taxa do imposto é reduzida, ou até mesmo isenta. Fora desses casos, os impostos são suportados pelos próprios sujeitos passivos.

A assunção dos impostos dos funcionários, por qualquer entidade de direito público, não está enquadrada no Decreto n.º 20/2002, de 30 de Julho. Sublinhe-se que, ao contrário da esfera privada, as entidades públicas só podem fazer aquilo que a lei, expressamente, permite. Assim, está-se perante um pagamento indevido, pelo que, face ao preconizado pelos números 1 e 5 do artigo 66 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, caberá aos responsáveis pelo pagamento, responderem financeira, disciplinar, criminal e civilmente nos termos da lei, pelas infracções que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental e financeira, e ao Estado o direito de regresso sobre todo o funcionário público que cause, por seu acto ou omissão, prejuízos ao Estado.

6.7.6 – Ministério das Pescas

O Ministério das Pescas é o órgão do Aparelho do Estado que assiste o Governo na definição dos princípios, objectivos, política e planos de actividade no âmbito da gestão dos recursos pesqueiros, da actividade pesqueira e serviços a ela conexos e do equipamento pesqueiro, assegurando a sua execução (artigo 1 do Decreto Presidencial n.º 06/2000, de 4 de Abril, publicado no B.R. n.º 13, 1.ª Série, 5.º Suplemento).

Esta instituição, além de beneficiar de fundos do Orçamento do Estado, cobra receitas próprias provenientes das multas e licenças de pesca, segundo as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3 do Estatuto Orgânico, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 55/2000, de 7 de Junho, e Regulamento Interno do Ministério das Pescas, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 75/2001, de 9 de Maio.

Da análise feita às informações disponibilizadas por esta entidade, relacionadas com a execução orçamental do ano de 2005, constatou-se que:

- a) Nesta entidade não existe o Livro Numerador de Requisições;
- b) Não existe suficiente segregação de funções para assegurar uma correcta gestão dos fundos públicos, visto que há apenas uma funcionária que recebe todas as requisições internas, faz a sua enumeração e cabimentação e as remete à chefe do Departamento de Administração e Finanças para sua autorização. Posteriormente a esta operação, a mesma, faz a relação dos cheques emitidos, lança a informação nos Livros Obrigatórios e, no fim de cada mês, elabora os processos de prestação de contas à Direcção Nacional da Contabilidade Pública;
- c) Com excepção da verba Ajuda de Custo fora do País, a informação constante dos Livros Obrigatórios, referente às verbas Ajuda de Custo dentro do País, Representação e Outras Despesas com o Pessoal é inconsistente com a do Balancete de Execução Orçamental de 31 de Dezembro;
- d) Foi realizada e registada uma despesa na verba Outros Bens Duradouros, referente ao aluguer de uma grua para nivelar a rua que dá acesso à casa do Secretário Permanente do Ministério das Pescas, no valor de 18 milhões de Meticais.

Em sede do contraditório, o Ministério das Pescas afirmou que “ *a residência do Secretario Permanente é na 1ª Avenida n.º 306 R/C, Bairro Triunfo. Esta rua degradou-se de tal ordem que em determinada altura na parte da rua adjacente à residência, acumulava água das chuvas que acabava entrando no quintal adentro, alagando também o interior da habitação. Solicitado o Conselho Municipal, não atendeu. A intervenção feita na rua foi tão só para escoar estas águas que tornavam o imóvel não habitável e com elevados custos de manutenção*”.

Esta despesa não está enquadrada no âmbito das atribuições e competências desta instituição, sendo assim, está-se perante um pagamento indevido, constituindo, portanto, uma infracção financeira à luz do Regimento da 3.ª Secção deste Tribunal.

Por outro lado, não foi lançado qualquer concurso público para a realização da mesma. Por ser uma obra executada por conta do Estado, é considerada despesa pública (alínea b) do n.º 1 do artigo 1 do Decreto n.º 17/98, de 29 de Abril, que cria a Inspeção de Obras Públicas e aprova o seu respectivo Estatuto Orgânico). Ora, por ser uma obra pública, a celebração do contrato de empreitada é precedida de concurso público ou de concurso limitado, salvo nos casos em que a lei permita o ajuste directo ou a dispensa de concurso e esta seja decidida pela entidade competente, de acordo com o n.º 1 do artigo 43º do Decreto-Lei n.º 48871, de 19 de Fevereiro de 1969, tornado extensivo a Moçambique pela Portaria n.º 555/71, de 12 de Outubro;

- e) O Ministério das Pescas, por solicitação do TA, na altura da realização da auditoria, entregou uma lista dos bens adquiridos durante o ano de 2005, onde constam bens móveis tais como: máquinas de contabilidade, geleiras, estantes, armários, cadeiras, chaleiras, etc... classificados em várias verbas do grupo Bens de Capital do Orçamento de Funcionamento, quando deveriam ter sido

classificados nas verbas Material não Duradouro de Escritório e Material Duradouro de Escritório do grupo Despesas Correntes.

No documento do contraditório a entidade afirmou que “os mapas apresentados pelos técnicos careciam de correcções tomando em conta o classificador económico das despesas”. Note-se que esta lista devia ter sido preparada com base no Livro de Controlo Orçamental, único suporte aprovado pela legislação para o registo da execução do Orçamento.

Sublinhe-se que tanto no Balancete de Encerramento da componente de Funcionamento do Ministério como no Mapa VI-1 da CGE de 2005, relativo ao Ministério das Pescas, não consta nenhuma informação referente às Despesas de Capital;

- f) A despesa da passagem aérea Maputo/USA/Maputo, no valor de 84,5 milhões de Meticais, para além de não apresentar justificativos, foi registada na verba Outra Maquinaria e Equipamento, quando deveria ser na verba Passagens fora do País;
- g) O Ministério das Pescas não tem o controlo da informação sobre a execução dos projectos de investimento inscritos no Orçamento, visto que, segundo as explicações da instituição, a execução destes, é da responsabilidade do Fundo de Fomento Pesqueiro.

6.7.7 – Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala

A Direcção Provincial da Educação e Cultura de Sofala (DPECS) é o órgão do Governo Provincial que realiza e controla a aplicação unitária da política de educação, com base nos princípios, objectivos, normas e programas definidos pelos órgãos centrais do Estado, Ministério da Educação e Cultura (MEC) e Governo Provincial (artigo 1 do Diploma Ministerial n.º 76/88, de 18 de Maio, que aprova o Estatuto Orgânico das Direcções Provinciais de Educação e Cultura, publicado no Boletim da República n.º 20, 1.ª Série).

6.7.7.1 – Componente Corrente do Orçamento

Segundo o Orçamento do Estado de 2005, o valor total das Despesas Correntes orçado para a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala, foi de 411.339 milhões de Meticais, correspondendo à verba, Salários e Remunerações” o montante de 328.245 milhões de Meticais (79,8%).

Dos trabalhos de auditoria realizados, no mês de Abril de 2006, constatou-se que a DPECS contabilizou uma execução total da despesa (sem a verba Salários e Remunerações) de 19.208 milhões de Meticais enquanto na CGE de 2005 consta o montante de 49.478 milhões de Meticais, manifestamente superior, como se observa no Quadro n.º VI.22. Pelo facto destas informações serem muito díspares e não havendo mais elementos que possam elucidar sobre a efectiva execução, não foram feitas outras análises, com excepção daquelas que deram origem às respostas da entidade.

Foi constituída uma amostra sobre a informação da execução das verbas Outras Despesas com o Pessoal, Bens e Serviços, Transferências Correntes e Despesas de Capital, correspondendo ao montante de 9.292 milhões de Meticais, o que representa 48,4% do valor total executado na Componente Funcionamento do Orçamento (19.208 milhões de Meticais) desta entidade.

No Quadro n.º VI. 22 é ilustrada a dotação inicial, as alterações efectuadas ao longo do ano e a dotação final do Orçamento do Estado. É apresentada, também, a comparação entre a execução correspondente a dotação final, resultante da consulta dos processos da DPECS e a constante da Conta Geral do Estado de 2005.

Quadro n.º VI. 22 – Execução da Componente Funcionamento do Orçamento do Estado da Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala

No período da realização das auditorias, a DPECS só tinha as dotações iniciais, motivo pelo qual se verificou uma sobre-execução nas verbas de Representação, Renda de Instalações e Transporte e Carga.

Em sede do contraditório, a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala afirma que *“O ponto 3.2.3 do relatório faz menção da sobre-execução nas rubricas Representação, Renda das Instalações e Transportes e Cargas, o que foi ocasionado pela falta de autorização dos pedidos de redistribuição de verbas pela DPPF, apesar de estarem previstas num máximo de três por exercício, e a DPEC foi instruída a executar o Orçamento apenas observando o tecto global do sector e não de cada rubrica. Assim sendo, não foi ultrapassado o limite*

global, mas é lógico que em algumas rubricas a execução foi alta, em contrapartida, baixa, noutras”.

Relativamente a esta questão, não foi fornecido ao Tribunal Administrativo o documento no qual a DPECS é instruída nesses termos. Por outro lado, o artigo 1 do Decreto n.º 27/2005, de 17 de Agosto, estabelece que “É delegado no Ministro das Finanças e no Governador Provincial a competência para proceder à autorização, por despacho, da transferência e redistribuição de dotações orçamentais previstas no artigo 7 da lei de Orçamento do Estado para 2005, entre órgãos ou instituições do Estado de nível central e provincial, respectivamente”.

Pelo facto de as modificações orçamentais só poderem ser aprovadas pelo Governador Provincial e não por uma simples “instrução” da Direcção de Finanças, houve violação da legislação vigente.

6.7.7.2 – Execução do Investimento

6.7.7.2.1. Componente do Orçamento

Relativamente à execução dos projectos de investimento financiados por fundos do Orçamento do Estado foi elaborado um mapa, com base na informação dos processos de prestação de contas.

O Quadro n.º VI.23 apresenta a dotação inicial e final, bem como a execução dos projectos de investimento da Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala, durante o ano de 2005.

Quadro n.º VI. 23 – Execução dos Projectos de Investimento da Direcção Provincial da Educação e Cultura de Sofala

Em cumprimento das orientações do Governador Provincial, cinco projectos de investimento inseridos na Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala foram reorientados. Assim, sofreram alteração do seu valor inicial, os seguintes projectos: SOF 2003-0057-Reabilitação do INEA-Manga; SOF 2003-0036-Construção do CFPP de

Inhaminga; SOF 2003-0040-Reabilitação e Ampliação da EPC 1.º de Maio; EDU 1989-1022-Carteiras Escolares e EDU 2003-1019-Programa de Alfabetização.

Os outros projectos não sofreram nenhuma alteração em relação ao valor inicialmente previsto. São os casos de: EDU 2004-0022-Ampliação da ESG1 de Mafambisse, SOF 2005-0035-Ampliação da ESG1 de Estoril; EDU 2004-0013- Construção da EP1 1 de Junho da Ponta-Gêa; SOF 2005-0005 Reabilitação e Ampliação do ESG de Marromeu e SOF 2005-0008-Construção da DDE de Chemba .

No quadro supra está apresentada, a execução, em termos absolutos e relativos. A execução dos projectos de investimento financiados por fundos internos em 2005 foi de 26.604 milhões de Meticais, correspondentes a 83% do total do valor orçamentado após a reorientação.

O valor de execução de 26.604 milhões de Meticais foi obtido mediante consulta das pastas dos processos de investimento constantes na instituição. Entretanto, do Relatório de 2005 emitido pela instituição (DPECS), verificou-se que, consta o valor de 28.321 milhões de Meticais, evidenciando uma diferença de 1.717 milhões de Meticais.

Em sede do contraditório, a DPECS respondeu que *“...a fonte de elaboração do Relatório de Execução feita pelo Departamento de Planificação é a informação dada pelo Departamento de Administração e Finanças através da Repartição de Execução Orçamental, portanto, na base dos mesmos processos apresentados aos auditores. O erro terá acontecido na extracção de dados que foram fornecidos ao Departamento que elaborou o Relatório pela funcionária encarregue de o fazer.”*

Deverão ser envidados esforços no sentido de incrementar o controlo interno nesta área, de modo a evidenciar uma melhor coordenação, entre os diferentes departamentos da instituição envolvidos.

6.7.7.2.2 – Projectos Fora do Orçamento

No âmbito dos programas do FASE, que se destinam ao pagamento de subsídios aos alfabetizadores de adultos e à construção de infra-estruturas escolares de baixo custo, a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala (DPECS), recebeu, no ano de 2005, fundos transferidos do Tesouro Central via Direcção Provincial de Finanças, no total de 20.328,20 milhões de Meticais.

Para gerir esses fundos a DPECS é titular da conta bancária n.º 051096529003 - (DPECS- FASE), no Banco de Moçambique.

O valor de 7.122,35 milhões de Meticais, correspondente a uma transferência do mês de Dezembro 2005 e destinada à conta referenciada acima, deu entrada na conta n.º 051040529008, do Fundo Permanente da Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala, por erro da Direcção Provincial de Finanças.

Sobre este assunto, a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala esclareceu nos seguintes termos *“A Direcção Provincial de Finanças transferiu erradamente o montante*

de 7.122.350.000,00 Meticaís para a conta do fundo permanente. Quando se descobre que o valor tinha sido depositado na conta errada, já tinham sido gastos 722.350.000,00 Meticaís.”

Assim, do montante inicialmente recebido, foram apenas transferidos 6.400 milhões de Meticaís para a devida conta (n.º 051096529003), havendo, assim, uma diferença de 722,35 milhões de Meticaís.

Em 2005, devido à insuficiência de recursos do Fundo Permanente, foram efectuadas transferências da conta bancária da DPECS-FASE, para a conta n.º 051040529008 do Fundo Permanente, no valor de 5.141,55 milhões de Meticaís, parcialmente devolvidos, até atingir o montante de 2.404,85 milhões de Meticaís, na altura do encerramento do exercício, o que dá um saldo de 2.736,70 milhões de Meticaís.

A respeito desta diferença e da anterior, de 722,35 milhões de Meticaís, a DPECS informou que tinham sido efectuadas as reposições até finais de Janeiro de 2006. Mas, na análise efectuada aos correspondentes extractos bancários de 2005 e do 1.º trimestre de 2006, cujas cópias foram disponibilizadas a equipa do TA na altura da realização da auditoria, não foi encontrada qualquer evidência dessa regularização.

Quanto aos movimentos da conta bancária n.º 051096529003 - DPECS-FASE, registaram-se débitos, ao longo do ano, no valor total de 12.813,87 milhões de Meticaís, dos quais, apenas 7.672,32 milhões de Meticaís, correspondem às despesas relacionadas com as diversas actividades do FASE na província, o que reflecte um baixo nível de utilização dos fundos transferidos para as actividades deste programa.

6.7.8 – Direcção Provincial de Saúde de Sofala.

A Direcção Provincial de Saúde de Sofala (DPSS) é o órgão do aparelho do Estado que, a nível local, funciona como instrumento para planificação, implementação e controlo dos objectivos e funções atribuídas ao Ministério da Saúde.

No âmbito da realização da auditoria a esta entidade, foi feita uma análise da informação constante dos Balancetes de Execução Orçamental, referente a Bens e Serviços (13.947 milhões de Meticaís), tendo a escolha da amostra (8.659 milhões de Meticaís) das verbas a auditar sido baseada nos montantes mais significativos, com um peso de 62,1%.

Na análise da informação sobre a execução orçamental das verbas seleccionadas, foi constatado o seguinte:

- a) Do montante de 716 milhões de Meticaís previstos para Outras Despesas com o Pessoal, apenas foram executados 142 milhões de Meticaís, o que representa 19,8%;
- b) Nas sub-verbas Manutenção e Reparação de Equipamentos e Outros Serviços a informação constante do Livro de Controlo Orçamental não confere com a do Balancete de Execução Orçamental, contrariando disposto no n.º 9.3 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, da Direcção Nacional da Contabilidade Pública, de 25 de Abril de 2001, segundo o qual, a elaboração do Balancete deve ser baseada no Livro de Controlo Orçamental;
- c) Em algumas folhas do Livro de Protocolo de Cheques, existem registos sem a assinatura do beneficiário do cheque, contrariando o disposto no n.º 7.5 das

Instruções acima mencionadas, segundo o qual no Livro de Protocolo de Cheques deve constar a assinatura e o número do Bilhete de Identidade do beneficiário, ou seu representante legal, a quem tiver sido entregue o cheque;

- d) Nos Livros de Controlo Orçamental, Numerador de Requisições e Movimento da Conta Bancária, em algumas folhas, não constam os totais das movimentações das despesas realizadas, apresentam rasuras e escriturações a lápis e algumas somas não conferem com as despesas efectivamente realizadas. Estes factos contrariam o estabelecido nos números 7.1 e 7.3 das instruções já referenciadas, segundo as quais os livros obrigatórios serão escriturados a tinta e não poderão ser rasurados e no Livro de Controlo Orçamental cada fólio será somado mensalmente e feito o resumo do mês por verbas orçamentais;
- e) No Mapa Anual Resumo das despesas do PROSAÚDE, do total de 21.522 milhões de Meticais, o Subsídio de Alimento para os funcionários da Saúde de Sofala, ascendem a 17.338 milhões de Meticais (81%), constituindo, assim, a maior parte do total gasto no ano;
- f) A instituição não preenche o Livro Numerador de Requisições do PROSAÚDE e segundo a explicação da mesma, o não preenchimento do livro, deve-se ao facto de a alocação de fundos para este programa não se apresentar de forma sequencial tornando-se, assim, difícil fazer um acompanhamento em termos de registo.

O preenchimento do Livro Numerador de Requisições é de carácter obrigatório, independentemente das circunstâncias que possam existir, que dificultem a realização desta tarefa.

6.7.9 – Direcção Provincial de Finanças – Sofala (DPFS)

A Direcção Provincial de Finanças de Sofala (DPFS) é o órgão do aparelho do Estado que funciona metodologicamente sob orientação dos Órgãos Centrais do Ministério das Finanças.

A auditoria a esta entidade baseou-se na análise dos contratos celebrados entre as empresas fornecedoras de bens/prestação de serviços e a DPFS, como é apresentado a seguir.

6.7.9.1 – Compra de Moradias em Sofala

Ao longo de 2005, foram celebrados, pelo menos, dois contratos de compra e venda de imóveis, relativos à aquisição de duas habitações a particulares, que a seguir são detalhadas:

- a) Residência para ser habitada pelo Secretário Permanente Provincial, sita na Rua Andrade Corvo, n.º 475, no Bairro da Ponta - Gêa, na Cidade da Beira, pelo montante de 180.000,00 USD.
- b) Residência para a Delegação Provincial do Instituto Nacional de Estatística, sita na Rua Fernão Mendes Pinto, n.º 174, 1.º Andar único, no Bairro da Ponta-Gêa, na Cidade da Beira pelo valor de 1.350 milhões de Meticais, ou seja 55.089,45 USD.

Estes contratos, por serem geradores de despesa pública e celebrados por entidades públicas, estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal Administrativo, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho.

Ora, os contratos para aquisição destes imóveis não foram submetidos à análise da legalidade administrativa e financeira tornando-os ineficazes, ou seja, não exequíveis e insusceptíveis de quaisquer efeitos financeiros, de harmonia com o previsto no n.º 1 do artigo 7 da lei supracitada.

Sublinha-se, também, que estes imóveis não estão registados como bens do Estado, em conformidade com as funções atribuídas às Direcções Provinciais de Finanças, pela alínea k) do artigo 18 do Regulamento Interno das Direcções Provinciais de Finanças, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 88/98, de 15 de Julho.

6.7.9.2 – Reabilitação da Moradia Adquirida para o Secretário Permanente

Foi reabilitado o imóvel adquirido para a residência do Secretário Permanente de Sofala, através da celebração de um contrato com a empresa ECOB – Empresa Construtora da Beira, Obras de Construção Civil, num montante global de 104.012,12 USD, dos quais foram adiantados 26.003,03 USD, ou seja, 621 milhões de Meticais, em 17 de Janeiro de 2006, registados como execução do Orçamento do Estado de 2005. A reabilitação foi efectuada nos primeiros meses do ano de 2006, tendo-se efectuado o último pagamento em Abril desse ano.

Esta reabilitação, por se tratar de uma obra pública, enquadra-se no regime jurídico das empreitadas de obras públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48871, de 19 de Fevereiro de 1969.

Em termos globais, a mencionada residência terá custado aos cofres do Estado cerca de 285.000,00 USD.

Enviou-se à Secretaria Provincial o Ofício n.º 109/SG/TA/2006, de 20 de Abril, solicitando-se informações sobre:

- a) A avaliação do imóvel, pela Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação, de maneira a certificar a conveniência do preço pago;
- b) A cópia do processo de licitação para a reabilitação, em cumprimento da legislação existente sobre a matéria;
- c) Se o processo mencionado no ponto anterior foi tramitado através da Direcção das Obras Públicas e Habitação.

A estas perguntas a Secretaria Provincial respondeu que a avaliação da casa foi feita por uma entidade privada da qual anexou o respectivo documento. Ainda, a este respeito, a Secretaria Permanente afirmou que: *“não havia necessidade de uma nova avaliação tendo em conta que os critérios usados pelo avaliador são os que normalmente são usados”*.

A Secretaria Permanente informou, ainda, que para a execução desta empreitada, foram solicitadas cotações de preços, convidando as seguintes empresas, a apresentar as suas

propostas de orçamento: IDIL-Construções; ECOB-Empresa Construtora da Beira, Lda; Sociedade Hidráulica de Chiveve e SPIC-Construções.

Ora, de acordo com o Regime jurídico de empreitada de obras públicas, Decreto-Lei n.º 48871, de 8 de Fevereiro de 1969, n.º 1 do artigo 43º, a celebração do contrato de empreitada de obras públicas deve ser precedida de concurso público ou de concurso limitado, salvo nos casos em que a lei permita o ajuste directo. Portanto, a Secretaria Permanente não seguiu nenhuma das modalidades mencionadas anteriormente, tendo esta recorrido a cotações, infringido, assim, a lei.

Nos termos do artigo 104.º do Decreto-Lei n.º 48871, de 8 de Fevereiro de 1969, o regime regra dos contratos de empreitada de obras públicas é o concurso público.

Constatou-se, ainda, que a Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação não teve nenhuma intervenção na análise destes orçamentos, violando a alínea a) do n.º 1 do Artigo 3 do Decreto n.º 17/98, de 29 de Abril.

De referir que este contrato de empreitada de obras públicas está igualmente sujeito à fiscalização prévia do Tribunal Administrativo. Contudo, tal não se verificou, incorrendo-se, assim, nos efeitos da falta de visto já referido.

Estas infracções financeiras são puníveis à luz do Regimento já referido.

6.7.9.3 – Compra de Recheio para a Residência do Secretário Permanente

Para a residência do Secretário Permanente foi encomendada a fabricação de mobiliário de cozinha e comprado mobiliário de quarto, como a seguir se detalha:

- Encomenda de mobiliário modular para a cozinha da residência, em madeira maciça, à empresa Zináfrica, pelo valor total de 9.347,31 USD, tendo sido paga a 1.ª prestação de 60%, no montante de 134 milhões de Meticaís, em 18 de Janeiro de 2006, registado como execução do Orçamento de 2005.
- Aquisição de mobiliário de quarto para a mesma residência, no valor total de 213 milhões de Meticaís, à empresa Dalmann, tendo sido paga 50% do montante, ou seja, 106.248.285 Meticaís, em 23 de Janeiro de 2006, registado como execução do Orçamento de 2005.

Também, no ofício n.º 109/SG/TA/2006, de 20 de Abril, enviado à Secretaria Provincial se solicitava os comprovantes de se ter cumprido a legislação vigente, o princípio da economicidade, tanto para o mobiliário de cozinha como para o de quarto.

Relativamente ao mobiliário modular para a cozinha foi expresso que se trata da “...única empresa a oferecer cozinha modular em madeira maciça além de que a cotação da outra empresa (Intercasa) se revela mais elevada em relação à que foi adjudicada.”

Em relação ao mobiliário de quarto a Secretaria Provincial informou o seguinte: “*porque a residência tinha que ser mobilada, solicitou-se cotações das empresas: Lar Moderno, Dulce Vita e Dalmann. Em função das cotações e qualidade, optou-se encomendar na Dalmann*”.

Para além deste mobiliário foram comprados outros elementos para a mesma residência, como sejam oito aparelhos de ar condicionado, cortinados, mobiliário de sala, geleira, fogão, etc..., por um valor total de 605 milhões de Meticais, registados na execução da Componente Investimento do Orçamento de 2005 da Província, como se detalha no Quadro n.º VI.24.

**Quadro n.º VI. 24 – Relação das Despesas Incorridas para a Residência do
Secretário Permanente da Província de Sofala**

Pode-se concluir que para a residência do Secretário Permanente, o Estado despendeu grande parte dos 7.859 milhões de Meticais, equivalentes a 325.485,00 USD, apresentados no quadro acima.

A compra do mobiliário e electrodomésticos pela Secretaria Provincial foi concretizada por meio de uma aquisição por cotações. Ora, nos termos das alíneas q) e s) do artigo 28 do Decreto n.º 29/97, de 23 de Setembro, que introduz alterações ao Regulamento de aquisição de bens e requisição de serviços para os órgãos do aparelho de Estado e instituições subordinadas, aprovado pelo Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, a aquisição de electrodomésticos e mobiliário está sujeita a concurso geral. Assim, o processo de adjudicação do fornecedor dos bens destinados à residência em causa foi ilegal.

Também, aqui, o contrato celebrado para a aquisição destes bens não foi submetido à fiscalização prévia deste Tribunal, conforme impõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, incorrendo nos efeitos da falta do visto já citados.

6.7.9.4 – Arrendamento de Residências para Dirigentes Provinciais

Tornou-se prática em alguns órgãos e instituições do Estado o arrendamento de residências para os seus quadros, com o objectivo de colmatar a escassez de residências, pertenças das instituições do Estado.

No decurso da auditoria à DPF de Sofala, constatou-se que a Secretaria Provincial de Sofala está a pagar, pela renda da casa ocupada pelo Secretário Permanente, o montante mensal de 47,7 milhões de Meticais que, ao câmbio de 24.000 Meticais/USD, é equivalente a 1.989,00 USD.

Analisadas algumas das rendas que a Direcção Provincial de Finanças pagou pelo arrendamento das residências ocupadas por dirigentes da Província, como sejam o Director Provincial do Trabalho, dos Transportes e Comunicações, de Recursos Minerais, a Delegação Regional da IGF, e bolseiros da DPF, constata-se, nos casos verificados, a existência de contratos com vigência entre 1/6/2000 e 31/07/2003 que apresentam preços entre 950 e 1.050,00 USD.

Por outro lado, entre a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala e particulares foram celebrados quatro contratos de arrendamento, que a seguir se mencionam:

- Arrendamento de uma moradia tipo 3, situada na Avenida Sancho de Toar, na cidade da Beira, cujo contrato foi celebrado no dia 16 de Março de 2005, por um período de cinco anos prorrogáveis automaticamente, no valor de 7 milhões de Meticais mensais;
- Arrendamento de uma moradia do tipo 3, sita na Avenida 24 de Julho, na cidade da Beira, cujo contrato foi celebrado no dia 23 de Dezembro de 2002, por um período de um ano prorrogável automaticamente, no valor de 4,5 milhões de Meticais mensais;
- Arrendamento de uma moradia sita no Bairro de Macúti, na cidade da Beira, cujo contrato foi celebrado no dia 01 de Junho de 2004, por um período de dois (2) anos renováveis automaticamente, salvo decisão em contrário, no valor de 5 milhões de Meticais mensais,
- Arrendamento do 3.º e 4.º andares do Edifício Associação Comercial, sito na cidade da Beira, cujo contrato foi celebrado no dia 25 de Outubro de 2005, com duração indeterminada e início no dia 01 de Janeiro de 2006, no valor de 5 milhões de Meticais mensais;

Dos exemplos citados, constata-se que os valores das rendas são manifestamente inferiores àquele que é pago pela Secretaria Permanente (47,7 milhões de Meticais), não se justificando o desembolso de tal montante, para alojar o Secretário Permanente da Província, como ele próprio o reconhece no documento de resposta ao Ofício n.º 109/SG/TA/2006, de 20 de Abril, ao afirmar que *“o signatário se encontra numa casa arrendada cujo valor não é suportável por muito tempo, tendo em conta as limitações orçamentais da instituição.”*. Assim, no âmbito do SISTAFE, e relativamente a esta situação, são postos em causa os princípios de economicidade e eficiência, preconizados nas alíneas c) e d) do artigo 4 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, respectivamente.

Os contratos supramencionados não foram submetidos ao Tribunal Administrativo para a obtenção do visto, contrariando o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da lei já referida, que impõe que *“os contratos de qualquer natureza, geradores de despesa*

pública, estão sujeitos à fiscalização prévia” e incorre-se em infracção financeira, à luz do Regimento já referido.

6.7.10 – Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP)

A acção de fiscalização na DNCP teve como objectivo analisar as despesas realizadas com os adiantamentos de operações de tesouraria, regularizadas, posteriormente, ou com Notas de Pagamento do OE.

Para o efeito, constituiu-se uma amostra de 93 processos, cujos resultados da análise se apresentam seguidamente:

- 1) Pelo Sector 6518 - Outras Despesas Correntes, foram regularizados adiantamentos efectuados por Operações de Tesouraria, ao Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) no total de 30.558 milhões de Meticais (Notas de Pagamento números 9784, 9596, 9597, 9598 e 9599), quando esta entidade tem o seu orçamento próprio onde essa despesa deve ser inscrita.

Quanto aos aspectos relacionados com os pagamentos efectuados por conta do STAE, da DGA e do INAS, em sede do contraditório do relatório da acção de fiscalização, a DNCP esclareceu que essas despesas não dizem respeito ao *“funcionamento dessas instituições, razão pela qual foram inscritas na rubrica de Encargos Gerais do Estado, para atender situações ocasionais ou outros compromissos de interesse do Estado”*.

Se bem que a despesa do STAE possa ser classificada como ocasional, de maneira nenhuma podem ser incluídas nessa classificação as despesas incorridas na DGA e no INAS. No caso da DGA as duas despesas concorrem para aumentar a arrecadação das receitas alfandegárias, ou seja, provocar uma maior eficácia da instituição. Por outro lado, as despesas efectuadas para o INAS também se relacionam com o normal funcionamento da entidade. Consequentemente, essas despesas são intrínsecas às atribuições dessas instituições e devem ser registadas no seu orçamento.

- 2) Pelo Sector 6511 – Serviços, verba 1220099 – Outros, foram pagos 244.664 milhões de Meticais, ao longo de todo o ano. Este montante corresponde a: 1) despesas relativas ao contrato de serviços entre a empresa Crown Agents e a Direcção Geral das Alfândegas pela gestão operativa da DGA; 2) serviços de inspecção pré-embarque da empresa Intertek Foreign Standards. Estas despesas deveriam ser registadas no Sector 2703 DGA, para dar uma imagem real do total das despesas incorridas por esta instituição.
- 3) Com base no número 5 do artigo 12 da Lei n.º 7/98, de 18 de Junho, é pago um subsídio de reintegração de 75% do salário base, a ex-titulares de cargos governativos que cessaram no anterior Governo.

Com esse objectivo foram emitidas três Notas de Pagamento (números 4676, 4991 e 6513) no total de 53.598 milhões de Meticais, registadas no Sector 6515, verba 143402 Dirigentes Cessantes, correspondendo esse montante a 50% dos cálculos efectuados pela DNCP. Também foi emitida a Nota de Pagamento de Operações de Tesouraria n.º 3097, de 05/12/05, no total de 38.729 milhões de Meticais.

Por outro lado, na CGE de 2005, consta como total da execução, para esta verba, o montante de 167.533 milhões de Meticais. Comparando este valor com a previsão de 130.300 milhões de Meticais (45.000 milhões de Meticais para a Assembleia da República e 85.300 milhões de Meticais para o Governo), mencionados na Informação n.º 12/DVA/RVC/SC/2005 da DNCP, de 30 de Junho, conclui-se que foi ultrapassada a previsão.

- 4) Relativamente à Universidade Eduardo Mondlane (UEM), de um trabalho de fiscalização realizado, verificou-se que existem atrasos sistemáticos no pagamento das facturas de Água e Electricidade e de Comunicações, pois segundo foi explicado pela Direcção Financeira da UEM, os fundos recebidos para atender essas despesas são exíguos relativamente aos montantes em causa.

Assim, e em relação às Comunicações foi pago, no mês de Agosto de 2005, o montante de 9.180 milhões de Meticais das facturas de Setembro/2004 até Maio de 2005.

Igualmente e com respeito às despesas de Água e Electricidade, nos meses de Junho e Julho de 2005, foram pagas facturas dos meses de Junho a Dezembro de 2004, no valor total de 3.345 milhões de Meticais.

O Governo, a este respeito, em sede do contraditório, afirmou que *“No âmbito do SISTAFE, as despesas de carácter contínuo como é o caso de comunicações e água e electricidade, não pagas durante um determinado exercício, transitam para o exercício seguinte para serem suportadas pelas correspondentes verbas do orçamento aprovado para este exercício”*.

Quanto a esta questão o Governo não especificou qual é a legislação sobre a qual se baseou para produzir essa afirmação. Como já foi referido no Relatório e Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2004, o Manual do Classificador das Despesas, que entrou em vigência no ano de 1997, estabelecia que as despesas não pagas dentro dos anos económicos respectivos deviam ser inscritas no grupo dos exercícios findos.

Nesse mesmo sentido, o Decreto n.º 7/98, de 10 de Março, determinava que, no caso de não haver disponibilidade nas verbas originárias do ano a que corresponde a despesa, *“... as dívidas serão incluídas nas dotações orçamentais do respectivo órgão ou instituição, para o ano económico seguinte, na rubrica Exercícios Findos”*.

O princípio de especialização dos exercícios está traduzido no n.º 3 do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro que reza *“As despesas só podem ser assumidas durante o ano económico para o qual tiverem sido orçamentadas”* e assim sendo, as despesas do ano anterior não podem ter registo nas verbas previstas para o ano seguinte.

Por outro lado, a alínea d) do n.º 1 do artigo 13 da lei referida no parágrafo anterior determina que, seguindo o princípio de especificação, cada receita e cada despesa deve ser suficientemente individualizada.

Também, constatou-se, nesta fiscalização, que os comprovativos das despesas da verba Água e Electricidade somam 14.138 milhões de Meticais, valor que também está registado como execução do ano, no Balancete de Encerramento, enquanto na mesma verba, no Mapa VI-1 da CGE de 2005, consta o montante de 17.337 milhões de Meticais, manifestamente superior ao total dos comprovantes e do Balancete de Encerramento.

Igualmente, na verba Comunicações constatou-se que o valor que figura como execução, no Mapa VI-1 da CGE de 2005, de 21.519 milhões de Meticais, é superior ao total dos comprovantes das despesas analisadas, que coincidem com 11.772 milhões de Meticais apresentados no Balancete de Encerramento.

A Direcção Nacional de Contabilidade Pública, em sede do contraditório ao relatório da acção de fiscalização, manifestou, na essência, que os montantes apresentados na CGE não se referem, apenas, aos valores indicados no Balancete de Encerramento, mas também aos valores disponibilizados através das requisições de fundos apresentadas ao longo do exercício e das reposições de fundos efectuadas através dos processos de prestação de contas mensais.

As informações que são a base dos montantes disponibilizados, seja dos solicitados através de requisições de fundos apresentadas ao longo do exercício ou das reposições dos processos de prestação de contas, constam dos livros contabilísticos da Direcção Financeira da UEM. É com esses registos contabilísticos que são elaborados tanto os balancetes que fizeram parte da prestação de contas de cada mês, como do Balancete de Encerramento, sendo este o último do ano, de que a instituição não recebe reposição.

Em sede do contraditório o Governo esclareceu que *“As diferenças constatadas pelo Tribunal Administrativo explicam-se pelo facto de a DNCP registar não só os valores constantes do Balancete de Encerramento como também os valores relativos aos pagamentos directos efectuados via e-SISTAFE”*.

Estamos, portanto, perante falhas de procedimentos de registos contabilísticos, visto que, a entidade a que são afectas essas dotações orçamentais não tem informações de pagamentos de despesas que dizem respeito à mesma. Por outro lado, o Governo não detalha, explicitamente, quais são esses pagamentos efectuados directamente via e-SISTAFE.

- 5) No Balancete de Encerramento do Ministério da Indústria e Comércio (MIC), referente a 2005, consta o valor total de 23.866 milhões de Meticais, que inclui despesas realizadas na verba 122099 – Outros, no valor de 9.721 milhões de Meticais.

O Tribunal Administrativo, no âmbito das suas atribuições, realizou uma acção de fiscalização àquele Ministério, visando, essencialmente, analisar os comprovantes das despesas dos montantes supracitados, tendo, para tal, seleccionado uma amostra composta por dezasseis processos. Da análise da amostra constatou-se o seguinte:

- a) Sete são relativos a pagamentos efectivados à empresa Language Lab International House, da África do Sul, referente à realização de cursos de inglês;
- b) Três correspondem a pagamentos de passagens aéreas, para deslocação à Índia, com o objectivo de participar em cursos de inglês;
- c) Dois pagamentos à empresa ACCESS, Lda pela instalação de uma rede estruturada de dados – LAN;
- d) Um pagamento à Universidade Pedagógica pela concepção de curriculum e plano de estudos do curso de psicologia laboral;
- e) Um pagamento pelo desenho de uma campanha publicitária visando a divulgação do Decreto n.º 49/2004, de 17 de Novembro, relativo ao regulamento do licenciamento da actividade comercial;
- f) Um pagamento pela aquisição de aparelho de ar condicionado e seis arquivadores incluindo os serviços de montagem;
- g) Um pagamento à empresa EBS Business pela realização de um curso de formação em administração e supervisão de bases de dados.

Salienta-se que, dos 16 processos analisados, citados acima, 6 não apresentam facturas definitivas, recibos e listas dos participantes nos cursos de Inglês, realizados tanto na Índia como na África do Sul, que figuram no quadro a seguir. Tais processos apenas apresentam as notas de débito do Banco de Moçambique.

Para além das constatações acima mencionadas, realizou-se um pagamento à empresa DIVITEC pela aquisição de aparelho de ar condicionado e seis arquivadores incluindo os serviços de montagem por um valor de 432 milhões de Meticais. Estas despesas foram classificadas, na Requisição Interna, como de capital (2120999) e registadas, no entanto, na verba 122099 – Outros.

- 6) As Notas de Pagamento números 10043, 10035 e 12646, registadas no Sector 6515 – Transferências às Famílias, verba 143399 – Outras, foram emitidas pelos montantes de 716, 1.954 e 15.564 milhões de Meticais, respectivamente, tendo como beneficiário o Instituto Nacional de Acção Social (INAS). Segundo se pôde constatar dos processos disponibilizados para consulta na própria entidade, esses montantes foram destinados à compra de diversos materiais duradouros, como a seguir se discrimina.
 - Pelo montante de 716 milhões de Meticais, foram efectuados pagamentos em duas prestações à fornecedora Ecu Word – Sociedade de Comércio Internacional, Lda, através da conta bancária n.º 13903020001 sobre o

BCI-Fomento, objecto de concurso especial n.º 46/J/2005, realizado no dia 19 de Outubro de 2005, sendo 505 milhões de Meticais para compra de uma máquina fotocopiadora impressora a cores e 211 milhões de Meticais para a compra de quatro máquinas fotocopiadoras, médias.

- Foi efectuado o pagamento à fornecedora PCI – Personal Computer Internacional, Lda, no valor de 1.954 milhões de Meticais, através da conta bancária n.º 6287541.10.001 sobre o BCI-Fomento, objecto de concurso especial n.º 44/2005, realizado no dia 27 de Outubro de 2005, para a compra de vinte e cinco computadores de escritório, oito computadores portáteis, duas impressoras grandes para a rede e dez impressoras de gabinete.
- Pelo valor de 15.564 milhões de Meticais, foram efectuados pagamentos em duas prestações à fornecedora Mozambique Holdings, Lda, através da conta bancária n.º 860488 sobre o BIM-Banco Internacional de Moçambique, objecto de concurso especial n.º 33/I/2005, realizado no dia 12 de Outubro de 2005, sendo 14.736 milhões de Meticais para compra de quinze (15) viaturas de marca Mahindra, modelo Scorpion, Station Wagon 4x4 e 828 milhões de Meticais para a compra de dez (10) motorizadas de marca Suzuki, modelo ZS125GY.

- 7) Nos mesmos sectores e verbas mencionados no ponto anterior foram registadas várias Notas de Pagamento destinadas ao INAS de Âmbito Central para fazer face ao Programa Subsídio de Alimentos.

Realizou-se uma acção de fiscalização ao Instituto Nacional de Acção Social (INAS) Sede, com o objectivo de analisar os comprovativos das despesas registadas no Sector 6515 – Transferências às Famílias, relativas aos meses de Maio, Junho, Julho, Agosto, Setembro, Outubro e Novembro do ano de 2005, conforme se detalha no Quadro n.º VI.26.

Solicitou-se, à instituição, que fornecesse o documento que define as despesas elegíveis para serem contabilizadas no mencionado programa Subsídios de Alimentos, tendo esta informado que não tinha esse documento nem tais definições.

Quadro n.º VI.26 – Despesas do Programa Subsídio de Alimentos

Nos meses de Maio/Junho e Setembro o valor total da amostra é superior ao montante da Nota de Pagamento emitida pela DNCP para reposição das despesas realizadas. Confrontado o INAS perante esta situação, respondeu que nas pastas onde se arquivam os comprovantes foram inclusos outros documentos que não correspondem a essas prestações de contas, não os tendo, entretanto, individualizado.

Do valor total pago de 7.787 milhões de Meticais, foram analisados os comprovativos das despesas correspondentes a 6.261 milhões de Meticais, representando uma amostra de 80,4% do total gasto.

As despesas efectuadas pelo INAS no âmbito do Programa Subsídio de Alimentos estão enquadradas em 4 componentes, que são: Supervisão, Capacitação Institucional, Formação e Assistência Técnica. Por sua vez, a componente Supervisão compreende Ajuda de Custo, Passagens e taxas de embarque e Combustível.

Da análise do quadro acima, depreende-se que a componente Capacitação Institucional foi a que teve maior peso, no total das despesas efectuadas, com 39,0%, seguida da Supervisão, com 27,9%, dentro da qual as Ajuda de Custo absorveram 20,8% do total gasto.

Como Capacitação Institucional, foram contabilizadas despesas que não correspondem ao conceito de capacitação institucional. A título de exemplo, foram pagos *flash drivers*, disquetes, telemóveis, pneus, aparelho de ar condicionado, um computador *lap top*, impressoras, chaleiras, material didáctico e de escritório, fardamento para funcionários, elementos de ornamentação, lavagem de viaturas, abastecimento de viaturas, etc. Cada uma destas despesas deve ter o seu registo nas verbas apropriadas do classificador, nos termos do n.º 2 do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado e o n.º 7.3 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, de 25 de Abril de 2001.

A totalidade do montante registado em Assistência Técnica, nos meses de Maio/Junho, foi destinada à compra de cinco pneus para o carro do Director.

O valor total registado em Assistência Técnica, nos meses de Julho/Agosto correspondeu à reparação da viatura MMF-42-57.

No mês de Novembro registou-se na rubrica Assistência Técnica a aquisição de bebedores de água, reparação de aparelhos de ar condicionado e de viaturas.

Aqui, também, e como se depreende dos três últimos parágrafos, nenhuma dessas despesas corresponde, em rigor, à componente Assistência Técnica, constituindo assim, pagamentos indevidos.

De toda a análise realizada aos distintos processos de execução do Orçamento do Estado, na DNCP, no MIC, na UEM e no INAS, conclui-se que:

- a) Na DNCP contabilizaram-se despesas nos sectores com os códigos 6511, 6518 e 6519, pertencentes a entidades que têm os seus próprios orçamentos, preterindo a legislação vigente e apresentando uma informação desvirtuada da execução do Orçamento dessas entidades;
- b) Há uma excessiva utilização dos sectores cujo código começa por 65 por parte da DNCP, para registar despesas de órgãos específicos quando deviam só registar aquelas consideradas como encargos gerais do Estado e por isso não pertencentes a um órgão específico;
- c) No MIC foram registadas despesas sob designações que não correspondem às verdadeiras verbas orçamentais, violando desta forma o n.º 7.3 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, de 25 de Abril de 2001, que estabelece que o registo das despesas deve ser feito nas verbas apropriadas do classificador.

No INAS, também, foram registadas despesas sob designações que não correspondem às verdadeiras verbas orçamentais, violando, do mesmo modo, o n.º 7.3 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, de 25 de Abril de 2001, que estabelece que, o registo das despesas deve ser feito nas verbas apropriadas do classificador;

- d) Com destino ao INAS foi registado, no Sector 6515 – Transferências às Famílias, na verba 143399 – Outras, despesas de Capital, relativas à compra de diversos materiais duradouros, quando deveriam ter sido registadas na correspondente verba do INAS;
- e) A Universidade Eduardo Mondlane (UEM) efectuou, em 2005, pagamentos de despesas de Comunicações e Água e Electricidade relativas ao ano anterior, em virtude de os fundos recebidos em cada ano, terem sido exíguos para o volume das despesas.

Contudo, essas despesas estão contabilizadas como execução do ano em curso, ao invés de utilizar a verba de Exercícios Findos para o efeito.

Também se constatou que os registos contabilísticos da DNCP, relativos às verbas Comunicações e Água e Electricidade, apresentados na CGE de 2005, são manifestamente superiores aos montantes dessas verbas constantes do Balancete de Encerramento da UEM. A Direcção Nacional de Contabilidade Pública prestou um esclarecimento que não é conclusivo sobre este assunto.

Mais uma vez sublinha que as violações das normas sobre execução do Orçamento do Estado são infracções financeiras à luz do Regimento anteriormente citado.

B) Contratos

Foram analisados os processos relativos à celebração dos contratos de pessoal, de arrendamento, de fornecimento de bens, de requisição de serviços e de empreitadas de obras públicas das seguintes entidades: FASE, PROSAÚDE, FARE e Direcções Provinciais de Educação e Cultura, Saúde e Finanças de Sofala.

Para ilustrar os resultados dos contratos analisados, são seguidamente apresentados os aspectos gerais e, posteriormente, os específicos de cada uma das entidades.

6.7.11 – Aspectos Gerais

Observados os contratos relativos à aquisição de bens e requisição de serviços, a empreitadas de obras públicas, ao pessoal e ao arrendamento, constatou-se que na sua maioria não foram submetidos ao Tribunal Administrativo para a concessão do visto, como seguidamente se apresentam.

Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE)

Dos 3 contratos sobre empreitadas de obras públicas analisados, constatou-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

De um total de 21 contratos sobre o fornecimento de bens analisados, apurou-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Duma amostra de 4 contratos de consultoria analisados, verificou-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

PROSAÚDE

Foram analisados 6 contratos sobre empreitadas de obras públicas tendo sido constatado que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Dos 16 contratos sobre o fornecimento de bens analisados, mostrou-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

De um universo de 32 contratos sobre o pessoal analisados, inferiu-se que 26 não foram submetidos à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE)

Foram analisados 16 contratos relativos ao pessoal e conclui-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Direcção Provincial de Saúde de Sofala

De um universo de 4 contratos sobre empreitadas de obras públicas analisados, constatou-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala

Foram analisados 12 contratos sobre empreitadas de obras públicas, tendo-se constatado que 7 não foram submetidos à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Dum total de 4 contratos sobre arrendamento analisados, verificou-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Direcção Provincial de Finanças de Sofala

Dum total de 3 contratos sobre o fornecimento de bens analisados, constatou-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Dos 2 contratos sobre empreitadas de obras públicas analisados, aferiu-se que nenhum deles foi submetido à fiscalização prévia para a obtenção do visto do Tribunal Administrativo.

Nos termos do artigo 5 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, o visto é o acto jurisdicional que condiciona a produção de efeitos jurídicos e financeiros dos contratos celebrados pela Administração Pública. Ora, a sua falta viola o estabelecido na alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da lei já referida, que impõe que “os contratos de qualquer natureza, geradores de despesa pública, estão sujeitos à fiscalização prévia”.

6.7.12 – Aspectos Específicos

6.7.12.1 – Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE)

Analisados vários processos sobre construção civil, aquisição de bens e requisição de serviços e de consultoria constatou-se que:

- a) Alguns contratos, que no âmbito da legislação vigente devem ser obrigatoriamente sujeitos à fiscalização prévia, foram redigidos em língua estrangeira. Este facto contraria o disposto no artigo 10 da Constituição da

República de Moçambique e no artigo 20 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas, que determina que “os documentos redigidos em língua estrangeira, para serem válidos perante o Tribunal Administrativo, devem ser traduzidos para a língua oficial do país e autenticados por autoridade nacional competente. Como exemplo, temos os projectos FASE-40/04/MIND/G (Aquisição de Material Desportivo Diverso), FASE-14/05/MEC/CW (Reabilitação e Extensão do Centro de Formação de Professores Primários de Inhaminga-Sofala) e FASE-15/05/MEC/CW (Reabilitação e Extensão de Instituto de Magistério Primário de Maputo) que estão redigidos em língua estrangeira.

Em sede de contraditório, a entidade referiu que “no caso de concursos internacionais e contratação de assistência técnica os respectivos contratos de fornecimento de bens ou serviços são regularmente elaborados em língua inglesa. Sublinhamos o facto de que estes concursos, segundo o Regulamento de Procurement a vigorar no período auditado, são conduzidos em língua inglesa e conseqüentemente os contratos são elaborados na língua do concurso”.

“Relativamente à questão de traduzir os contratos acima referenciados para a língua portuguesa gostaríamos de informar que um seguimento rigoroso desta regra resultaria em custos muito elevados para a nossa instituição, tomando em consideração o facto de que este tipo de contratos resultantes de concursos internacionais muitas vezes passam a conter setenta a oitenta páginas”.

Reitera-se que os contratos redigidos em língua estrangeira, para serem válidos perante o Tribunal Administrativo, devem ser traduzidos para a língua portuguesa, em cumprimento das disposições legais atrás mencionadas.

- b) A cláusula anti-corrupção não consta nos contratos de empreitadas de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviço e de consultoria, violando o disposto no artigo 6 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, que dispõe que em “todos os contratos em que seja parte o Estado..., é obrigatória a inclusão de uma cláusula anti-corrupção em que as partes se comprometem a não oferecer, directa ou indirectamente, vantagens a terceiros, e nem solicitar, prometer ou aceitar, para benefício próprio ou de outrem, ofertas com o propósito de obter julgamento favorável sobre o serviço a prestar”. A não observância desta cláusula torna nulo o contrato. Contudo, e mesmo assim, os contratos foram executados.

6.7.12.2 – PROSAÚDE

6.7.12.2.1 – Contratação de Pessoal

Na análise dos contratos do pessoal foi constatada:

- a) A existência de seis funcionários afectos à Direcção Nacional dos Recursos Humanos, cujos salários são pagos pelo Fundo PROSAÚDE. Estas contratações não estão em conformidade com a legislação em vigor, na medida em que os contratados exercem funções que existem nos qualificadores profissionais. Pelo disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 34 do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (E.G.F.E.), aprovado pelo Decreto n.º 14/87, de 20 de Maio, os órgãos

centrais e locais do aparelho do Estado só poderão celebrar contratos fora do quadro, com regime próprio, para execução de certas actividades que não exijam qualificação habilitacional ou profissional específica e cujo conteúdo de trabalho não esteja previsto nos qualificadores profissionais em vigor no aparelho do Estado.

Segundo as informações prestadas pelos técnicos do MISAU, *o PROSAÚDE é responsável pelo pagamento de salários de pessoas contratadas, no período em que aguardam a sua nomeação para o Aparelho do Estado, tendo em conta que a cabimentação financeira por parte do Orçamento do Estado é morosa e a instituição precisa destes técnicos com urgência.*

- b) A existência de contratos de trabalho celebrados com os médicos de nacionalidade indiana que não foram submetidos a visto do Tribunal Administrativo, violando o disposto na alínea c) do número 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, que estabelece que “São obrigatoriamente sujeitos à fiscalização prévia os actos, contratos e mais instrumentos jurídicos geradores de despesa pública, praticados ou celebrados pelas entidades referidas no artigo anterior: c) os contratos de qualquer natureza ou montante, designadamente os relativos a pessoal...”.

Nos termos da alínea a) do artigo 2 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, as entidades referidas no artigo anterior são o “Estado e outras entidades públicas, designadamente os serviços e organismos inseridos no âmbito da Administração Pública Central, Provincial e Local, incluindo os dotados de autonomia administrativa e ou financeira, com personalidade jurídica”.

6.7.12.2.2 – Contratos de Fornecimento de Bens e Requisição de Serviços

Foram analisados vários contratos celebrados entre o Ministério da Saúde e as empresas fornecedoras de bens e de prestação de serviços, tendo sido constatado o seguinte:

- a) Em alguns processos, não consta informação nem qualquer prova sobre se as empresas prestaram as respectivas cauções provisórias e definitivas, conforme impõem os artigos 74 e 76 do Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, que aprova o Regulamento de aquisição de bens e requisição de serviços para os órgãos do aparelho do Estado e instituições subordinadas. Segundo estes dispositivos, os fornecedores que participarem em concurso nele previstos, prestarão, no acto da apresentação da sua proposta, uma caução provisória correspondente a 1% do valor total dos bens que se propuserem fornecer ou sobre o valor que for fixado pela comissão e antes da assinatura do termo de adjudicação, a prestação da caução definitiva de 2% do valor da adjudicação. A título de exemplo, encontram-se nesta situação os contratos números 15/MISAU/PROSAÚDE/POA/2005-fornecimento de fardamento hospitalar, no valor de 33 milhões de Meticais; 17/MISAU/PROSAÚDE/POA/2005-fornecimento de calçado correspondente a 6.046 milhões de Meticais e 28/MISAU/PROSAÚDE/POA/2005-fornecimento de calçado no montante de 117.862,88 USD;
- b) Existência de processos que não cumprem o estabelecido nas alíneas h), i) e j) do artigo 15 das Instruções de Execução Obrigatória do Tribunal Administrativo, de 30 de Dezembro de 1999, uma vez que, dos mesmos, não constam os

documentos comprovativos da situação dos adjudicatários perante o fisco e Segurança Social. De igual modo não constam as licenças do Ministério da Indústria e Comércio. Estão nessa situação os contratos 15/MISAU/PROSAÚDE/POA/2005- fornecimento de fardamento hospitalar e 17/MISAU/PROSAÚDE/POA/2005-fornecimento de calçado, supra citado;

- c) Em vários casos, nos processos de contratação, não foram organizados os cadernos de encargos, como estabelece a alínea d) do artigo 43 do Decreto citado, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 17 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, segundo o qual para cada concurso realizado será organizado um processo, em duplicado, constituído por um exemplar do caderno de encargos. A título de exemplo, refiram-se os contratos 15/MISAU/PROSAÚDE/POA/2005-fornecimento de fardamento hospitalar; 17/MISAU/PROSAÚDE/POA/2005-fornecimento de calçado e 151/SPC/CA/2005-compra de fardamento hospitalar por um total de 6.410 milhões de Meticais;
- d) Na celebração dos contratos, em alguns casos, não se cumpre o estatuído no artigo 45 do Regulamento de aquisição de bens e requisição de serviços, aprovado pelo Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, que dispõe que “Homologada a adjudicação, será notificado o adjudicatário por meio de ofício enviado por portador, ou pelo correio com aviso de recepção, para no prazo de 10 dias contados da notificação, efectuar o depósito definitivo da caução e assinar o contrato caso haja lugar”. A título de exemplo, foi analisado o contrato n.º 2 MISAU/PROSAUDE/POA-2004 correspondente a 3.264 milhões de Meticais.

6.7.12.2.3 – Contratos de Empreitada

Ainda durante o trabalho de auditoria, foram verificados vários contratos de empreitada celebrados entre o MISAU e diversas empresas de construção para a realização de obras de construção e reabilitação dos edifícios em posse do Ministério, tendo-se constatado o seguinte:

- a) Em alguns casos, os actos públicos dos concursos não foram efectuados nos prazos fixados, conforme o estatuído no artigo 58º do Decreto-Lei n.º 48871, de 08 de Fevereiro de 1969, que aprova o regime do contrato de empreitada de obras públicas. Segundo esta disposição, “O acto público do concurso terá lugar no primeiro dia útil que se seguir ao termo do prazo fixado no anúncio”. Por exemplo: os contratos CMAM (02) FC/MS/DPC/GACOPI/05- reabilitação da Central de Medicamentos e Artigos Médicos e ACMED (01-08/04)-construção de Armazém Central de Medicamentos;
- b) Não são seguidas as instruções de contratação, segundo o número 2 do artigo 95º do Decreto-Lei n.º 48871, de 8 de Fevereiro de 1969, que reza: “A adjudicação será notificada ao concorrente preferido, determinando-se-lhe que preste, no prazo de oito dias, a caução definitiva, cujo valor expressamente se indicará”. Ora, se o contrato para reabilitação da Central de Medicamentos e Artigos Médicos e Compra de Medicamentos no montante de USD 1.908.792,23 correspondente a 44.018 milhões de Meticais, foi celebrado, no dia 31 de Janeiro

- de 2005, a caução definitiva devia ter sido prestada antes da data da celebração deste, em vez da data em que ocorreu, a saber, o dia 21 de Fevereiro de 2005;
- c) Nos Contratos de Empreitada para Reabilitação das Oficinas e Armazém do Departamento de Manutenção e para Remodelação da Casa Protocolar da Vice – Ministra da Saúde, não constam as datas das assinaturas dos mesmos, o que contraria o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 17 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, Regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas, que estabelece que os contratos definitivos são ainda acompanhados de documento donde constem, entre outros elementos, a data da sua celebração;
 - d) Foi celebrado, em 2004, um contrato de empreitada no valor de 3.228,9 milhões de Meticais, entre a Direcção Provincial de Saúde de Sofala e a empresa Nhaxa Organizações (Construções) Lda., para a construção do Centro de Saúde II de Chupanga em Marromeu, sem que esta obra esteja prevista no Orçamento de 2004, violando assim o estatuído no n.º 2 do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, segundo o qual nenhuma despesa pode ser realizada, sem que sendo legal, se encontre inscrita, devidamente, no Orçamento do Estado aprovado;
 - e) Do mesmo modo, entre a Direcção Provincial de Saúde de Sofala e a empresa Enacol, Lda, em 2004, celebrou-se um contrato para construção do Centro de Saúde II de Nensa, em Marromeu, no valor de 2.448 milhões de Meticais, sem a respectiva previsão orçamental em 2004 e 2005;
 - f) Em 2004, entre a Direcção Provincial de Saúde de Sofala e a empresa Gavine Construções, Lda, foi celebrado um contrato de construção do Centro de Saúde II de DAF (Nhambalo-Marromeu), no valor de 2.886 milhões de Meticais, sem cumprir os requisitos anteriormente referidos;
 - g) Os contratos CMAM (02) FC/MS/DPC/GACOPI/05-reabilitação da Central de Medicamentos e Artigos Médicos e Compra de Medicamentos no montante de 1.908.792,23 USD correspondente a 44.019 milhões de Meticais e ACMED (01-08/04) -construção de Armazém Central de Medicamento no valor de 9.753.704,75 USD correspondente a 224.930 milhões de Meticais não apresentam a cláusula anti-corrupção, conforme obriga o número 1 do artigo 6 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, o que os torna nulos e de nenhum efeito jurídico (número 2 do artigo 6 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho).

6.7.12.3 – Fundo de Apoio à Reabilitação da Economia (FARE)

Os processos de pessoal não são submetidos para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal Administrativo, contrariando o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 3, da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, que estabelece o Regime jurídico da fiscalização das despesas públicas, segundo o qual, são obrigatoriamente sujeitos à fiscalização prévia, dentre outros: “os contratos de qualquer natureza ou montante, designadamente os relativos a pessoal, obras públicas, empréstimos, concessão, fornecimentos de bens e prestação de serviços.”

6.7.12.4 – Direcção Provincial de Saúde de Sofala (DPSS)

6.7.12.4.1 –Fornecimento de Bens e Requisição de Serviços

Relativamente ao Fornecimento de Bens e Requisição de Serviços, aferiu-se que:

- a) A instituição não celebrou nenhum contrato, contrariando o estatuído no artigo 52 do Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, que determina que deve ser celebrado um contrato entre o adjudicatário e a instituição que realizou o concurso, obedecendo aos vários requisitos estabelecidos;
- b) Nem todos os fornecedores apresentaram os documentos individuais devidamente regularizados e alguns deles não possuem a certidão comprovativa de registo comercial. Este facto viola o disposto na alínea a) do artigo 14 do Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, redacção dada pelo Decreto n.º 29/97, de 23 de Setembro, segundo o qual, para efeito de inscrição, as entidades nacionais devem apresentar um requerimento dirigido ao Governador Provincial, donde conste a identificação completa da firma e a indicação dos legítimos representantes, com assinaturas reconhecidas pelo notário e acompanhados da certidão comprovativa do registo comercial. Refiram-se, como exemplo, as empresas Ferrox, Lda e a Papelaria Atlas, Lda;
- c) A prestação da caução definitiva é efectuada mediante depósito bancário na conta da Direcção Provincial de Finanças de Sofala. Na análise feita aos talões de depósito, verificou-se que não há consistência entre o valor da caução fixado no anúncio do concurso e os valores realmente depositados como caução. Refira-se como exemplo, o talão de depósito pertencente à Papelaria Digital, referente à aquisição de material de escritório e o talão de depósito pertencente à empresa Gulam Mahomed Omar Lda, referente à aquisição de produtos higiénicos;
- d) A aquisição de Combustível e Lubrificantes não obedeceu às modalidades previstas no artigo 3 do dispositivo legal anteriormente mencionado, tendo sido o abastecimento efectuado em diversas bombas da praça. Este facto contraria o preconizado na alínea c) do artigo 28 da lei referida que dispõe que os concursos gerais serão abertos para aquisição de Combustíveis e Lubrificantes;
- e) No que concerne à Prestação de Serviços, a mesma entidade não possui os processos devidamente organizados e arquivados. Segundo o pronunciamento da entidade, no ano de 2005, o sector de aprovisionamento não obedeceu às modalidades de requisição de serviços, tendo esta sido efectuada por via telefónica. Segundo o artigo 3 do Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, todas as requisições de serviços destinados aos órgãos do aparelho de Estado ou a instituição subordinada devem ser efectuadas com base nas modalidades estabelecidas na disposição legal, o que não se verificou.

6.7.12.4.2 – Contratos de Empreitada

Na análise dos contratos de empreitada de obras públicas, concluiu-se que:

- a) Os elementos que servem de base ao concurso público (projecto da obra, caderno de encargos e o programa do concurso) não são elaborados conforme o estabelecido nos artigos 51.º, 52.º e 53.º do Decreto-Lei n.º 48871, de 8 de Fevereiro de 1969, pelo que o projecto da obra e o programa do concurso

encontram-se inseridos no que designam por caderno de encargos. Ora, segundo o artigo 51º da disposição já mencionada, no projecto da obra, devem estar patentes peças que serão suficientes para definir a obra, incluindo a localização, o valor dos trabalhos, a natureza do terreno, o traçado geral e os pormenores da construção.

Nos termos do artigo 52.º, o caderno de encargos deve conter, ordenado em articulados, as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais, a incluir no contrato a celebrar.

E, conforme o artigo 53.º, o programa do concurso deve definir, igualmente, os termos a que obedece o processo do concurso, onde serão especificadas as condições para a admissão dos concorrentes e apresentação das propostas, incluindo o montante da caução provisória, se o concorrente deve ou não apresentar o plano de trabalhos e a entidade a quem os concorrentes excluídos devem requerer a restituição dos depósitos efectuados.

Em sede do contraditório, a Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação de Sofala (DPOPHS), referiu que *“os projectos são elaborados pela DPSS, por uma empresa de consultoria, por um concurso público lançado pela própria DPSS, cabendo apenas a DPOPHS, modificar as partes móveis do caderno de Encargos, timbrar a capa e lançar o concurso público”*.

Por sua vez e a respeito da mesma questão, a DPSS referiu que *“de acordo com a prática da província, o lançamento do concurso é da responsabilidade da DPOPHS. Ao dono da obra cabe o manifesto de intenção através de fornecimento de caderno de encargos do projecto em causa”*.

Os pronunciamentos das duas entidades, não só se contradizem, como não satisfazem a questão colocada, visto que as mesmas têm a responsabilidade de garantir, antes do lançamento do concurso, que os elementos que servem de base ao mesmo estão conforme a lei.

- b) Nos processos não constam as propostas apresentadas por outros concorrentes para além dos adjudicatários. No entanto, as actas e os relatórios dos concursos indicam que outros empreiteiros apresentaram propostas. São exemplos, os projectos SAU/05/0013 e SAU/05/0014.

Em sede do contraditório a DPOPHS, afirmou que *“nos processos correspondentes aos projectos SAU/05/0013 e SAU/05/0014, a DPOPH lançou concurso referente a construção de 1 Casa T3 da DPSS no Dondo, (1 Concorrente, a J.D. Sousa Construções apresentou a sua proposta) e a construção de 1 Casa T2 da DPSS em Guara-Guara-Búzi, concorreram 2 Empreiteiros (Beira Empreitada e Fia Construções), e na data de abertura participaram os representantes das mesmas empresas, 2 elementos da DPOPHS, 1 da Procuradoria e 1 da DPPFS, e no decorrer de todos os processos de concurso de empreitadas, o Departamento atravessou crises em termos de pastas para a guarda de documentos, ficando os mesmos processos de concurso guardados com cada Presidente da mesa de júri, para posterior arrumação em caso das mesmas pastas serem disponibilizadas. Passado tempo surgiram mudanças das instalações do Departamento de um lugar para outro, e evidente que neste processo de mudança de instalações, com documentos sem pastas para arquivo, uma proposta (Fia Construções), tenha sido arquivada*

numa outra pasta, na altura, logo que as mesmas tinham sido disponibilizadas (usaram-se as pastas dos anos anteriores para arquivar os processos recentes)''.

Com este procedimento, a DPOPHS violou as Instruções de Execução Obrigatória do Tribunal Administrativo, relativas aos processos sujeitos à fiscalização prévia, de 30 de Dezembro de 1999, que estabelecem, no n.º 1 do artigo 5, que os processos são organizados individualmente, devendo existir um processo por cada contrato e o n.º 1 do artigo 90 do Decreto n.º 30/2001, de 15 Outubro, que aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública que determina que o arquivo será organizado a nível de serviços, competindo aos respectivos dirigentes determinar o seu funcionamento de acordo com um guião classificador devidamente aprovado, de forma a facultar com eficiência, simplicidade e rapidez a obtenção de informação ou consulta.

6.7.12.5 - Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala

6.7.12.5.1 - Contrato de Arrendamento

Foram celebrados quatro contratos de arrendamento entre a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala e particulares, que a seguir se mencionam:

- Arrendamento de uma moradia tipo 3, situada na Avenida Sancho de Toar, na cidade da Beira, cujo contrato foi celebrado no dia 16 de Março de 2005, por um período de cinco anos prorrogável automaticamente, no valor de 7 milhões de Meticais mensais;
- Arrendamento de uma moradia do tipo 3, sita na Avenida 24 de Julho, na cidade da Beira, cujo contrato foi celebrado no dia 23 de Dezembro de 2002, por um período de um ano prorrogável automaticamente, no valor de 4,5 milhões de Meticais mensais;
- Arrendamento de uma moradia sita no Bairro de Macúti, na cidade da Beira, cujo contrato foi celebrado no dia 1 de Junho de 2004, por um período de dois anos prorrogável automaticamente, salvo decisão em contrário, no valor de 5 milhões de Meticais mensais,
- Arrendamento do 3.º e 4.º andares do Edifício Associação Comercial, sitos na cidade da Beira, cujo contrato foi celebrado no dia 25 de Outubro de 2005, com duração indeterminada e início no dia 1 de Janeiro de 2006, no valor de 5 milhões de Meticais mensais;

Relativamente a todos estes contratos, não houve concursos públicos ou autorização de dispensa dos mesmos, conforme o disposto na alínea a) do número 1 do artigo 17 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, que aprova o Regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas, segundo o qual os contratos não relativos a pessoal, devem ser instruídos com aviso de abertura do concurso público ou autorização de dispensa do mesmo; não foi realizada escritura pública para a celebração do contrato, conforme o preceituado na alínea e) do artigo 89 do Código do Notariado e o locatário não apresentou o título de propriedade do imóvel, como impõe a alínea a) do número 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 42565, de 8 de Outubro de 1969, que aprova o Código de Registo Predial, mandado aplicar pela Portaria n.º 18751, de 29 de Setembro de 1961.

6.7.12.5.2 - Contrato de Aquisição de Bens e Fornecimento de Serviços

Segundo informações prestadas pelo Chefe do Departamento de Administração e Finanças, a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala não firmou nenhum contrato de fornecimento de combustíveis e lubrificantes. A instituição abastece-se de combustíveis e lubrificantes a crédito no Posto de Abastecimento Central-Mobil por causa da fácil localização deste, próximo da Direcção.

A aquisição de combustíveis e lubrificantes não obedeceu às modalidades previstas no artigo 3 e alínea c) do artigo 28 do Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, que estabelece que serão abertos concursos gerais para aquisição de combustíveis e lubrificantes.

Em sede do contraditório, a Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala esclareceu que *“Em 2005, esta direcção não obteve concursos gerais, mas sim, recebeu uma nota proveniente da DPPF, instruindo a fazer as aquisições de bens e serviços aplicando a modalidade de pedido de cotações.”*

Contudo, na nota em apreço (Circular n.º 09/RPE/13/DPPFS/2540/2005), a DPPF somente instruiu à DPECS a aplicar a modalidade de pedido de cotações até que fossem publicados os resultados do novo concurso.

Por outro lado, todos os comprovativos de abastecimento de combustíveis, relativos ao ano de 2005, não apresentam as matrículas das viaturas que beneficiaram do produto, conforme mostram as facturas constantes do processo.

Nos processos dos contratos para fornecimento de mobiliário escolar, entregues pela Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala, não consta prova de que os fornecedores tenham apresentado a caução definitiva, que será de 2% do valor da adjudicação, de acordo com o número 1 do artigo 76 do Decreto n.º 42/89, de 28 de Dezembro, que aprova o Regulamento de aquisição de bens e requisição de serviços para os órgãos do aparelho do Estado e instituições subordinadas.

Na análise dos contratos de produção de mobiliário escolar, constatou-se que os contratos “01/05/MEC/G, 01/DPE/2005 e 02/DPE/2005” não possuem a cláusula anti-corrupção, violando o disposto no artigo 6 da Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, segundo o qual, em “todos os contratos em que seja parte o Estado, é obrigatória a inclusão de uma cláusula anti-corrupção em que as partes se comprometem a não oferecer directa ou indirectamente, vantagens a terceiros, e nem solicitar, prometer ou aceitar, para benefício próprio ou de outrem, ofertas com o propósito de obter julgamento favorável sobre o serviço a prestar”. A não observância desta cláusula torna nulos tais contratos.

Mesmo assim, estes contratos foram executados.

6.7.12.5.3 - Contratos de Empreitada

Foram analisados oito contratos de empreitada de obras públicas celebrados pela Direcção Provincial de Educação e Cultura de Sofala (DPECS), tendo sido constatado o seguinte:

- a) Em alguns processos, não consta informação e prova de que os adjudicatários prestaram a caução definitiva, conforme impõe o artigo 97º do Decreto-Lei n.º 48871, de 8 de Fevereiro de 1969. Segundo este dispositivo legal, “O adjudicatário garantirá por caução definitiva o exacto e pontual cumprimento das obrigações que assume com a celebração do contrato de empreitada”. Como exemplos, temos os contratos números 12/DE/DPOPHS/05 no valor de 3.176 milhões de Meticais, 18/DE/DPOPHS/05 no montante de, 2.593 milhões de Meticais, 14/DE/DPOPHS/05, no valor de 2.753 milhões de Meticais, 20/DE/DPOPHS/05 no montante de 4.393 milhões de Meticais e 27/DE/DPOPHS/05 no montante de 2.237 milhões de Meticais;

A DPOPHS, em sede da solicitação feita pelo Tribunal Administrativo, esclareceu que *“Os 5% da caução definitiva estão assegurados pela retenção, por um período de 12 meses.”*

Este pronunciamento da DPOPHS confirma o atrás referido, quanto ao não pagamento da caução por parte do adjudicatário.

O artigo 96.º do Decreto-Lei supracitado, de 8 de Fevereiro de 1969, dispõe que “se o adjudicatário não prestar em tempo a caução definitiva e não houver sido impedido de o fazer por facto independente da sua vontade que seja reputado justificação bastante, perderá o montante da caução provisória a favor do dono da obra e a adjudicação considerar-se-á desde logo sem efeito”.

- b) Execução de cinco contratos de empreitada sem visto do Tribunal Administrativo, que constitui um acto jurisdicional condicionante da eficácia global dos actos e instrumentos legalmente sujeitos à fiscalização prévia, conforme o previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 3 e artigo 5, ambos da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho. Tais contratos são: 12/DE/DPOPHS/05, 07/DE/DPOPHS/04, 18/DE/DPOPHS/05, 07/DE/DPOPHS/03, 24/DE/DPOPHS/05 e 28/DE/DPOPHS/05;
- c) Em alguns contratos, a notificação para a prestação da caução é posterior à celebração do contrato, como é o caso dos contratos números 20/DE/DPOPHS/05 e 24/DE/DPOPHS/05;

Em resposta ao Tribunal Administrativo, a DPOPHS afirmou que *“Quanto às diferenças entre as datas de assinatura do contrato e da notificação, de certo existe uma certa aceleração, por razões de escassez de tempo, como referimos que a empreitada surge nos meados do 2.º semestre, com risco de prejudicar a mesma quer fisicamente e financeiramente, ou tanto para o beneficiário e o dono da obra.”*

Em relação a este pronunciamento, há que referir que a DPOPHS deve cumprir o que está estatuído na lei, ou seja, o previsto n.º 2 do artigo 95º do supracitado Decreto-Lei, que estabelece que “a adjudicação será notificada ao concorrente

preferido, determinando-se-lhe que preste, no prazo de oito dias, a caução definitiva, cujo valor expressamente se indicará”.

- d) Há uma violação sistemática, em todos os contratos analisados, dos artigos 57.º e 58.º do Decreto-Lei n.º 48871, de 8 de Fevereiro de 1969, que dizem respeito aos prazos de duração dos concursos públicos e do acto público do concurso;
- e) Os contratos números 07/DE/DPOPHS/04 e 28/DE/DPOHS/04 não apresentam a cláusula anti-corrupção, prevista no artigo 6 da Lei n.º 06/2004, de 17 de Junho, o que os torna nulos, apesar de terem sido executados;
- f) O processo do contrato número 07/DE/DPOPHS/04 no montante de 3.430 milhões de Meticais não foi instruído de acordo com o previsto na alínea i) do artigo 15 das Instruções de Execução Obrigatória do Tribunal Administrativo, de 30 de Dezembro de 1999, pois faltam os documentos comprovativos da situação do adjudicatário perante a Segurança Social;
- g) A empresa ENACOL não tem os seus estatutos publicados no Boletim da República, conforme impõe o corpo do artigo 193.º do Código Comercial que diz que *“logo que a sociedade seja constituída serão os seus estatutos publicados”*. Por sua vez, o n.º 1 do artigo 145.º do Código Comercial diz que *“as publicações sociais efectuar-se-ão na folha oficial do Governo e num dos jornais mais lidos”*.

A DPOPHS, em sede da solicitação feita pelo Tribunal Administrativo, respondeu que *“... irá solicitar à empresa essas considerações, com o conhecimento do Tribunal Administrativo, mas do momento esta DPOPHS, caracteriza para a participação no Concurso, Empresas detentoras de Alvará, sem litígios com o INSS e tanto com as Finanças”*.

Esta justificação é insuficiente e não responde às preocupações colocadas por este Tribunal, para além de que à data da adjudicação o empreiteiro não reunia todos os requisitos.