

Auditoria Externa/ Final Draft

26.3.2009

Sumário Executivo

1. Indicador QAD 2008:

Em 2008 o TA realizou 350 auditorias que cobriram 33,34% do Orçamento do Estado, conforme planilha em anexo. A meta estabelecida era de 30%, pelo que o indicador foi atingido. O quadro abaixo detalha as auditorias realizadas, por grupo de entidades:

Entidades auditadas	Nro total de auditorias	% do OE
Âmbito Central	27	23,54
Representações no exterior	12	0,5
Províncias	250	7,2
Distritos	51	1,4
Autarquias	10	0,7
Totais	350	33,34%

Sublinhe-se o fato de que as auditorias planificadas significavam, inicialmente, uma cobertura de 33,34% do Orçamento do Estado. No entanto, durante a realização das auditorias o TA identificou receitas não orçamentadas nas entidades auditadas que elevaria o percentual de cobertura até 36,90%, se as receitas tivessem sido incluídas no orçamento. A planilha em anexo revela a situação encontrada em cada entidade auditada.

De notar que as auditorias realizadas em 2008 incidiram sobre contas do ano 2007, o que constitui uma melhoria significativa tendo em consideração o prazo de prestação de contas. Recomenda-se que a nota técnica seja actualizada para tomar conta desta melhoria conforme os padrões internacionais.

2. Áreas de melhor desempenho em 2008

- O Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado foi elaborado e entregue à Assembléa da República dentro do prazo legal, como vem ocorrendo desde o Parecer relativo ao exercício de 1998
- O Relatório e Parecer foi publicado no Boletim da República, pela primeira vez, facilitando o acesso público ao seu conteúdo
- O TA fortaleceu sua actuação na fiscalização de obras públicas. Foram realizadas 139 auditorias às obras públicas.
- O TA deu início a sua primeira auditoria de desempenho, tendo sido seleccionado o sector da educação
- O TA reforçou o acompanhamento das suas decisões, tendo aplicado sanções financeiras a 280 gestores. Destes 13 efectuaram o pagamento, 103 processos serão remetidos para execução fiscal (cobrança coercitiva), 56 recorreram das sentenças, 73 ainda estão dentro do prazo para pagamento e 35 solicitaram pagamento em prestações.

3. Áreas de fraco desempenho em 2008

- Melhorar o acesso público aos acórdãos e ao Relatório e Parecer da CGE;
- O TA ainda não tem uma ligação directa à rede do e-SISTAFE. Isso representa uma limitação grave no trabalho do TA. Portanto, recomenda-se que esta situação seja resolvida o mais cedo possível;
- O relacionamento com o controle interno, em especial com a IGF não apresentou alterações desde a última revisão. É preciso desenvolver actividades conjuntas no sentido de clarificar os papéis do Controle Externo e Interno, para evitar duplicidades.
- O processo do visto prévio ainda necessita de mais celeridade, através da revisão da legislação, como seja a isenção do visto para todos os actos de pessoal que não se referissem a admissão ou inactivação.
- A diferenca entre auditorias realizadas e julgadas ainda é grande. É preciso tornar o processo de julgamento das auditorias mais célere,
- Apesar de se registarem melhorias na apresentação de contas ao TA, o número enviado continua baixo

4. Avaliação do Desempenho

a. Acesso Público ao Relatório e Parecer do CGE e aos Acórdãos da Terceira Secção

Este aspecto continua pendente de maiores providências. Embora o Relatório e Parecer cobre a CGE relativo a 2007 tenha sido publicado pela primeira vez no Boletim da República, o que representa um avanço.

Quanto ao acesso público aos acórdãos da auditoria, refira-se que estes são comunicados aos próprios auditados, ministros, governadores provinciais e secretários permanentes. A Assembleia da República recebe a colectânea de todos os acórdãos. Salienta-se, contudo, que o artigo 5 do Regimento relativo à 3.^a Secção do TA estipula no n.º 2 que “São ainda susceptíveis de publicação as instruções emitidas e as decisões em relação às quais a 3.^a Secção do Tribunal determine a respectiva publicação”. Neste caso, recomenda-se que os juízes possam, dentro do seu livre arbitrio, decidir por uma divulgação mais ampla das suas decisões.

Também está em curso a edição de uma brochura contendo o Relatório e Parecer sobre CGE 2007 e está planificada a elaboração de uma versão simplificada. Recomenda-se que o TA intensifique a divulgação de suas decisões, como forma de aumentar a transparência sobre suas acções e sobre a gestão dos recursos públicos.

b. Execução do Orçamento e BdPES

Analisando a alocação do orçamento ao TA e conforme este órgão vem reportando nos diferentes relatórios sobre a CGE, verifica-se uma oscilação nos valores atribuídos ao Tribunal, como é o caso da verba “Bens e Serviços” que de 2005 para 2006, por exemplo, registou uma queda nos limites aprovados, de 7,38%, enquanto para esses mesmos anos o número de funcionários teve um incremento de 46%.

Em 2007, esta mesma verba conheceu um aumento significativo (34,6%), para em 2008 voltar a registar um decréscimo nos montantes aprovados (12,95%), conforme se atesta no mapa que se segue.

	2005	2006	2007	2008	2009
	Limite aprovado	Limite aprovado	Limite aprovado	Limite aprovado	Limite aprovado
Orçamento de funcionamento	93.838,58	114.149,11	132.986,42	129.153,61	139.067,26
Despesas com Pessoal	63.890,58	85.651,57	87.198,18	82.815,39	91.425,68
Bens e Serviços	28.513,00	26.554,54	35.753,24	31.121,66	32.497,52
Outras Despesas Correntes (Receitas Consignadas)	1.200,00	309,00	10.000,00	14.716,56	14.644,06
Outras Despesas Correntes	235,00	1.634,00	35,00	500,00	500,00
Orçamento de investimento	13.275,38	4.800,00	17.500,00	207.551,39	147.520,42
Financiamento Interno	9.208,20	4.800,00	17.500,00	39.550,00	45.904,42
Financiamento Externo	4.067,18	0,00	0,00	168.001,39	101.616,00

Salientar que de 2006 para 2007 e de 2007 para 2008, o crescimento dos funcionários foi 8,4% e 28,1%, respectivamente.

Esta situação acarreta, obviamente, diversos constrangimentos ao funcionamento pleno da entidade.

Por outro lado, ao não se levar em consideração, na altura da aprovação dos limites orçamentais, o número de técnicos recrutados, anualmente, pelo Tribunal e que vem agregar valor ao trabalho realizado pela instituição, conforme se atesta pelo universo de entidades auditadas, faz com que este órgão efectue as suas tarefas com limitações de vária ordem, como seja falta de consumíveis, máquinas, etc.

No que tange a componente investimento do orçamento os limites aprovados em 2008 para o financiamento externo foram diminuídos em 2009.

c. Auditorias Julgadas

Em 2008 foram julgadas 41 processos relativos as auditorias. É preciso tornar o processo de julgamento das auditorias mais célere. Este é um problema a ser enfrentado, decorrente do crescimento no número de auditorias realizadas. O número de técnicos afectos às áreas de auditoria cresceu substancialmente nos últimos anos, enquanto o número de juízes (3) permanece o mesmo. Além disso, o crescimento exponencial do número de processos submetidos ao visto do TA (ver item seguinte) tem consumido a maior parte do tempo dos juízes.

Neste sentido o TA adoptou as seguintes providências: i) Capacitação dos juízes-conselheiros e de seus assessores, ii) estudo para aumentar número de assessores para os juízes-conselheiros, iii) e, o mais importante ainda, concluiu o mapeamento e redesenho do processo de auditoria com um conjunto de 100 actividades e recomendações para reduzir o prazo médio de conclusão dos processos, em que se destaca o uso intensivo de tecnologias de informação. Este trabalho envolveu, também, o Ministério Público. Foi criada uma Comissão para a implementação das recomendações.

d. Fiscalização Prévia (Visto)

No que tange ao procurement, o fortalecimento dos sistemas de controlo interno da administração pública torna-se importante. Isto é facilmente constatado no movimento processual do visto, onde quando se analisa o número de actos que deram entrada no Tribunal se constata que parte significativa é devolvida, conforme atestam os quadros que se seguem. Em 2008 foram devolvidos 21.846 processos relativos a pessoal, contra 16.677 em 2007. O crescimento do número de processos devolvidos teve como causa, dentre vários factores, a falta de requisitos e documentos constantes dos qualificadores em vigor no aparelho do Estado, do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado e da Lei n.º 13/97 de 10 Julho. Estas razões determinaram também recusas de visto.

Movimento Processual do Visto relativo a processos de pessoal em 2008

Processos	Totais	%
Entrados	164.105	100
Devolvidos	21.846	13,3
Recusados	311	0,2
Visados	141.678	86,3
Visto Tácito	270	0,2

À semelhança dos processos relativos a pessoal, cresceu, também, o número de processos não relativos a pessoal devolvidos, por razões que se prendem à má instrução dos mesmos, isto é, a não observância do disposto no Decreto 54/2005, e demais legislação sobre a matéria. A devolução dos mesmos tem relação com os fracos mecanismos do controlo interno nas diferentes instituições.

Movimento Processual do Visto nos processos não relativos a pessoal

Processos	Totais	%
Entrados	3.895	100
Devolvidos	2.673	68,6
Recusados	146	3,8
Visados	1.076	27,6

É urgente buscar o aperfeiçoamento dos procedimentos para fiscalização prévia. Um dos problemas reside na legislação sobre o visto. Recomendamos que seja revista. Destaque-se que está em curso a revisão da Lei 13/97 que trata da fiscalização prévia. O projecto de lei encontra-se neste momento na Assembleia da República para discussão.

e. Contas de Gerência apresentadas ao TA

Em 2008 aumentou o número de gestores que apresentaram suas contas de gerência ao TA. Conforme abaixo:

Ano	Contas apresentadas ao TA
2005	76
2006	93
2007	407
2008	427

No entanto, o número é bem abaixo das cerca de 800 entidades que devem prestar contas ao TA.

f. Recursos Humanos

Quanto ao número de técnicos dos dois sectores (CAF e CGE) envolvidos nos trabalhos relativos às auditorias para 2008 foi de 156. No que tange ao recrutamento, 20 técnicos foram afectos à CGE e 36 para a CAF.

g. Medidas adoptadas diante de casos com indícios de prática de corrupção

O TA possui um rito próprio para apreciação e julgamento dos seus processos, conforme legislação em vigor. Assim, diferente do que ocorre em outras instituições de controlo, o Ministério Público participa nas sessões de julgamento e pode, por iniciativa própria, requerer cópias de quaisquer processos e iniciar as respectivas acções penais, caso assim entenda cabível. Além desta presença do Ministério Público, como fiscal da Lei, o TA, caso identifique indícios de prática de crime, remete o respectivo processo à Procuradoria-Geral da República para a devida análise e medidas judiciais. Em síntese, o TA não faz juízo final sobre prática de crimes e sim encaminha à PGR, a quem compete o seguimento das acções penais. Ressalte-se que o Gabinete de Combate à Corrupção está localizado na PGR.

h. Cooperação com o Procurement

Durante o ano de 2008, o TA e a UFSA estreitaram seu relacionamento. Está em curso a elaboração de um plano de acção conjunto, com o objectivo de fortalecer o controle interno da área de procurement e tornar a actuação do controle externo mais efectiva e selectiva.

i. e- SISTAFE

O TA ainda não dispõe de acesso ao E-SISTAFE, o que contraria o padrão internacional para exercício do controle externo.

A utilização do E-SISTAFE pode representar um grande avanço para a actividade fiscalizadora do TA. No entanto, constata-se um distanciamento entre a UTRAFE e o TA. Recomenda-se que

as duas instituições busquem formas de maior interacção, de forma a que TA seja um usuário qualificado do E-SISTAFE e possa contribuir para a melhoria constante do sistema.

É preciso, também, clarificar aspectos relativos à legislação sobre finanças públicas, em particular quanto ao alegado vazio decorrente da revogação do Decreto n.º 17/2002, de 27 de Junho. No entender do Tribunal Administrativo, o Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, é omissivo quanto aos procedimentos relativos às modificações das dotações orçamentais, no que respeita aos prazos, número de alterações e forma de tramitação do respectivo expediente, aos procedimentos a observar nas Operações de Tesouraria e ao circuito documental de execução do Orçamento e correspondente registo das operações. O manual desenvolvido pelo Ministério das Finanças não resolve a estas questões. Assim, recomenda-se a aprovação de legislação reguladora de tais matérias. Os parceiros sugerem também que o TA e o Ministério das Finanças discutam o assunto para chegar a um entendimento comum.

j. Descentralização

Está em processo o aperfeiçoamento institucional para a desconcentração do Tribunal Administrativo, que visa ao estabelecimento de duas unidades funcionais provinciais (Nampula e Beira). O objectivo é aumentar a cobertura das auditorias em todos os níveis, com enfoque nos distritos, considerando o programa nacional de planificação e finanças descentralizadas. Continuaram a ser feitas diligências pela Direcção do Tribunal no sentido de se criarem condições de arrendamento ou aquisição de espaços para a implantação das unidades funcionais, tanto em Sofala como em Nampula.

Selecionou-se a empresa para elaboração do Projecto Executivo referente a reabilitação e adequação do imóvel “Casa Magalhães”, situado na cidade da Beira, destinado ao funcionamento da unidade funcional do Tribunal Administrativo.

Em Dezembro de 2008, o Governo de Nampula disponibilizou e procedeu à entrega, embora não formal, ao Tribunal Administrativo, das instalações para o funcionamento da unidade funcional de Nampula.

A este propósito, importa referir que a Assembleia da República aprovou, em 26 de Julho de 2008, a Resolução n.º 10/2008, que determina, de entre outras questões, no seu artigo 5, que “O Governo deve criar as condições necessárias para o estabelecimento, em 2008, das unidades funcionais do Tribunal Administrativo no centro e norte do País