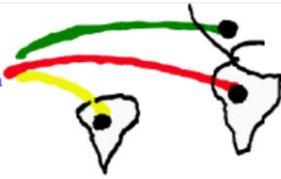


Tribunais de Contas  
Países de Língua Portuguesa



**REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

**VI ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS  
INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO DA  
CPLP**

**TEMA II**

**O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS  
SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO NO  
ÂMBITO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**



**São Tomé e Príncipe, 11 a 14 de Outubro de 2010**

## ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. ENQUADRAMENTO LEGAL E NATUREZA JURÍDICA .....	4
3. CONTEÚDO DO RELATÓRIO E DO PARECER .....	6
a) Capítulo I – Introdução .....	6
b) Capítulo II – Âmbito da Conta Geral do Estado .....	6
c) Capítulo III – Evolução dos indicadores macroeconómicos.....	6
d) Capítulo IV – Processo orçamental .....	7
e) Capítulo V – Execução do orçamento da receita .....	7
f) Capítulo VI – Execução do orçamento da despesa .....	7
g) Capítulo VII – Operações de tesouraria.....	7
h) Capítulo VIII – Movimento de fundos das contas bancárias do Tesouro .....	8
i) Capítulo IX – Operações relacionadas com o património financeiro do Estado e o financiamento do défice orçamental.....	8
j) Capítulo X – Património do Estado.....	8
4. ACTIVIDADES ATINENTES À ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO E DO PARECER .....	9
5. CONCLUSÃO.....	11

## 1. INTRODUÇÃO

O Tribunal Administrativo de Moçambique (TA) encontra-se, desde há vários anos, empenhado na criação e utilização dos mecanismos de controlo da legalidade como garantia constitucional dos direitos e interesses dos cidadãos, assim como da credibilidade e do prestígio do Estado.

Um dos mecanismos privilegiados que esta instituição tem em mão, em face das competências que lhe são constitucional e legalmente atribuídas é a emissão do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE).

Sendo um dos temas eleitos para debate na VI Assembleia-Geral da OISC-CPLP, propomo-nos fazer, uma abordagem que espelhe a realidade moçambicana, o enquadramento legal, a natureza jurídica deste instituto, bem como a experiência da nossa instituição no que toca ao processo de elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Na nossa incursão sobre o objecto do nosso debate, antes de tecer as conclusões, daremos uma visão sumária das áreas de apoio envolvidas na elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado ao nível do Tribunal Administrativo de Moçambique, as actividades com ela relacionadas e a respectiva calendarização.

## 2. ENQUADRAMENTO LEGAL E NATUREZA JURÍDICA

A Constituição da República de Moçambique estabelece na alínea l) do n.º 2 do artigo 179, que é de exclusiva competência da Assembleia da República “deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução” e, de acordo com a alínea m) do mesmo número e artigo, “aprovar o Orçamento do Estado”, cabendo ao Tribunal Administrativo, face ao que dispõe a alínea a) do n.º 2 do artigo 230, emitir o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Em cumprimento do prazo estabelecido na lei que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) – n.º 1 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro – o Governo tem a obrigação de remeter, ao Tribunal Administrativo, até 31 de Maio de cada ano, a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico do ano anterior, cabendo a este Tribunal enviar, à Assembleia da República, o seu Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, até 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a CGE respeite (n.º 2 do Artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro).

No n.º 2 do artigo 14 do regime relativo à organização, funcionamento e processo da Secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas e do Visto do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos, aprovado pela Lei n.º 26/2009, de 29 de Setembro, se estabelece que no âmbito do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o TA aprecia, designadamente:

- a) a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial, 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.

É, portanto, neste quadro legal que o Tribunal Administrativo procede à análise da Conta Geral do Estado e sobre ela emite o respectivo Relatório e Parecer.

No que toca à natureza jurídica do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado emitidos pelo Tribunal Administrativo, importa referir que estes não se revestem da mesma natureza das decisões jurisdicionais tomadas por este órgão, na forma de acórdãos, relativas ao contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro e mesmo ao contencioso financeiro, nos casos dos julgamentos de contas e para aferição de responsabilidade financeira, pois, apesar de ser uma decisão tomada em Plenário, a mesma não vincula directamente o Governo, nem o Parlamento, a quem se destina, servindo de instrumento de apoio a este último órgão na apreciação política do desempenho financeiro do Governo.

### 3. CONTEÚDO DO RELATÓRIO E DO PARECER

O Relatório elaborado pelo Tribunal Administrativo obedece a uma estrutura que vem sendo melhorada ao longo dos anos em que esta instituição vem procedendo à sua emissão, adequando-se, obviamente à própria estrutura da Conta Geral do Estado.

Muito embora tenha sido expressamente prevista pela Constituição da República de Moçambique de 1990 e pela Lei n.º 5/92, de 6 de Maio (Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, ora revogada) a competência deste órgão para a emissão do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, só no ano 2000 foi feito o primeiro exercício nesta matéria, referente à Conta Geral do Estado atinente ao exercício económico de 1998, tendo, até ao momento, sido elaborados um total de 11 Relatórios e Pareceres, todos finalizados dentro dos prazos legais, estando, neste momento, em acabamento o relatório concernente ao exercício económico de 2009.

A actual estrutura do Relatório contempla dez capítulos, em que se faz a apresentação do enquadramento legal e âmbito da Conta Geral do Estado, a evolução dos indicadores macroeconómicos, o processo orçamental, a execução da receita e da despesa inscritas no Orçamento do Estado, o movimento extra-orçamental de entradas e saídas de fundos, as operações activas e passivas e o inventário do património do Estado, os quais podem sucintamente ser descritos da seguinte forma:

#### **a) Capítulo I – Introdução**

Neste capítulo são apresentados o quadro legal atinente à Conta Geral do Estado, metodologias e condicionantes na análise da Conta e os conteúdos de cada capítulo do Relatório

#### **b) Capítulo II – Âmbito da Conta Geral do Estado**

Aqui são apresentados os princípios e regras específicas de elaboração da Conta, seu conteúdo e estrutura, bem como o respectivo enquadramento legal.

#### **c) Capítulo III – Evolução dos indicadores macroeconómicos**

Neste capítulo é analisada a evolução da relação com o PIB, das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas, determinando-se o resultado do exercício comparativamente ao exercício económico anterior.

Este capítulo reflecte, ainda, de forma resumida, a informação apresentada ao longo do Relatório quanto à arrecadação das receitas e execução das despesas constantes do Orçamento do respectivo ano.

#### **d) Capítulo IV – Processo orçamental**

Analizam-se, neste capítulo, os valores do orçamento aprovados pela respectiva lei orçamental, a maneira como são feitas as modificações às dotações orçamentais dos órgãos ou instituições do Estado, além de fazerem-se considerações sobre os fluxos de fundos externos não inscritos no orçamento.

#### **e) Capítulo V – Execução do orçamento da receita**

Procede-se nesta parte, à comparação da execução efectiva da receita com a prevista na lei orçamental, fazendo-se, também, a análise da evolução histórica das receitas do Estado no quinquénio a que o ano respeite.

#### **f) Capítulo VI – Execução do orçamento da despesa**

É analisada, neste capítulo, a execução da despesa nas duas componentes do Orçamento (funcionamento e investimento), segundo os limites estabelecidos na lei orçamental, bem como a sua evolução ao longo dos precedentes cinco anos, abordando-se, igualmente, os fluxos dos fundos externos não inscritos no Orçamento.

#### **g) Capítulo VII – Operações de tesouraria**

Neste capítulo são analisadas as operações extra-orçamentais realizadas pela Tesouraria e o seu registo no sistema de contabilização da actividade financeira do Estado, com base nos dados da Conta e nos resultados obtidos da acção de fiscalização à Direcção Nacional do Tesouro, que tem como objectivo avaliar o grau de cumprimento das normas e procedimentos atinentes.

Faz-se, ainda, referência às implicações em relação aos procedimentos nas operações de tesouraria, das medidas no âmbito da implementação do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

## **h) Capítulo VIII – Movimento de fundos das contas bancárias do Tesouro**

São tratados, nesta parte, os fluxos financeiros da Conta do Tesouro e o correspondente fluxo documental, determinando-se os saldos daquela conta e das outras contas do Tesouro, fazendo-se, também, uma análise detalhada das alterações no circuito documental decorrentes da implementação do SISTAFE.

## **i) Capítulo IX – Operações relacionadas com o património financeiro do Estado e o financiamento do défice orçamental.**

O Capítulo IX analisa as operações financeiras activas e passivas, o financiamento do défice orçamental e o património financeiro do Estado.

## **j) Capítulo X – Património do Estado**

Neste capítulo faz-se a apreciação da informação contida no inventário do património do Estado e das informações adicionais obtidas pelo Tribunal Administrativo junto da Direcção Nacional do Património do Estado e outras entidades. É, ainda neste capítulo, analisado o processo de inventariação, avaliação e amortização dos bens pertencentes ao Estado.

Relativamente ao Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado, este também se estrutura em capítulos, sendo o primeiro referente ao enquadramento legal, no qual se faz referência às competências do Tribunal para a emissão deste documento e ao seu âmbito.

O segundo capítulo é respeitante às considerações gerais e o terceiro se refere às constatações e recomendações tiradas dos diferentes capítulos do Relatório.

#### 4. ACTIVIDADES ATINENTES À ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO E DO PARECER

As actividades relativas à elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado são levadas a efeito, a nível técnico, pela Contadoria da Conta Geral do Estado, que é uma das áreas de apoio da Subsecção de Contas ou Fiscalização Sucessiva, que é, por seu turno, parte integrante da Secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas e do Visto do Tribunal Administrativo.

Esta contadoria está organizada tendo em atenção os diversos capítulos que o relatório sobre a Conta Geral do Estado possui, sendo composta por um quadro de pessoal que contempla um Contador Geral e um Contador Geral Adjunto, vários contadores verificadores-chefes e quatro dezenas de contadores verificadores superiores e contadores verificadores técnicos.

Para a realização das suas actividades, esta contadoria conta com vários instrumentos, desde os legais aos procedimentais, destacando-se, neste âmbito, a existência de um Manual de Procedimentos para a Elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado que é um suporte técnico, um guia prático que, respeitando um conjunto de normas e métodos, orienta a execução e a sequência dos passos que devem ser dados na elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e pressupõe, também, a construção de uma linguagem comum que clarifique os conceitos e unifique a sua expressão na prática quotidiana.

Este manual foi concebido, essencialmente, para pôr na prática a visão global e integrada da análise da Conta Geral do Estado, desenvolvendo, cronologicamente, todas as operações envolvidas no processo, sendo cada operação ilustrada com exemplos práticos, e constituído por nove Partes: 1) Introdução, 2) actividades da contadoria, bem como a sua calendarização, estabelecidas com base nos objectivos estratégicos do Tribunal Administrativo, 3) análise da execução orçamental, com apresentação dos procedimentos para a análise da Conta Geral do Estado e redacção do respectivo relatório e parecer, 4) análise dos relatórios trimestrais de execução do orçamento do Estado no âmbito da análise da execução orçamental, 5) pedidos de informação complementar à contida na Conta Geral do Estado, para melhor elucidação, 6) auditoria, para atestar a observância das normas legais relativas à utilização dos fundos públicos, 7) recolha e arquivo de informações, com definição das regras para a organização e

conservação dos documentos relevantes para a Contadoria, 8) elaboração do Relatório e do Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado, apresentando o conteúdo e a forma que os dois documentos devem possuir e, finalmente, 9) anexos sobre matérias relevantes, nomeadamente, um glossário, a bibliografia existente na Contadoria e as siglas comumente utilizadas.

No que toca às actividades em si, estas começam, em termos de calendarização, com a elaboração, pelo Tribunal Administrativo, com base anual, do seu plano de actividades, onde estabelece o quadro orientador dos trabalhos a realizar pela instituição, o período em que serão desenvolvidas e os resultados a alcançar.

As actividades da Contadoria da Conta Geral do Estado, bem como a sua calendarização são estabelecidas com base nos objectivos estratégicos do Tribunal Administrativo, fixados no referido Plano de Actividades, e definidas no período de Janeiro a Fevereiro de cada ano.

As acções a serem levadas a efeito são agrupadas em três fases:

1) auditorias sobre a execução do Orçamento do Estado do ano anterior e análise da Conta Geral do Estado, a realizar-se de Fevereiro a Julho; 2) elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta, de Agosto a Novembro e 3) acompanhamento da execução do orçamento do Estado, do ano corrente.

A escolha dos trabalhos que cobrem às várias fases obedece a parâmetros diversos, destacando-se, para a primeira fase, os seguintes:

- a) resultados dos trabalhos dos anos anteriores;
- b) necessidade específica que tenha surgido de fiscalizar alguma entidade;
- c) volume da despesa (materialidade);
- d) peso do financiamento externo no montante total, sobretudo se existem empréstimos a financiar projectos;
- e) informações publicadas nos meios de comunicação social;
- f) existência de irregularidades ou falhas apontadas nos processos de contas apresentados ao TA;
- g) relevância ou importância social de algumas instituições/projectos;

- h) equilíbrio na cobertura das áreas a auditar: receitas, despesas, património, operações activas e passivas, do movimento de fundos;
- i) a relevância do órgão ou entidade nas áreas objecto de análise, no Relatório e Parecer, em termos de movimentação de fundos, escrituração e consolidação da informação que consta da Conta Geral do Estado;
- j) a necessidade de acompanhar factos e situações identificados em trabalhos anteriores de análise da Conta e de auditorias;
- k) as recomendações do Plenário nas sessões de apreciação e aprovação do Relatório do Tribunal Administrativo;
- l) a necessidade de dar continuidade às verificações e análises de matérias específicas realizadas em anos anteriores.

Na determinação do número de auditorias a realizar, tem-se também em conta a disponibilidade dos funcionários para o efeito, sendo reservados pelo menos vinte dias úteis de trabalhos, no máximo, para as acções de auditoria e mais quinze dias úteis para a elaboração do Relatório Preliminar.

Na segunda fase, que decorre de Agosto a Novembro, os trabalhos cobertos são fundamentalmente:

- a) redacção dos capítulos do Relatório, a partir dos resultados das auditorias, da análise da própria Conta, dos esclarecimentos prestados pelo Governo e outras informações pertinentes recolhidas;
- b) elaboração da versão Preliminar do Relatório do Tribunal Administrativo e seu envio para o exercício do contraditório pelo Governo;
- c) análise do contraditório do Governo e incorporação, no Preliminar Relatório do Tribunal Administrativo, das questões pertinentes;

A última fase, que é a do acompanhamento da execução do OE do ano corrente efectuado ao longo do ano, desenvolve-se com base na análise dos relatórios de execução do Orçamento do Estado e da realização de auditorias ou acções de fiscalização pontuais.

## 5. CONCLUSÃO

Como epílogo à comunicação ora em exposição à magna Assembleia Geral aqui reunida, gostaríamos de destacar, em primeiro lugar, a novel actividade que a emissão do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado constitui no âmbito da actuação do Tribunal Administrativo de Moçambique no que respeita ao mandato que lhe foi constitucionalmente conferido como instituição suprema de controlo em Moçambique.

Este facto, aliado à juventude da maior parte dos intervenientes no processo de elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado – referimo-nos fundamentalmente à massa laboral que compõe a área de apoio técnico – levanta enormes desafios ao Tribunal Administrativo no sentido de se superar a si mesmo de ano para ano, o que pressupõe um grande engajamento de todas as partes envolvidas.

Encontrando-se a jurisdição administrativa em Moçambique num processo de descentralização, embora se perspective uma redução da intervenção do Tribunal Administrativo em acções de fiscalização nos diversos pontos do País, pelo facto de nesses locais virem a funcionar tribunais administrativos de primeira instância, importa referir que, no que toca à elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, esta continuará, pelo facto de ser uma competência exercida ao nível do Tribunal Administrativo entanto que órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros, a necessitar de crescer qualitativa e quantitativamente para cobrir, de forma efectiva, o território nacional, principalmente no tocante à sua estrutura.

Releva apontar, também, que o facto de o Tribunal Administrativo estar inserido, para além da nossa Organização (CPLP), em organizações internacionais e regionais cujos membros obedecem a modelos diferentes de jurisdição, constitui um enorme desafio, tanto para a nossa Instituição, como para a OISC da CPLP, pois estes fora, não sendo ambientes de miscigenação das instituições supremas de controlo, são importantes fontes de colheita de conhecimentos e experiências, contribuindo, sobremaneira, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização da gestão dos dinheiros públicos, onde o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado ocupa um lugar privilegiado

São Tomé e Príncipe, Outubro de 2010.