
PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2005

I. ENQUADRAMENTO LEGAL

Competência e Prazos

Nos termos da alínea a) do número 1 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, compete ao Tribunal Administrativo dar parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Esta deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo, até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que a mesma respeite, segundo dispõe o número 1 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema da Administração Financeira do Estado. Por seu turno, o número 2 do mesmo artigo estabelece que o Relatório e o Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado devem ser enviados à Assembleia da República até ao dia 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a Conta Geral do Estado respeite.

É com base na observância dos comandos normativos acima citados e visando satisfazer o disposto no número 3 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que o Tribunal Administrativo, reunido em plenário, emite o presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2005.

Âmbito do Parecer

Por imperativo legal – número 2 do artigo 10 do Regimento aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho – o Tribunal Administrativo, em sede do Parecer, aprecia, designadamente:

- “a) a actividade financeira do Estado, no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial e das receitas e despesas;
- b) o cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar;
- c) o inventário do património do Estado;

d) as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente”.

Para prosseguir os fins anteriormente mencionados, o Tribunal obedece ao conteúdo e à estrutura da Conta Geral do Estado, estabelecidos nos artigos 47 e 48 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.

II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Por ter sido revogada a maioria da regulamentação sobre a execução do Orçamento, relativa ao registo de todas as suas operações e às alterações orçamentais, criou-se um vazio legal, verificando-se a desestruturação do sistema anterior de procedimentos atinentes à realização das despesas e sua escrituração nas entidades públicas, advindo, desse facto, percas de informação, por falta de seu devido registo. Esta situação dificulta os trabalhos dos órgãos de controlo interno e externo.

A Lei do Orçamento contém um dispositivo que permite ao Governo fazer modificações das dotações orçamentais, para além do limite global, que é uma competência exclusiva da Assembleia da República.

Há uma redução das informações relativas ao OE e a sua execução no que concerne à classificação funcional, já que as sub - funções não foram contempladas no classificador vigente.

Continua-se a arrecadar receitas não inscritas no OE, como é o caso de algumas receitas próprias e consignadas. Também há fundos que ingressam nas contas bancárias do Estado como dividendos das participações do Estado em empresas, rendas provenientes de concessão de exploração, entre outros, sem o correspondente registo contabilístico e, conseqüentemente, não são apresentados na CGE.

As contribuições dos cidadãos, através do IRPS, continuam a ser o dobro das receitas provenientes do IRPC, pagas pelas empresas, devido à existência dos benefícios fiscais e créditos sistemáticos no IVA, entre outros.

Nem todos os fundos ingressados no ano são registados como receita do mesmo período, permanecendo fora da Conta Única do Tesouro (CUT).

Os reembolsos dos créditos outorgados em anos anteriores, com fundos do Tesouro, continuam a não ser registados como receita de capital.

No período de cinco anos que transcorre de 2001 a 2005, as receitas provenientes da cobrança coerciva caíram, nos dois últimos anos, para níveis nunca antes verificados.

Verificam-se divergências na informação entre os dados da CGE e os registos de execução da despesa das próprias entidades.

Realizaram-se contratos de empreitada de obras públicas, de fornecimento de bens e prestação serviços, sem se cumprir os preceitos legais relativos ao visto do Tribunal Administrativo.

Continuam a existir projectos de investimento fora do Orçamento do Estado.

Houve adiantamento de fundos através do Orçamento do Estado, sem existência dos comprovativos das despesas.

Há uma redução qualitativa dos dados apresentados na CGE, relativamente à execução dos sectores prioritários, pelo facto de não ter-se classificado por sub-funções o OE.

Constata-se a utilização excessiva das Operações de Tesouraria, no último trimestre do ano, por se terem encontrado problemas técnicos na implementação do e-SISTAFE.

Continua a verificar-se a realização de regularizações, no ano seguinte, dos adiantamentos feitos através das Operações de Tesouraria.

Persiste a classificação errada dos pagamentos relativos ao saneamento financeiro de empresas, sendo estas despesas por montantes elevados.

As regras e os procedimentos para a inventariação dos bens do Estado ainda não foram aprovados.

III. CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1 - Processo Orçamental

3.1.1 - Constatações

Analisado o capítulo IV – “Processo Orçamental” do Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2005, constatou-se que:

- a) a lei que aprova o Orçamento de 2005, diferentemente das de anos anteriores, não apresenta a despesa desagregada por sub-funções, o que limita a análise segundo a classificação funcional;
- b) nem todos os fundos externos de financiamento aos projectos de investimento estão inscritos no OE e registados na Conta Geral do Estado;
- c) a Lei Orçamental n.º 4/2005, de 22 de Junho, diferentemente das de anos anteriores, não apresenta a receita desagregada segundo a classificação económica e territorial, o que limita a análise da mesma no quinquénio (2001-2005);
- d) a receita total do Orçamento prevista para 2005 foi superior em 24,8% relativamente à do ano anterior, tendo contribuído, para tal, o crescimento das Receitas de Capital e das Receitas Consignadas, com taxas de 1.075,4% e 536,18% , respectivamente;
- e) as despesas de funcionamento tiveram um crescimento, nos anos de 2002, 2003, 2004 e 2005, a taxas de 35,1%, 14,9% 15,4% e 17,3%, respectivamente. As despesas de investimento registaram, no mesmo período, as taxas de 36,4%, 4,6%, -3,1% e 32,6%, respectivamente;
- f) pelo Despacho do Ministro das Finanças, de 1 de Outubro de 2005, foram transferidos fundos da verba Transferências de Capital, da Administração

Central, para despesas de investimento das autarquias, sem que tal estivesse previsto na Lei Orçamental n.º 4/2005, de 22 de Junho; diferentemente, as dotações para as despesas correntes das autarquias do Fundo de Compensação Autárquica foram inscritas no Orçamento, não se compreendendo esta diferença de procedimentos.

3.1.2 - Recomendações

Tendo em consideração as constatações acima mencionadas, o Tribunal Administrativo recomenda que:

- a) se dê cumprimento ao preceituado na alínea b) do n.º 1 do artigo 23 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que dispõe que compete ao Governo aprovar e manter um classificador orçamental de receitas e despesas do Estado, cuja estrutura obedeça, dentre outras, à regra segundo a qual a despesa orçamental é classificada de acordo com os critérios orgânico, territorial, económico e funcional;
- b) sejam envidados esforços, na fase de elaboração do Orçamento, com vista à inscrição, nele, dos projectos de investimento com financiamento externo e registo da sua execução na Conta Geral do Estado;
- c) a receita prevista na Lei Orçamental seja apresentada segundo a classificação económica e territorial de Administração Central e Provincial, em cumprimento do preceituado na alínea a) do n.º 1 do artigo 23 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que dispõe que compete ao Governo aprovar e manter um classificador orçamental de receitas e de despesas do Estado, cuja estrutura obedeça, dentre outras, à regra segundo a qual a receita orçamental é classificada de acordo com os critérios económico, territorial e de fonte de recursos;
- d) sejam inscritos, para cada autarquia, os recursos destinados ao seu investimento, em procedimento idêntico ao já adoptado em relação às dotações para as despesas correntes das autarquias, provenientes do Fundo de Compensação Autárquica.

3.2- Execução do Orçamento da Receita

3.2.1- Constatações

Da análise da execução do Orçamento, mais particularmente dos dados relativos à Receita, constata-se que:

- a) as receitas internas têm vindo a decrescer ao longo do triénio 2003-2005, devido, de entre outros factores, à fraca cobrança e fiscalização;
- b) as receitas provenientes do IRPC pagas pelas empresas continuam a ser inferiores em cerca de metade, relativamente às contribuições dos cidadãos, através do IRPS;
- c) as taxas de cobrança, embora registando uma tendência crescente de 2001 a 2003, caem nos dois exercícios seguintes para níveis nunca antes verificados, 3,1% e 1,9%, em 2004 e 2005, respectivamente;
- d) parte da receita posta à disposição do Estado, através da venda do seu património, não está inscrita no Orçamento e nem se encontra espelhada na CGE, como, por exemplo, a arrecadada pela DNPE e pelo IGEPE;
- e) continua a haver arrecadação de Receitas Próprias em alguns organismos e instituições do Estado, sem previsão de qualquer montante para as mesmas, o que constitui uma violação ao disposto no n.º 2 do artigo 14 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- f) no Juízo Privativo das Execuções Fiscais da Beira:
 - i. parte significativa dos processos é elaborada sem obedecer às regras básicas de preenchimento de documentos oficiais, ou seja, modelos preenchidos com borrões e rasuras, para além de que alguns documentos não especificam a natureza das multas aplicadas;
 - ii. grande parte dos contribuintes, sujeitos à execução, não é citada nos termos preconizados no artigo 56 do Código das Execuções Fiscais, aprovado pelo Decreto n.º 38:088, de 12 de Dezembro de 1950;
- g) os saldos em dívida, apresentados na CGE, não constituem a totalidade dos existentes para a cobrança coerciva;

- h) a informação sobre a arrecadação do IVA, constante da CGE de 2005, é líquida dos reembolsos relativos aos pedidos de 2005, não tendo sido deduzidos os correspondentes a anos anteriores.

3.2.2 – Recomendações

Na sequência das constatações retroreferidas, o Tribunal Administrativo recomenda que:

- a) sejam adoptadas medidas com vista à melhoria da eficiência da Administração Fiscal, relativamente ao processo de arrecadação de receitas e à sua fiscalização;
- b) sejam registadas, como execução do Orçamento, no ano a que respeitam, todas as receitas arrecadadas, para que a Conta possa “...evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício...”, conforme estabelecido no artigo 45 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- c) se melhore o sistema de orçamentação, de modo a permitir a previsão de todas as receitas a arrecadar durante o exercício, em cumprimento dos princípios da unidade, universalidade, especificação e não compensação, estatuídos nas alíneas b), c), d) e e) do n.º 1 do artigo 13 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- d) se respeite o princípio básico de contabilidade que interdita a apresentação de documentos com borrões e rasuras;
- e) sejam accionados os mecanismos legais previstos no Código das Execuções Fiscais, aprovado pelo Decreto n.º 38:088, de 12 de Dezembro de 1950, sobretudo no que se refere às cobranças coercivas das dívidas fiscais.

3.3 – Execução do Orçamento da Despesa

3.3.1 – Constatações

A Conta Geral do Estado demonstra, nos seus diversos mapas, o modo como o Orçamento do Estado foi executado. Da análise efectuada ao conteúdo desses mapas, ao relatório do Governo e como resultado dos trabalhos de auditoria, entre outros elementos, constatou-se que:

-
- a) foram registadas despesas em verbas inapropriadas, por exemplo, transferências no Sector 6518 - Verba 160099, Outras, e despesas de Ajuda de Custo fora do País na verba Representação da componente Funcionamento do OE;
 - b) há divergências entre as informações da Conta Geral do Estado e dos registos da execução das próprias entidades;
 - c) existem processos da realização de despesas mal instruídos, sem os devidos comprovantes, com classificação incorrecta dos gastos e falta de numeração das requisições;
 - d) nem todas as instituições preenchem os Livros Obrigatórios e outras, ainda, os preenchem de forma incorrecta;
 - e) nem todos os contratos de empreitada de obras públicas, aquisição de bens, prestação de serviços, arrendamento de imóveis e pessoal foram submetidos à fiscalização prévia do Tribunal Administrativo;
 - f) existe inobservância dos procedimentos regulamentares relativos aos concursos públicos de empreitada, aquisição de bens e prestação de serviços e na organização dos processos;
 - g) há baixas taxas de execução das Despesas de Capital da componente de funcionamento de Âmbito Central, Despesas Correntes da mesma componente de Âmbito Distrital;
 - h) no período 2000-2005, as taxas de crescimento dos subsídios concedidos pelo Governo às empresas e aos preços foram superiores à inflação registada em cada um dos anos, sendo a taxa de crescimento acumulada dos subsídios igual a 292,4%. Esta taxa é superior à taxa média de inflação acumulada de 74,6%, resultando um crescimento real de 125%;
 - i) em relação aos projectos financiados com fundos externos, foram identificadas as seguintes situações:
 - i. execução de projectos não aprovados pela Assembleia da República;
 - ii. falta de execução de projectos devidamente aprovados;

- j) a DNCP utiliza indevidamente o código 65, relativo aos Encargos Gerais do Estado, para registar despesas respeitantes a entidades específicas;
- k) a variação percentual da execução da Despesa Total do Orçamento, em 2005, comparativamente ao ano de 2004, foi de 23,7%, tendo sido de 13,7% para as Despesas de Funcionamento e 13,4% para as Operações Financeiras. Destacam-se as Despesas de Investimento, que tiveram um crescimento de 43,8%;
- l) a execução global da componente funcionamento e de investimento 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. Destacam-se, em termos do peso, na execução, a Educação (20,4%) e as Infra-estruturas (19,5%);
- m) pela primeira vez, o Governo apresenta, na CGE de 2005, a execução orçamental desagregada por distrito;
- n) a execução das Despesas de Investimento de Âmbito Autárquico foi de 90,8%, tendo, no entanto, algumas autarquias registado baixas taxas de execução, com destaque para as autarquias de Inhambane, (13,8%), de Catandica, (41,7%) e de Manica, (45,5%). Em termos de peso, destacam-se as autarquias de Maputo (18,7%), Beira (12,1%), Matola (8,4%) e Nampula (7,6%). As restantes registaram níveis de absorção de fundos entre 0,2% e 6,5%.

3.3.2 – Recomendações

Dadas as constatações acima indicadas, o Tribunal Administrativo recomenda que:

- a) as despesas sejam inscritas nas verbas dos sectores a que elas pertencem, de acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- b) as instituições do Estado devem produzir informações e registos contabilísticos fiáveis sobre a execução das despesas, em cumprimento das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado da DNCP e das práticas de Contabilidade Geralmente Aceites;

- c) na execução do Orçamento do Estado, seja observada, rigorosamente, a legislação existente sobre a matéria;
- d) se dê pleno cumprimento às Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado da DNCP, no que se refere à obrigatoriedade de escrituração dos Livros de Registo;
- e) na celebração dos contratos de aquisição de bens, de requisição de serviços, de empreitada de obras públicas, de pessoal e de arrendamento, sejam observadas as normas e procedimentos legais que regulam esta matéria;
- f) seja melhorado o mecanismo de planificação e execução do Orçamento, tendo em vista a elevação das taxas de execução das Despesas de Capital da componente de funcionamento de Âmbito Central, Despesas Correntes da mesma componente de Âmbito Distrital e Despesas de Investimento de Âmbito Autárquico;

3.4 - Operações de Tesouraria

3.4.1 - Constatações:

Da análise feita à informação disponibilizada pela DNT, relacionada com as Operações de Tesouraria, efectuadas durante o ano de 2005, a nível da Tesouraria Central e das províncias e como resultado das auditorias, constatou-se o seguinte:

- a) o Regulamento actual do SISTAFE, aprovado pelo Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, é omissivo quanto aos procedimentos a observar nos movimentos das Operações de Tesouraria, matéria que é tratada na Portaria n.º 12:634, de 28 de Agosto de 1958, ora revogada;
- b) houve regularização de adiantamentos para execução do Orçamento de 2005, em datas muito posteriores ao encerramento do exercício, contrariamente ao estabelecido pelas normas existentes;
- c) os adiantamentos efectuados pela Tesouraria Central e pelas províncias, apurados no processo da auditoria realizada por este Tribunal, superam os que constam do Mapa I-4 da Conta Geral do Estado de 2005;

- d) não foram contabilizadas, no Mapa I-4 da CGE de 2005, as regularizações dos adiantamentos efectuados no primeiro trimestre de 2006, referentes ao exercício económico de 2005;
- e) a realização de adiantamentos no final do ano, levou a que a sua execução fosse concluída no ano seguinte, depois de encerrado o exercício, o que implicou que a sua regularização fora do prazo, fosse feita sem comprovantes;
- f) houve utilização das Operações de Tesouraria ao longo do ano, quando existem verbas de despesa do Orçamento do Estado onde estes movimentos devem ser directamente contabilizados;
- g) realizaram-se adiantamentos de valores superiores a dois duodécimos na epígrafe “Adiantamento de Fundos – Orçamento de Investimento”;
- h) houve realização de adiantamentos por montantes elevados, no final do ano, o que tornava praticamente impossível a sua regularização dentro do prazo legalmente fixado;
- i) emitiu-se para cada uma das epígrafes Adiantamento de Fundos - Fundo Permanente, Adiantamento de Fundos - Orçamento de Investimento e Contas Transitórias e de Regularização - Pagamentos e Adiantamentos Diversos a Regularizar, uma única Guia M/11 e Nota de Contabilização, para a regularização de vários adiantamentos efectuados ao longo do ano;
- j) houve falta do seguimento regular dos movimentos de entrada e saída de fundos através da elaboração das contas correntes, o que provocou, no caso da epígrafe Orçamento de Investimento, que para algumas instituições se emitissem os documentos de regularização em nome de outras entidades;
- k) não foram regularizados os adiantamentos efectuados para o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades de Sofala devido à prestação tardia de contas;
- l) entre os meses de Novembro e Dezembro de 2005 foram adiantados fundos por Operações de Tesouraria, tendo sido regularizados através da inscrição da despesa no Orçamento do Estado, sem existência dos respectivos comprovativos, porque as despesas não tinham sido efectivamente realizadas na altura do seu registo.

Igualmente, no mesmo período do ano, emitiram-se Notas de Pagamento do Orçamento do Estado com a mesma irregularidade.

3.4.2 - Recomendações

Dadas as constatações verificadas na análise das Operações de Tesouraria, o Tribunal Administrativo recomenda que:

- a) se aprove legislação pertinente que estabeleça os mecanismos para a utilização das Operações de Tesouraria;
- b) se assegure maior rigor e disciplina na regularização dos saldos dos adiantamentos dentro do ano económico;
- c) os registos contabilísticos reflectam a realidade dos movimentos realizados durante o ano, de modo que a CGE seja reflexo fiel desses registos contabilísticos;
- d) se assegure a observância das normas relativas à realização de adiantamentos, no final do ano, sobretudo para a execução das despesas de investimentos;
- e) os adiantamentos a realizar, no segundo semestre, sejam feitos em casos excepcionais;
- f) se observem os limites máximos fixados, na realização de adiantamentos, para dar início à execução do Orçamento de cada instituição, em cada ano;
- g) haja maior rigor na elaboração dos Mapas da CGE que reflectem os movimentos das Operações de Tesouraria, pondo-se fim às inconsistências registadas, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que estipula: "A Conta Geral do Estado deve ainda ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira".
- h) se evite a realização de adiantamentos de montantes elevados no final do ano, com vista a facilitar o cumprimento do prazo fixado para as regularizações;

- i) se emitam Guias M/11 e Notas de Contabilização indicando a data, o montante e o número de cada uma das Notas de Pagamento que se pretende regularizar;
- j) se elaborem contas correntes para cada instituição beneficiária dos adiantamentos realizados em cada epígrafe, de forma a tornar possível a efectivação das regularizações consoante os titulares dos adiantamentos;
- k) se regularizem os adiantamentos colocados à disposição das instituições, para evitar movimentos abertos nas Operações de Tesouraria, nos casos em que as prestações de contas ocorram fora do prazo;
- l) haja rigor na emissão de Notas de Pagamento do Orçamento do Estado, de modo a garantir o cumprimento da legislação que regula a execução do OE.

3.5 - Movimento de Fundos das Contas Bancárias do Tesouro

3.5.1 - Constatações

Dos trabalhos de levantamento da informação atinente ao movimento de fundos das contas bancárias do Tesouro, constata-se o seguinte:

- a) descuroou-se a emissão de relatórios periódicos relacionados com a informação processada pelo e-SISTAFE, a partir do mês de Setembro e, como agravante, os documentos comprovativos dos débitos realizados na CUT deixaram de ser enviados à DNT, dificultando o controlo da utilização dos fundos do erário público;
- b) a Conta Geral do Estado de 2005 não apresenta o balanço global da caixa, que indicaria os saldos transitados de 2004, os recursos colocados à disposição do Governo em 2005, o total das despesas realizadas e o saldo final do ano;
- c) não foi considerado no apuramento do Saldo da Caixa existente em 2005, entre outros, o saldo de 99,2 milhões de USD, não utilizado durante o ano de 2005, do total dos 122 milhões de USD provenientes do contrato de exploração da Carvoeira de Moatize, pagos em 2004 pela Companhia Vale do Rio Doce;

- d) as receitas de dividendos das participações do Estado, nas empresas, arrecadadas pelo IGEPE, não são depositadas de forma sistemática na CUT apesar de serem transferidas para as contas do Ministério das Finanças;
- e) a contabilidade do Estado e os respectivos relatórios emitidos devem apresentar informação fiel, em cumprimento da lei pertinente e para evitar as diferenças como as apuradas nos “Mapas Auxiliares do Livro M/15”, que não reflectem com rigor os comprovativos das despesas próprias registadas na CUT;
- f) os fundos provenientes da assinatura do contrato de exploração da Carvoeira de Moatize, pela Companhia Vale do Rio Doce, não foram registados como receita o que viola os princípios de contabilidade geralmente aceites de acordo com o n.º 3 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.

3.5.2 - Recomendações

Face às constatações acima enunciadas, o Tribunal Administrativo recomenda que:

- a) a informação relativa às receitas arrecadadas e às despesas pagas que transitam pelas contas bancárias seja apresentada periodicamente de maneira a permitir o exercício do controlo sobre a mesma;
- b) conste da informação apresentada na Conta Geral do Estado o balanço global da caixa, indicando-se os saldos transitados do ano anterior, os recursos colocados à disposição do Governo, o total das despesas realizadas e o saldo final do ano;
- c) se evolua para um sistema de registo contabilístico fiável, que reflecta a real gestão dos fundos públicos;
- d) sejam registadas, como execução do Orçamento, no ano a que respeitam, todas as receitas arrecadadas, para que a Conta possa “... evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício ...”, conforme o estabelecido no artigo 45 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.

3.6 - Operações Activas e Passivas

3.6.1 - Constatações

Da análise feita às informações disponibilizadas, sobre a execução orçamental do ano de 2005, constatou-se que:

- a) o Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, que aprova o regulamento do SISTAFE, classifica as Operações Financeiras como Despesas de Capital, contudo não desagrega em sub-verbas;
- b) a classificação das Operações Financeiras apresentada no volume V do Livro do Orçamento de Funcionamento e no Mapa V da CGE de 2005 diverge daquela do classificador das despesas, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 103/2001, de 20 de Junho;
- c) não foram contabilizadas, como Operações Activas, a 1.ª e 3.ª Séries das Obrigações do Tesouro, emitidas em Junho e Novembro de 2005, respectivamente, ao contrário do sucedido com a 2.ª Série;
- d) o Governo continua a aplicar, indevidamente, o conceito de Operação Activa, através do registo de verdadeiras subvenções na verba Capital Social de Empresas, como são os casos das indemnizações e salários em atraso pagos aos trabalhadores das empresas;
- e) as receitas provenientes das alienações das participações do Estado e dos dividendos, ambas arrecadadas pelo IGEPE, e as receitas das alienações das participações do Estado, cobradas pela DNPE, não foram contabilizadas como execução, no Orçamento do Estado de 2005;
- f) parte dos montantes utilizados pelo IGEPE, para fazer face ao saneamento financeiro das empresas e outros compromissos assumidos pelo Estado, não foi registada como execução na despesa no Orçamento do Estado de 2005;
- g) à semelhança dos anos anteriores, continua-se a gastar montantes elevados no saneamento financeiro das empresas;
- h) o IGEPE não tem conhecimento da totalidade das empresas nas quais o Estado tem participações;
- i) não foram aprovados os instrumentos legais específicos para autorizar as despesas relativas ao saneamento financeiro de empresas;

- j) a concessão de crédito à FEMATRO não foi reportada na CGE de 2005, nem sequer na Conta de Gerência do FARE do mesmo ano, apresentada a este Tribunal, ao contrário do mencionado pelo Governo, em Junho de 2006;
- k) a maior parte dos empréstimos outorgados pela Direcção Nacional do Tesouro não está a ser reembolsada, nem estão a ser accionados os mecanismos contratualmente previstos para a garantia dos respectivos pagamentos;
- l) não tem sido prática apresentar na CGE os saldos em dívida de cada um dos beneficiários dos acordos de retrocessão; apenas são mencionadas as utilizações dos créditos obtidos previamente, o que viola os princípios e regras de contabilidade geralmente aceites (n.º 3 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro);
- m) foi perdoada uma dívida da Empresa CFM para com o Governo, que nunca tinha sido reportada nas Contas Gerais do Estado anteriores, prevalecendo, no entanto, a dívida do Estado para com o credor internacional (Banco Mundial);
- n) os contratos firmados entre o Ministério da Indústria e Comércio e a Ernst & Young, relativamente ao controlo e revisão contabilísticos dos fundos do Programa de Apoio ao Sector Privado afectado pelas Cheias de 2000, e com a Deloitte & Touch para a administração da Unidade de Gestão deste Programa, bem como entre o MIC e a ENACOMO no âmbito da ajuda alimentar do Japão, não foram submetidos à fiscalização prévia do Tribunal Administrativo, em preterição da alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho;
- o) O artigo 11 do contrato celebrado entre o MIC e a ENACOMO, relativo à resolução de conflitos por via do Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação, contraria as normas previstas na Lei do Processo Administrativo Contencioso (Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho), que estabelecem que, em caso de recurso à arbitragem, para resolução de litígios emergentes de relações de Direito Administrativo, as normas que devem ser aplicadas são as da Lei do Processo Administrativo Contencioso, em conformidade com o preceituado na alínea a) do artigo 180 da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho, em conjugação com o n.º 1 do artigo 190 da mesma lei e não as do Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação;

- p) ao longo dos anos, tem-se utilizado fundos das contas bancárias de alienação de imóveis tituladas pela DNPE para a realização de despesas que deveriam ser registadas no Orçamento do Estado;
- q) continuam a efectuar-se pagamentos através das contas bancárias tituladas pela DNPE, que são encargos do OE, sem que, posteriormente, se produzam as respectivas regularizações;
- r) os fundos para o financiamento do défice orçamental registaram, na globalidade, um crescimento substancial no quadriénio 2002 – 2005;
- s) a Conta Geral do Estado do ano em análise não se refere, detalhadamente, à Dívida Garantida e Assumida pelo Estado moçambicano, em 2005, das empresas Companhia Agro Industrial – Lomaco, Diário de Moçambique e Índico Construções;
- t) a Conta Geral do Estado de 2005 não apresenta a informação relativa à cobrança de créditos mal parados do Banco Austral.

3.6.2 - Recomendações

Face às constatações retroenunciadas, o Tribunal Administrativo recomenda que:

- a) se cumpram as normas de contabilidade que preconizam um tratamento uniforme para a mesma classe de operações;
- b) se inscrevam, como subvenções, as despesas realizadas pelo IGEPE e pela DNPE, para o saneamento financeiro de empresas, nas verbas respectivas, de acordo com o preceituado no n.º 2 do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- c) sejam inscritas todas as despesas no Orçamento do Estado (n.º 2 do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro);
- d) sejam definidas, por instrumento legal específico, as despesas a serem incorridas com o saneamento financeiro de empresas, realizado através da Direcção Nacional do Tesouro, Direcção Nacional do Património do Estado e Instituto de Gestão das Participações do Estado;

- e) sejam envidados esforços no sentido de o IGEPE ter o registo de todas as empresas nas quais o Estado detém participação no capital social, bem como as respectivas quotas ou acções;
- f) se accionem os mecanismos previstos na legislação vigente e nos termos contratuais, relativamente aos empréstimos outorgados pelo Estado com recurso aos fundos do Tesouro, com vista à sua recuperação;
- g) seja apresentado, na CGE de cada ano, um Anexo Informativo, com os saldos ainda não amortizados dos empréstimos resultantes dos acordos de retrocessão, por cada beneficiário, e outro Anexo Informativo apenas com as utilizações de créditos outorgados em anos anteriores;
- h) nos contratos celebrados por entes públicos e geradores de despesa pública, seja cumprida a legislação relativa à fiscalização prévia do Tribunal Administrativo, pois estes estão obrigatoriamente sujeitos à fiscalização da legalidade administrativa e financeira deste Tribunal, de harmonia com preconizado na alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97, de 10 de Julho;
- i) seja cumprida a legislação relativa à arbitragem pública na contratação pública, pois a resolução de litígios emergentes desses contratos deve ser efectuada nos termos da alínea a) do artigo 180 da Lei n.º 9/2001, de 7 de Julho, em conjugação com o n.º 1 do artigo 190 da mesma lei e não com recurso às normas do Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação;
- j) se deixe de utilizar os fundos das contas bancárias geridas pela DNPE para a realização de despesas que deveriam ser previstas e realizadas pelo Orçamento do Estado;
- k) sejam efectuadas as regularizações relativas aos adiantamentos realizados em 2005 e aos encargos do OE, pagos pelas contas bancárias tituladas pela DNPE;
- l) sejam cumpridas as normas que regem a elaboração da Conta Geral do Estado, relativas à informação sobre as receitas cobradas e despesas efectuadas;

- m) que as instituições do Estado deixem de assumir os impostos que são da responsabilidade de pessoas singulares (IRPS), com vínculo funcional à Administração Pública.

3.7- Património do Estado

3.7.1- Constatações

Da análise atinente ao Património do Estado, verifica-se que:

- a) não existe ainda legislação concernente à uniformização de critérios e procedimentos de inventariação de bens estatais, bem como a atinente à responsabilidade dos organismos do Estado no que tange à organização do cadastro e inventário do património estatal;
- b) continuam a existir diferenças entre os valores constantes dos mapas do inventário representando aquisições e os relativos às despesas efectivamente realizadas, pelos diferentes sectores, na compra de bens inventariáveis;
- c) não foram, ainda, totalmente abrangidos no inventário do património do Estado os bens adquiridos em anos anteriores;
- d) ainda é reduzida a incorporação no inventário das aquisições realizadas em cada exercício;
- e) no sistema informático instalado na DNPE, continuam a existir dificuldades no que concerne à captação, sistematização e gestão de dados referentes ao património do Estado;
- f) o sistema informático instalado na DNPE, por razões ligadas a deficiências relativas à sua própria concepção, não está adaptado à estrutura orgânica do aparelho do Estado;
- g) é deficiente a comunicação entre os vários terminais provinciais e serviços centrais em Maputo, do que resulta lentidão na transferência de dados e uma informação incompleta sobre o processo de inventariação e cadastro do património do Estado;
- h) não foram ainda actualizadas as taxas de reintegração e amortização;

- i) grande parte dos valores que constam dos mapas de inventário é provisória e instável.

3.7.2 – Recomendações

Na sequência das constatações acima referidas, o Tribunal Administrativo recomenda que:

- a) se aprove legislação que uniformize os critérios e procedimentos e, ao mesmo tempo, estabeleça as responsabilidades dos organismos do Estado, concernentes à organização do cadastro e inventário do Património do Estado;
- b) se instale um sistema informático na DNPE que responda, eficaz e fielmente, às necessidades de controlo e gestão dos bens públicos de modo a permitir maior transparência e fiabilidade;
- c) se estabeleçam rotinas e formas de análise dos valores efectivamente executados pelas diferentes entidades na verba de bens de capital dos seus orçamentos e proceda-se ao registo dos bens;
- d) se envidem, com maior premência, esforços no sentido de aprofundar e acelerar o processo de levantamento e registo dos bens adquiridos em anos anteriores, processo esse conducente à obtenção de uma imagem fiel e verdadeira do património do Estado;
- e) se actualizem as taxas de reintegração e amortização, de modo a ajustá-las ao acelerado progresso tecnológico verificado nos últimos tempos.

Maputo, Sala de Sessões do Tribunal Administrativo, aos 30 de Novembro de 2006

António Luis Pale, Juiz Conselheiro Presidente

Amílcar Mujovo Ubisse, Juiz Conselheiro (Relator)

Januário Fernando Guibunda, Juiz Conselheiro

José Estêvão Muchine, Juiz Conselheiro

Francisco Lopes Socovinho, Juiz Conselheiro

Sinai Jossefa Nhatitima, Juiz Conselheiro

Filomena Cacilda Maximiano Chitsonzo, Juiza Conselheira

José Luís Maria Pereira Cardoso, Juiz Conselheiro

FUI PRESENTE

Edmundo Carlos Alberto
Vice-Procurador Geral da República