

Auditoria Interna

1. Sumário Executivo

QAD indicador/meta de 2006: 20% dos distritos e autarquias auditadas pelo IGF

Com excepção de 3 municípios da zona norte foram realizadas todas as auditorias previstas para os distritos e municípios, encontrando-se os relatórios no final do ano em fase de conclusão. Foram visitados 21 distritos em todas as províncias menos Zambézia e 30 municípios, que corresponde a 16% dos distritos e 91% dos municípios. Do universo alvo total (distritos e municípios) foi auditado 32%, tendo assim sido atingida a meta de 20% estabelecida para 2006.

Áreas de melhor desempenho em 2006

- O número de auditorias concluídas pela IGF quase duplicou em relação ao ano anterior e foi possível implementar praticamente todas as acções de auditoria planificadas;
- Recrutamento de 54 novos técnicos com vista a melhorar a capacidade inspectiva dos OCIs já criados;
- Produção do manual básico de Auditoria Interna;
- Avaliação do cumprimento das recomendações formuladas pela IGF, tendo para o efeito sido seleccionadas cerca de 200 recomendações mais relevantes constantes nos relatórios de anteriores auditorias.

Áreas de fraco desempenho em 2006

- Há fraquezas na implementação plena do SCI, tais como a institucionalização dos OCIs em alguns Órgãos do Estado, associado à falta de recursos humanos e materiais;
- A criação dos comités de auditoria estava previsto inicialmente para o ano 2005, mas ficou adiada. Em 2006 a IGF foi instruída para inserir no Estatuto Orgânico da IGF um capítulo sobre os comités de auditoria, tarefa que ficou para o ano 2007;
- Persiste a necessidade de melhorar a articulação com a UTRAFE, em particular no que respeita à formação e acesso ao e-SISTAFE aos auditores.

Principais lições aprendidas na área da auditoria interna:

- Recomenda-se que se dê uma prioridade maior para a elaboração e implementação dos planos do SCI;
- A criação dos comités de auditoria e a regulamentação do funcionamento dos mesmos é fundamental para a implementação efectiva das recomendações de auditoria;
- Elaboração de um dispositivo legal para clarificar e interiorizar os papéis e responsabilidades dos diferentes OCIs no desenvolvimento do SCI, inclusivamente o papel e responsabilidade da própria IGF;
- Reforço na capacitação dos técnicos afectos ao SCI;
- Assegurar que os documentos chave do Governo façam menção apropriada aos objectivos e actividades referentes ao SCI.

2. Avaliação do Desempenho

Execução do Orçamento e BdPES

O nível de execução tanto das despesas correntes, como de investimentos, é muito maior do que em 2005. Segundo o relatório de execução orçamental para o ano de 2006, a taxa de realização de despesas correntes ao nível central foi de 95,4% e de 81,9% a nível das delegações provinciais da Beira e Nampula. O orçamento de investimento para as delegações provinciais foi gasto na sua totalidade.

Os fundos externos para a IGF ou SCI não estão incluídos no Orçamento do Estado de 2006.

O Balanço do PES não menciona actividades realizadas no âmbito do SCI e não contém a informação que a meta do indicador foi atingido. Esta é uma situação que se verifica ano após ano. Há toda conveniência que a IGF e o Ministério das Finanças assegurem que os documentos chave do Governo façam menção apropriada aos objectivos e actividades referentes ao SCI.

Funcionamento e desempenho

Em relação ao Plano de Actividades da IGF, o plano foi implementado, quase na sua íntegra. Pelo contrário, no âmbito das actividades do Subsistema de Controlo Interno (SCI) não foi possível realizar a maior parte das actividades, particularmente as ligadas à formação por ainda não se dispor de recursos financeiros. Em geral, o desempenho do Subsistema do Controlo Interno durante 2006 pode ser considerado como fraco, mas com perspectiva de melhoramento para 2007, visto que se espera que o plano de actividades de SCI 2007-9 seja aprovado durante o primeiro trimestre. Recomenda-se que se dê uma prioridade maior para a elaboração e implementação dos planos do SCI.

Auditorias realizadas pela IGF

Em 2006 foram concluídos 102 relatórios de auditoria da IGF de 208 previstos. O nível de realização foi aproximadamente o dobro do ano anterior, em que apenas foram objecto de despacho superior 53 relatórios. À semelhança do exercício anterior, no final de 2006, estava em curso um elevado número de auditorias ainda não concluídas isto é, com despacho do Ministro das Finanças, a maioria das quais em fase de elaboração do relatório. De salientar que, das 126 novas auditorias planeadas para 2006, apenas não foram iniciadas 3 acções tendo em contrapartida sido iniciadas 4 auditorias decorrentes de solicitações superiores.

Das auditorias concluídas 76 eram relativos a acções que transitaram do exercício anterior e 26 referentes a auditorias iniciadas no próprio exercício. Entre as auditorias concluídas durante o ano figuram 64 auditorias a Órgãos do Estado, 33 aos municípios (24 pareceres e 9 auditorias), 3 a empresas públicas, uma na área fiscal e uma na área das alfândegas.

Foram ainda efectuadas acções de acompanhamento, com o objectivo de avaliar o grau de implementação, por parte das entidades auditadas, das recomendações emitidas pela IGF, tendo para o efeito sido seleccionadas cerca de 200 recomendações. Em resultado dessas acções apurou-se que aproximadamente 70% dessas recomendações haviam sido adoptadas.

Acções para o funcionamento do SCI

Apesar de não ter sido possível concretizar todas as acções do SCI planeadas para 2006, foi efectuado um esforço no sentido de reforçar a capacidade de intervenção e acção coordenada dos Órgãos de Controlo Interno (OCI). Um reforço do SCI permitiria que os OCIs assumissem progressivamente o papel actual da IGF permitindo assim que a IGF se concentre em auditorias mais complexas e assuntos de coordenação e aconselhamento. O sistema interno de monitoria e avaliação ainda é fraco e a partilha de informação entre os diferentes OCIs e a IGF ainda não está bem definida. É preciso desenvolver um modelo de coordenação, supervisão e reporting das actividades desenvolvidas pelos OCIs.

Sendo de salientar as seguintes actividades:

- Acções de sensibilização dos dirigentes para a criação de OCI nos sectores onde ainda não existem. Como resultado o Ministério dos Transportes já nomeou um Inspector Geral, e o Ministério das Obras Públicas e Habitação e o Ministério da Justiça estão receptíveis a nomeação de um Inspector Geral, enquanto que a EDM, ANE, INGC, já têm modelos de auditoria interna. Contudo, ainda existem vários desafios na institucionalização dos OCIs.
- Recrutamento de 54 novos técnicos (a maioria com formação superior) com vista a melhorar a capacidade inspectiva dos OCI já criados. Foi realizada formação em sala e de seguida, vai ser dada formação em serviço, no âmbito de auditorias da IGF. Posteriormente os técnicos serão distribuídos pelos vários sectores. Durante 2007 um dos desafios é a elaboração e execução dum programa de desenvolvimento de recursos humanos, incluindo a formação de qualidade dos recém recrutados;
- Elaboração de um plano de actividades e orçamento do SCI para os próximos três anos. A finalização do plano ficou para o ano 2007. Embora inicialmente suportado por recursos externos, o Orçamento Geral do Estado terá que integrar gradualmente os custos inerentes ao funcionamento do SCI. Devia-se contemplar a possibilidade de o plano do SCI ser incorporado no processo de planeamento e controle integrado e operacional da IGF, que possa contribuir positivamente para o processo de criação e fortalecimento do SCI bem como facilitar o cumprimento do plano estratégico do SCI.
- A produção de manuais e metodologias que apoiem a realização de auditorias, tendo sido concluído o draft do Manual Básico de Auditoria, o qual se espera venha a ser aprovado e implementado em 2007;
- Apetrechamento do secretariado do SCI;
- Realização de sessões do Conselho Coordenador do SCI, onde foram objecto de apreciação os planos e relatórios de actividades dos OCI.
- Acções de desenvolvimento profissional, tais como por exemplo: formação em normas de auditoria para inspectores de nível operacional, participação na conferência anual do ESAAG, participação na Conferência de auditores internos da Africa do Sul, e realizações de visitas inter-Inspeções Gerais de diferentes sectores para troca de experiência.

Acções previstas no âmbito do SCI mas não realizadas incluem formação e afectação pelos diversos OCIs do pessoal recentemente recrutados, realização de cursos sobre normas de auditoria para Inspectores Gerais e os Inspectores de nível sectorial, formação de formadores para o SCI, realização do curso sobre gestão financeira para as Administrações Distritais, e a elaboração de manuais de procedimentos específicos de inspecção/ auditoria sobre gestão patrimonial, salários, receitas consignadas e procurement.

A auditoria ao fundo de salários foi adiada por razões devidamente justificadas, aguardando-se pelo recenseamento geral dos funcionários do Estado.

A criação de Comités de Auditoria foi inicialmente previsto para o ano 2005, mas ainda não foi realizada. A IGF foi instruída para inserir no Estatuto Orgânico da IGF um capítulo sobre os comités de auditoria, tarefa que ficou para o ano 2007. A criação dos comités de auditoria e a regulamentação do funcionamento dos mesmos é fundamental para a implementação efectiva das recomendações de auditoria.

Desenvolvimento da capacidade institucional da IGF

No que respeita as acções de desenvolvimento da capacidade institucional da IGF é de destacar o seguinte:

- Realização de trabalhos com vista à revisão da estrutura organizacional da IGF, e a elaboração de uma proposta de legislação específica para formalização da nova estrutura. O processo não foi possível concluir;

- Desenvolvimento de trabalhos para consolidação do projecto de carreiras especiais diferenciadas;
- Tendo em vista melhorar as competências dos técnicos da IGF, foi executado um programa de formação que envolveu cursos de formação nas áreas de gestão, contabilidade, auditoria, fiscalidade e informática;
- Formação em serviço, através do acompanhamento pelos assessores e consultores externos de várias auditorias;
- Prosseguimento do processo de instalação e administração de rede de computadores na sede.

Todavia, ao nível da gestão e optimização dos recursos humanos da IGF, os resultados não são ainda satisfatórios, o que poderá ser explicado fundamentalmente pela inexistência de adequados sistemas de informação para a gestão, algumas fraquezas ao nível do acompanhamento e supervisão, essencialmente na qualidade do órgão de supervisão do SCI o que poderá ser minimizado com a institucionalização e funcionamento dos Comités de Auditoria.

A IGF é organismo integrante do Subsistema do Controlo Interno, visto que o SCI compreende os órgãos e entidades que intervêm na inspecção e auditoria dos recursos públicos. Os subsistemas do SISTAFE são orientados e tecnicamente supervisionados por Unidades de Supervisão, que são designados por Diploma do Ministro. No caso particular do SCI, ainda que não haja um Diploma para o efeito, é consensual que a IGF assume o papel da Unidade de Supervisão do SCI. Contudo, seria importante a elaboração da Diploma para clarificar e interiorizar os papéis e responsabilidades dos diferentes OCIs no desenvolvimento do SCI, inclusivamente o papel e responsabilidade da própria IGF.

Desempenho em relação às principais reformas centrais

É importante reforçar a interacção da IGF e do SCI com outros componentes da reforma das finanças públicas, para assegurar a adaptação da actividade de controlo ao novo ambiente, bem como para assegurar que as reformas tenham em conta as lições e experiências das auditorias realizadas. Deve-se também considerar se as relações e a circulação da informação entre IGF e os seus interlocutores podem ser optimizadas, em particular com o TA e com o Gabinete Anti-Corrupção.

Cooperação com o Procurement

Existe um entendimento por parte da IGF para o envio dos relatórios de auditoria para a UFSA e é recomendado que a IGF envie os relatórios das auditorias de *procurement* efectuados em 2005 e 2006 para a UFSA para conhecimento. O acordo inclui a formação de inspectores da IGF pela UFSA em matéria associadas ao *procurement*. Em 2006 quase todos técnicos da IGF tiveram uma acção de formação sobre o *procurement*, com excepção das Delegações provinciais. Estas beneficiarão da formação nas Províncias onde estão sedeadas.

Em 2007, está prevista a realização de 3 auditorias ao *procurement* nas Províncias de Maputo, Sofala e Nampula (nos sectores das finanças, saúde, educação e agricultura).

O acompanhamento das recomendações emanadas das auditorias realizadas em 2005 ao *procurement* não foi integralmente realizado pelo facto do plano do SCI não estar pronto e, portanto, não haver financiamento para tal.

e- SISTAFE

Em 2006, não foi possível ministrar formação para os auditores em matéria de e-SISTAFE. Está prevista formação nesta área para 2007.

Descentralização

As auditorias aos distritos e municípios foram efectuadas no âmbito do programa de descentralização financeira. Os trabalhos que também tiveram enfoque na formação dos gestores financeiros nos distritos abrangidos, foram coordenados por técnicos da IGF, e integrados inspectores dos diversos Ministérios e DPPFs.

Controle externo

A troca de informação entre o Tribunal Administrativo e a IGF melhorou. Contudo, há espaço para melhorias. Será importante a elaboração e implementação conjuntamente com o TA de um modelo de gestão, comunicação e coordenação das relações entre as duas instituições. Os relatórios das auditorias aos municípios são enviados para o TA. Conforme boas práticas internacionais, todos os relatórios de auditoria deviam ser fornecidos ao TA para que o controle externo possa avaliar o grau de cumprimento das recomendações.