
X. PATRIMÓNIO DO ESTADO

10.1 – Enquadramento Legal

Nos termos do n.º 2 do artigo 48 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro “O Governo apresenta, como anexo à Conta Geral do Estado, o inventário consolidado do património do Estado”.

Face ao disposto no 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 pronuncia-se, no presente capítulo, sobre a informação relativa ao Património do Estado constante da Conta Geral do Estado de 2005.

Com efeito, de acordo com o referido instrumento legal, compete ao Tribunal Administrativo, apreciar e dar parecer sobre:

- “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;
- (...)”

A presente apreciação é feita com base no Anexo informativo 7 à Conta Geral do Estado, nos resultados de diversas acções de fiscalização realizadas pelo Tribunal Administrativo e informações adicionais recolhidas pelo TA na Direcção Nacional do Património do Estado, entidade que, nos termos do artigo 9 do Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 152/2005, de 2 de Agosto, tem como funções:

- “a) Coordenar a gestão dos bens patrimoniais do Estado, procedendo ao respectivo tombo;
- b) Organizar e realizar concursos de aquisição de bens e requisição de serviços para órgãos e instituições do Estado;
- c) Elaborar anualmente o mapa de inventário físico consolidado e das variações dos bens patrimoniais do Estado;
- d) Proceder periodicamente ao confronto dos inventários físicos com os respectivos valores contabilísticos;
- e) Propor normas e instruções regulamentares pertinentes sobre os bens patrimoniais do Estado;

f) Promover concursos para venda de bens abatidos, apreendidos e revertidos a favor do Estado;

(...)

h) Verificar os processos de contas de bens patrimoniais dos organismos do Estado;

i) Fiscalizar a observância de todas as normas e instruções sobre o património do Estado;

j) Preparar, no domínio do património, a informação necessária à elaboração da Conta Geral do Estado”.

10.2 – Considerações Gerais

A CGE de 2005 contém um Anexo Informativo (Anexo 7), no qual é apresentado o Inventário do Património do Estado referente a 31 de Dezembro. Este anexo engloba, para além de um Relatório Analítico (Anexo 7.1), um Resumo dos Valores do Mapa Consolidado do Património do Estado (Anexo 7.2) e um Mapa Consolidado do Inventário do Património do Estado (Anexo 7.3) que, por seu lado, inclui sub-anexos com a distribuição orgânica (Anexo 7.4) e territorial (Anexo 7.5), dos bens patrimoniais.

O Inventário de 2005 apresenta, pela primeira vez, o Património Autárquico (Anexo 7.7), em observância da Lei e do Regulamento do SISTAFE. Refira-se, igualmente, que na presente Conta, no âmbito da abrangência e consolidação dos bens públicos, são apresentados os inventários de algumas Empresas e Instituições Públicas com autonomia administrativa e financeira (Anexo 7.6), constituindo 7 entidades no total, mais 3 relativamente ao ano anterior.

Todavia, ainda não está sendo integralmente cumprida a recomendação da Assembleia da República constante da Resolução n.º 22/2005, de 6 de Julho, que aprova as contas de 2002 e 2003.

No que tange ao cumprimento da Resolução da AR supracitada, foram, igualmente, inventariados, de acordo com a sua classificação funcional e, a título provisório, alguns imóveis pertencentes ao Estado que ainda não possuem registo predial, tais como os imóveis onde, actualmente, funcionam a Direcção Nacional da Contabilidade Pública, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Direcção do Plano e Finanças da Cidade de Maputo, todos classificados como Instalações de Serviços de Natureza Administrativa.

Procedimento idêntico foi seguido em relação aos imóveis readquiridos ao Banco Austral, reiterando, porém, este Tribunal, a necessidade de uma maior abrangência no que se refere à inventariação dos imóveis do Estado na situação acima descrita, para além da urgência na aprovação de legislação concernente à uniformização de critérios e procedimentos de

inventariação de bens estatais, bem como aquela atinente à responsabilidade dos organismos do Estado, conforme referido nos anteriores relatórios do Tribunal Administrativo.

Por outro lado, continua a existir uma diferença 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. Isto implica, necessariamente, a não inventariação de parte significativa de bens estatais, como aliás será discutido no ponto 10.4 do presente capítulo.

10.3 – Âmbito da Inventariação

De acordo com o Anexo Informativo 7.1, o valor total líquido do Património do Estado, inventariado à data de 31 de Dezembro de 2005, é de 16.351.544.845 contos.

No quadro a seguir apresenta-se o valor global líquido do Património do Estado.

Quadro n.º X. 1 – Evolução do Valor Global Líquido do Património do Estado

Verifica-se do quadro que, em termos nominais, o valor total líquido do património, relativamente ao exercício económico de 2004, teve um crescimento de 9,5%.

A maior variação ocorreu nos Móveis, com um incremento de 28,6%, reforçando, igualmente, o seu peso em relação ao ano anterior, que passou de 30,4% para 35,7% do total dos bens. Os Imóveis, apesar da sua ligeira variação (5,7%), são ainda a rubrica com o maior peso, constituindo, no ano em análise, mais de metade do valor total do património líquido do Estado (60,4%). Por último, os Veículos, com uma redução de 39,3%, constituem o item com menor peso (3,8%).

Graficamente, o património do Estado, ao longo do quadriénio, distribui-se da seguinte forma:

Gráfico n.º X. 1 - Património do Estado, em Percentagem

Fonte: CGE (2002 – 2005) – Anexos informativos

Torna-se evidente o cada vez menor peso percentual dos veículos no valor global líquido em oposição ao aumento do significado dos bens móveis na estrutura geral do património do Estado.

Porém, apesar de a participação dos veículos no conjunto dos bens estatais estar a decair, é necessário ter-se em conta, quando se analisa a coluna de *Actualizações*, constante dos quadros n.º X. 3 e X. 4 do presente capítulo, o aumento de 336,3% do ano em apreço, em relação ao

anterior. Recorde-se que esta coluna engloba os bens que, tendo sido adquiridos em anos anteriores, não foram registados, por várias razões, no inventário do respectivo ano de aquisição.

Este facto permite concluir que existem vários veículos que, tendo sido adquiridos em determinado exercício, não são imediatamente inventariados o que cria algumas distorções nas análises que se possam efectuar nos dados do inventário, facto aliás, já reportado em anteriores relatórios deste Tribunal sobre a Conta Geral do Estado.

10.4 – Análise do Processo de Inventariação

Como anteriormente se afirmou, o valor total do Património do Estado inventariado é de 16.351.544.845 contos, encontrando-se distribuído conforme o quadro seguinte.

Quadro n.º X.2 – Património do Estado Inventariado até 31/12/2005

Em 2005 o património final bruto registou um incremento de 14,4% e as amortizações acumuladas 20,1%, relativamente ao ano anterior. Assim, a variação do património líquido foi de 9,5%, ou seja, 1.422.988.698 contos.

Em virtude da incorporação de bens antigos no inventário, muitos dos quais com o seu período de vida útil já excedido ou muito próximo disso, as taxas de crescimento do património líquido são menores que as das variações do património final bruto.

Contribuiu, igualmente, para o baixo crescimento do património líquido, o facto de os bens que já excederam o seu período de vida útil, mas ainda em utilização, não terem sido objecto de qualquer reavaliação.

Da coluna “Actualizações” do Mapa Consolidado do Inventário do Património do Estado, a 31 de Dezembro de 2005 (Anexo 7.3), constam bens que deveriam ter sido arrolados nos

inventários anteriores, no valor de 2.155.762.746 milhares de Meticais, que representam 53,8% do total dos acréscimos patrimoniais do ano, conforme se ilustra no quadro seguinte:

Quadro n.º X. 3 – Acréscimos no Património Bruto do Estado em 2005

(Em Milhares de Metical)

Fonte: CGE 2004 (Anexo 7.3)

No quadro n.º X.3, pode-se observar que as aquisições representaram 6,7% do Património Inicial Bruto, enquanto o acréscimo resultante das actualizações efectuadas aos inventários dos anos transactos representa 7,8% do valor do inventário inicial.

Comparando-se com o exercício de 2004, as aquisições representavam, na altura, 5,2%, conforme o quadro abaixo.

Quadro n.º X. 4 – Acréscimos no Património Bruto do Estado em 2004

Fonte: CGE 2004 (Anexo 8.3)

Pode-se observar, neste exercício, comparativamente ao anterior, que há um incremento no inventário dos bens adquiridos no ano (coluna 2), bem como dos resultantes da abrangência e consolidação (coluna 3).

Se bem que se reconheça que o trabalho de levantamento e registo de bens adquiridos em anos anteriores esteja a decorrer, evidenciado pelo valor das actualizações, quer em termos absolutos (2.155.762.746 contos), quer ainda, em termos relativos (53,8% do total dos acréscimos), é também verdade que, como vem reiterando o TA, se envidem, com maior premência, esforços no sentido de aprofundar e acelerar esse processo conducente à obtenção de uma imagem fiel e verdadeira do património do Estado.

Ainda no desenvolvimento do trabalho de apreciação dos dados da Conta Geral do Estado do ano em análise, foi constatado que a realização de despesas em bens de capital, tanto pela componente corrente como pela componente de investimento do Orçamento, representou um montante mais elevado que o valor das aquisições do ano de 2005, constantes da respectiva coluna do Anexo 7.3 – Mapa Consolidado do Inventário do Património do Estado da CGE.

É de realçar que na consolidação da informação apresentada sobre as despesas realizadas, não foi considerado o âmbito autárquico e distrital, conforme o quadro n.º X. 5, a seguir apresentado.

Quadro n.º X. 5 – Mapa Comparativo entre o Anexo 7.3 e as Despesas de Capital Realizadas em 2005

(Em milhões de Meticais)

Fonte: CGE/2005

Como anteriormente se afirmou, o facto de a coluna de aquisições do Anexo 7.3 (1.848.396 milhões de Meticais) apresentar um valor inferior às Despesas de Capital realizadas (8.877.523 milhões de Meticais), indica, mais uma vez que parte significativa dos bens adquiridos no ano, não foi incorporada no inventário do exercício em referência.

Esta situação ainda ocorre porque, por um lado, algumas instituições continuam sem fazer a actualização do inventário sempre que se registam acréscimos patrimoniais e, por outro, a DNPE continua a receber muitas fichas de levantamento prévio contendo erros, que impossibilitam a inserção dos respectivos dados no sistema.

Assim, e confirmando o que foi dito no parágrafo anterior, foi solicitado, em sede do Pedido de Esclarecimentos sobre a CGE 2005, informação sobre a não inclusão, no Mapa de Inventário do Património, de 20 motorizadas adquiridas pelo Município da Beira, no exercício em análise.

Sobre o assunto o Governo esclareceu que *“a aquisição de bens e sua posterior inventariação é da responsabilidade de cada município, tendo o Governo a responsabilidade de proceder à sua incorporação nos mapas do inventário anexo à CGE. Assim, a informação constante desses mapas corresponde ao que foi facultado para o efeito.”*

Este pronunciamento do Governo vem, de certa forma, confirmar a necessidade de se aprovar, urgentemente, a regulamentação atinente à responsabilização dos organismos do Estado, no concernente à inventariação do património estatal, facto, aliás, reportado nos anteriores relatórios do Tribunal Administrativo. Com isto, evitar-se-ia, por exemplo, algumas disparidades que o Mapa do Inventário do Património Autárquico patenteia, tais como a não

apresentação da quantidade e o valor do património inicial de alguns bens dos municípios, significando isto, que não existem bens ou que os mesmos não foram inventariados.

Outro exemplo é o relativo à compra, a particulares, de dois imóveis na Província de Sofala, como foi relatado no capítulo VI do presente relatório. Estes bens, residência a 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 USD e outro bem 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, não estão, ainda, 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.

Nota-se, ainda, e conforme constatado na acção de auditoria à Província de Sofala, que o particular que efectuou a venda do imóvel para a Delegação do INE não possuía, à data da celebração do contrato, o título de propriedade do mesmo. No que tange ao imóvel a ser habitado pelo Secretário Permanente de Sofala, refira-se que através do erário público foram disponibilizados fundos para a aquisição de diverso mobiliário que, também, não foi registado como património do Estado, o que contribui para a situação, anteriormente, descrita.

Por outro lado, analisando a verba *2.1.2.0.01 - Meios de Transporte*, verifica-se que no exercício em apreço foram realizadas despesas no valor de 606.677 milhões de Meticais, ou seja, um montante 5,6 vezes superior ao que consta da Coluna de Aquisições do Anexo 7.3 (108.581 milhões de Meticais) da CGE 2005. Este facto reforça, ainda, a tese de que a participação dos veículos no total do património do Estado encontra-se subavaliada, o que, retira alguma consistência aos dados da CGE em análise.

Recorde-se que o n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o SISTAFE, preconiza que a “Conta Geral do Estado deve ainda ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira.”

Outro aspecto que ainda cria dificuldades ao registo e inventariação prende-se com as limitações do sistema informático instalado na DNPE, no que concerne à captação, sistematização e gestão de dados referentes ao património do Estado.

Este sistema, ainda não consegue interpretar com exactidão, todos os dados nele inseridos conforme vem sendo referenciado nos anteriores relatórios do TA. Por outro lado, a deficiente comunicação entre os serviços centrais em Maputo e as províncias, causada pela falta de reposição de algum equipamento técnico ou mesmo de pessoal qualificado para a gestão do sistema, constitui, também, um entrave no andamento do processo de inventariação.

Ainda no que tange ao sistema informático, por razões ligadas a deficiências relativas à própria concepção, este não consegue acomodar a nova estrutura orgânica do aparelho do Estado,

fazendo isto com que dados de certos organismos sejam, ainda, contabilizados como se pertencessem a outros.

Desta forma, torna-se urgente a actualização, ou mesmo a substituição do sistema informático instalado de modo a que este responda eficaz e fielmente às necessidades do processo permitindo, assim, maior transparência e fiabilidade na gestão dos bens públicos, por parte da DNPE, organismo que, em última instância, zela pelo património do Estado.

10.5 – Avaliação e Amortização dos Bens

Apresenta-se de seguida, no Quadro n.º X.6, o investimento do Estado (âmbito Central) na aquisição de bens patrimoniais que, neste exercício, cifrou-se em 8.421.254 milhões de Meticais.

Quadro n.º X. 6 – Valores Investidos na Aquisição de Bens Patrimoniais

(Em milhões de Meticais)

Fonte: Conta Geral do Estado (2001 – 2005) – Mapa 21; Mapa X - 3 e VI - 1

Como se depreende do quadro acima, o investimento na aquisição de bens patrimoniais, nos dois últimos exercícios, tem estado a decair, tendo-se situado, em 2005, em 18% do total do Orçamento, depois de, em 2003, ter atingido 22,9%. Porém, a relação entre os valores despendidos na aquisição de bens patrimoniais e o PIB mostra, no ano em apreço, uma ligeira subida em comparação com o exercício transacto, situando-se em 5,5% do Produto Interno Bruto, contra os 4,4%, em 2004.

Fica, pois, evidente que o investimento com a aquisição dos bens patrimoniais do Estado tem vindo a aumentar de ano para ano, daí a necessidade, cada vez mais premente, de a CGE evidenciar, com maior realismo e precisão, a real situação do património do Estado.

Assim, como foi recomendado nos relatórios anteriores do Tribunal Administrativo, devem ser estabelecidas rotinas e formas de análise dos valores realmente executados pelas diferentes entidades na verba de Bens de Capital dos seus orçamentos e proceder-se ao registo dos bens que figuram nas fichas que as instituições remetem à DNPE, dando cumprimento à alínea h) do artigo 9 do Diploma Ministerial n.º 152/2005, de 2 de Agosto, que aprova o Regulamento Interno daquela Direcção Nacional, dispondo que esta tem como atribuições, “Verificar os processos de contas de bens patrimoniais dos organismos do Estado”.

Estas acções possibilitariam o registo imediato das aquisições, pelos sectores, o que permitiria um maior controlo dos bens do Estado e evitaria a transferência dos que deveriam ter sido inventariados nos exercícios anteriores. Sendo as diferentes entidades públicas responsáveis pela gestão dos bens que lhes estão afectos, estas deveriam, também, revitalizar a organização, funcionamento e gestão dos respectivos sectores do património, para uma melhor administração dos bens públicos.

Os factos apurados e atrás descritos permitem concluir que o sistema de contabilização e controlo do Património do Estado necessita, ainda, de consolidação e aprofundamento, de modo a produzir, de forma tempestiva, informação fiável.

No entanto, apesar dos esforços desenvolvidos pela DNPE, tanto para a disseminação da informação relativa a esta matéria, como para a elaboração do próprio inventário, verifica-se que grande parte dos valores que constam dos Mapas do Inventário é ainda provisória e instável (pode variar de forma imprevisível e significativa), facto este que pode invalidar qualquer análise intercalar sobre os mesmos, especialmente na perspectiva de comparação com os do igual período do ano anterior, não possibilitando o acompanhamento eficaz da inventariação do património.

Por outro lado, considerando que as amortizações e reintegrações desempenham um papel estratégico na definição de políticas económicas e na gestão do património, elas devem ser encaradas numa perspectiva dinâmica.

Nesta óptica terá o Governo de concentrar esforços na criação da tabela relativa ao regime de reintegrações e amortizações dos bens estatais, cumprindo, deste modo, o estabelecido no n.º 8 do artigo 2 da Resolução da Assembleia da República n.º 22/2005, de 6 de Julho, que aprova as Contas Gerais do Estado de 2002 e 2003.