

## **PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2017**

### **I. ENQUADRAMENTO LEGAL**

#### **1.1 – Competência, Objecto e Prazos**

Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 229 da Constituição da República, compete ao Tribunal Administrativo emitir o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, a qual 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, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, 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 se refere.

É no cumprimento destes comandos normativos que o Tribunal Administrativo, em sede do Plenário, emite o presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2017.

#### **1.2 - Âmbito do Parecer**

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, segundo dispõe o n.º 2 do artigo 14 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro, relativa à organização, funcionamento e processo da Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo, esta instância 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.

A execução do Orçamento do Estado de 2017 teve por base os seguintes diplomas legais:

- a) Lei n.º 10/2016, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2017;
- b) Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE;
- c) Regulamento do SISTAFE, aprovado pelo Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto;
- d) Regulamento da Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março;
- e) Decreto n.º 53/2012, de 28 de Dezembro, que altera os n.ºs 2 e 5 do Anexo I do Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), o Decreto n.º 68/2014, de 29 Outubro, que altera as alíneas b) e c) do artigo 45, os n.ºs 2 e 3 do artigo 67 e o n.º 4 do Anexo I, todos do mesmo regulamento;
- f) Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos (MAF), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 181/2013, de 14 de Outubro, do Ministro das Finanças;
- g) Circulares n.º 01/GAB-MEF/2017, de 1 de Fevereiro, e n.º 09/GAB-MEF/2017, de 18 de Outubro, ambas do Ministro da Economia e Finanças, referentes à Administração e Execução do Orçamento e ao Encerramento do Exercício, respectivamente;
- h) Instruções de Execução Obrigatória do Tribunal Administrativo, de 30 de Dezembro de 1999, na parte relativa à Fiscalização Prévia (BR n.º 52, I Série, 4.º Suplemento);

- i) Instruções de Execução Obrigatória do Tribunal Administrativo, de 29 de Dezembro de 2008, concernentes à instrução dos processos de contas de gerência (BR n.º 39, I Série, 3.º Suplemento);
- j) Instruções sobre a Execução do Orçamento do Estado, emitidas pela Direcção Nacional da Contabilidade Pública, em 31 de Outubro de 2000;
- k) Decreto n.º 1/2017, de 25 de Janeiro, que atribui competências aos Órgãos e Instituições do Estado para procederem a transferências de dotações orçamentais, no âmbito da Administração do Orçamento do Estado para 2017, em cada nível, nos termos do artigo 7 da lei que aprova o Orçamento deste ano.

## II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Com vista à emissão do presente Relatório e Parecer, o Tribunal Administrativo realizou auditorias a diversos órgãos e instituições do Estado, dos níveis central, provincial e distrital, e analisou a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2017.

Outrossim, visando certificar os dados da Conta, o Tribunal Administrativo observou o disposto no artigo 47, quanto ao conteúdo da Conta, bem como os n.ºs 1, 2 e 3, do artigo 48, relativos à estrutura, documentos básicos e anexos da CGE e, ainda, o artigo 23, sobre a classificação das receitas e despesas, todos da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o SISTAFE.

Não obstante o progresso que tem estado a verificar-se, nos últimos anos, quanto ao cumprimento das normas e procedimentos respeitantes à arrecadação de receitas, execução de despesas e respectiva contabilização, persistem, ainda, situações de não canalização, às Direcções de Áreas Fiscais (DAF's), da totalidade ou parte das Receitas Próprias e Consignadas, por algumas instituições e organismos do Estado que as arrecadam,

resultando, deste facto, que nem todas as receitas destas duas rubricas ingressaram na Conta Única do Tesouro (CUT).

À luz do princípio da Unidade de Tesouraria, consagrado na alínea a) do número 1 do artigo 54 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, “todos os recursos públicos devem ser centralizados com vista a uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade”.

A não canalização das receitas viola uma das fases da execução das receitas, como dispõe a alínea c) do artigo 29 da Lei n.º 9/2002, acima citada, que estabelece que “cobrança é a acção de cobrar, receber ou tomar posse da receita e subsequente entrega ao Tesouro Público”, o que implica responsabilização, nos termos do n.º 1 do artigo 66 da mesma lei.

O registo das alterações de dotações orçamentais, na maioria das entidades auditadas, não foi acompanhado por documentação de fundamentação, legalmente exigida para o efeito, nos termos do disposto no Decreto n.º 1/2017, de 1 de Fevereiro, que atribui competências aos titulares dos órgãos e instituições do Estado para procederem a transferência de dotações orçamentais.

Relativamente ao arquivo, ainda persistem deficiências na organização dos processos de realização de despesas, o que dificulta a rápida localização dos documentos comprovativos das receitas colectadas e das despesas realizadas.

De acordo com o n.º 1 do artigo 90 das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro, o arquivo deve ser organizado de forma a permitir a consulta ou obtenção de informação, com eficiência, simplicidade e rapidez. A este respeito, e de acordo com o definido na alínea d) do n.º 7.1 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, da Direcção Nacional da Contabilidade Pública, de 31 de Outubro de 2000, supracitadas, nenhum registo poderá ser efectuado sem existência de documento comprovativo, que deverá ser arquivado por verbas e anos, de modo a permitir a sua identificação.

Subsiste, ainda, a execução de despesas em verbas inapropriadas, nuns casos, e não elegíveis nos projectos em que foram contabilizadas, noutros, o que constitui desvio de aplicação, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 78 do Capítulo VIII, Título I, do Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 181/2013, de 14 de Outubro, do Ministro das Finanças.

A violação das normas sobre a elaboração ou execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos e a utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidades diferentes das legalmente previstas, constituem infracções financeiras, nos termos das alíneas b) e n) do n.º 3 do artigo 98 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 de Outubro.

### **III. CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

#### **3.1 – Processo Orçamental**

##### **3.1.1 - Constatações**

Das auditorias realizadas pelo Tribunal Administrativo, concluiu-se que:

- a) Subsistem transferências de dotações sem a organização dos correspondentes processos administrativos, com os devidos despachos que as autorizam;
- b) Entre as acções constantes do PES e do Orçamento, verificou-se a ocorrência de algumas discrepâncias, em órgãos e instituições do Estado.

Estes factos dificultaram a aferição, pelo Tribunal Administrativo, do nível do cumprimento dos planos inicialmente aprovados e do Programa Quinquenal do Governo (PQG).

### **3.1.2 - Recomendações:**

Face às constatações elencadas, o Tribunal Administrativo recomenda:

- a) Que o registo de alterações orçamentais, no e-SISTAFE, seja justificado por documentação legalmente exigida para o efeito, observando-se o disposto no n.º 1 do artigo 15 do Título III, do Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos (MAF), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 181/2013, de 14 de Outubro, do Ministro das Finanças, e efectuado de acordo com as delegações de competências estabelecidas, anualmente, em legislação específica;
- b) O alinhamento das actividades do Orçamento com o PES, no quadro das atribuições das Unidades Intermédias do Subsistema do Orçamento do Estado previstas na alínea c) do n.º 1 do artigo 9 do Estatuto Orgânico da Direcção Provincial da Economia e Finanças, aprovado pelo Diploma Ministerial conjunto n.º 92/2016, de 19 de Dezembro, dos Ministros da Administração Estatal e Função Pública e da Economia e Finanças.

## **3.2 – Receita**

### **3.2.1 – Constatações**

Da análise da informação sobre a arrecadação da receita apresentada na Conta Geral do Estado de 2017 e dos dados obtidos nas auditorias efectuadas pelo Tribunal Administrativo, foram identificadas as seguintes irregularidades:

- a) Prevalece a falta de previsão, no Orçamento, das Receitas de Alienação de Bens das Administrações Central e Provincial, o que configura violação do disposto no n.º 2 do artigo 14 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o SISTAFE;
- b) O Mapa II.3 da CGE de 2017 continua a ser apresentado sem o detalhe das Receitas Consignadas da Administração dos níveis Provincial e Distrital;

- c) Quanto ao IRPC, as DAF's e UGC's não cobraram as dívidas de Pagamento por Conta, nem procederam ao levantamento dos competentes autos de notícia e de transgressão. Ainda nas mesmas unidades, apuraram-se dívidas de IRPC que, até 31 de Dezembro de 2017, não tinham sido submetidas à cobrança coerciva;
- d) Persiste, nas unidades de cobrança, no que se refere ao IVA, o não levantamento dos autos de notícia e de transgressão e liquidação oficiosa do imposto dos sujeitos passivos que efectuaram pagamentos fora do prazo legal e dos que não o fizeram;
- e) Subsistem, no Termo de Balanço (M/9A) das unidades de cobrança auditadas, irregularidades susceptíveis de responsabilização, como é o caso dos alcances, nos termos do artigo 178.º do Regulamento da Fazenda, de 3 de Outubro de 1901, conjugado com o n.º 2 do artigo 98 da Lei n.º 14/2014, de 14 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 8/2015, de 6 Outubro. A regularização de alcances carece da intervenção e orientação da DGI;
- f) Quanto aos cheques devolvidos, nas DAF's e UGC's, verificou-se a inobservância dos procedimentos estabelecidos sobre a matéria, violando o disposto no artigo 17 do Regulamento do Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto n.º 7/2008, de 16 de Abril;
- g) No arquivo dos processos administrativos das fiscalizações tributárias das unidades de cobrança, existem deficiências, consubstanciadas na falta de credenciais para os técnicos afectos a determinada acção de fiscalização, bem como de audição do sujeito passivo, da carta-aviso e do requerimento de pedido de redução de multa;
- h) No Contencioso Tributário das unidades de cobrança, é feito o levantamento dos autos de transgressão sem assinaturas das testemunhas, o que pode resultar em nulidade do processo e, conseqüentemente, em perda de receitas para os cofres do Estado.

### **3.2.2 – Recomendações**

Na sequência das constatações referidas, o Tribunal Administrativo recomenda o seguinte:

- 
- a) Em relação à falta de registo da previsão de receita, que se observe o prescrito no n.º 2 do artigo 14 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o SISTAFE, segundo o qual nenhuma receita pode ser estabelecida, inscrita no Orçamento do Estado ou cobrada, senão em virtude da lei e, ainda que estabelecidas por lei, as receitas só podem ser cobradas se estiverem previstas no Orçamento do Estado aprovado;
  - b) No que tange ao Mapa II.3, que se desagregue as receitas consignadas nos âmbitos Provincial e Distrital, em obediência ao princípio orçamental consagrado na alínea d) do n.º 1 do artigo 13 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
  - c) Relativamente às dívidas de Pagamento por Conta, que as unidades de cobrança observem o estabelecido no n.º 1 do artigo 20 do Regime Geral das Infracções Tributárias, aprovado pelo Decreto n.º 46/2002, de 26 de Dezembro;
  - d) Quanto aos processos por dívida de IRPC a Final, que sejam submetidos à cobrança coerciva, em respeito pelo disposto no artigo 157 da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março;
  - e) Relativamente ao IVA, que se observe o previsto no n.º 1 do artigo 20 do Regime Geral das Infracções Tributárias, aprovado pelo Decreto n.º 46/2002, de 26 de Dezembro, conjugado com o artigo 8.º do Regulamento do Contencioso das Contribuições e Impostos, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 783, de 18 de Abril de 1942, atinente ao levantamento dos autos de notícia e de transgressão;
  - f) Sobre a tramitação da receita à CUT, que sejam realizadas pela DGI acções de acompanhamento das matérias apuradas junto das unidades de cobrança de receitas, e medidas correctivas sejam tomadas, para permitir a recuperação, pelo Estado, destes montantes, a sua contabilização na CGE, bem como o saneamento dos Alcances do Mapa I.5 – Saldo dos Cofres do Estado da CGE, sob pena de se incorrer na responsabilização prevista no artigo 178.º do Regulamento da Fazenda, de 3 de Outubro de 1901;
  - g) Relativamente à Fiscalização Tributária, que haja proactividade das unidades de cobrança e rigor no controlo da evolução processual das fiscalizações, em

observância do princípio da oportunidade consagrado na alínea d) do artigo 39 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, e que os processos administrativos estejam devidamente organizados, nos termos do artigo 67 da Lei n.º 2/2006, de 22 de Março, conjugado com o artigo 104 do Manual de Administração Financeira do Estado e Procedimentos Contabilísticos (MAF) (Título I, Capítulo XIII), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 181/2013, de 14 de Outubro, do Ministro das Finanças;

- h) Sobre o contencioso, que se observe o estatuído no artigo 9.º do Regulamento do Contencioso das Contribuições Tributárias e Impostos, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 783, de 18 de Abril de 1942, o qual estabelece que o auto de transgressão será levantado perante duas testemunhas e nele se fará menção expressa do objecto da transgressão e o artigo da lei infringido, e será assinado pelas ditas testemunhas, sob pena de resultar em nulidade do processo, segundo o n.º 3 do artigo 35.º do diploma retro mencionado.

### **3.3 – Indústrias Extractivas**

#### **3.3.1 – Constatações**

Analisada a informação reportada na Conta Geral do Estado de 2017 e os dados recolhidos nas auditorias, constatou-se o seguinte:

- a) Em relação à Sasol Petroleum Temane (SPT), Lda., registou-se, a 31/12/2017, um saldo de custos recuperáveis, no valor de USD 584.721.259,00 cuja conformidade não foi certificada;
- b) À semelhança dos anos anteriores, persiste a falta de certificação da conformidade dos custos recuperáveis, referentes aos projectos da Anadarko e da ENI;
- c) No âmbito do cadastro mineiro, existe uma digitalização parcial dos processos e documentos relativos aos títulos mineiros, porquanto há processos antigos cuja inserção no sistema electrónico do INAMI está condicionada à contratação de uma empresa para o efeito, por forma a manter a base de dados actualizada;

- d) Não é feita a verificação, pelas instituições do Estado intervenientes no processo, das quantidades de carvão extraídas, nomeadamente, INAMI, Direcções Provinciais de Recursos Minerais e Energia (DPREMEs) e Alfândega;
- e) É deficiente a interacção entre as instituições do Estado intervenientes no processo de medição do carvão mineral exportado, nomeadamente, INAMI, DPREMEs e Autoridade Tributária (Direcção de Área Fiscal de Tete, Unidade de Grandes Contribuintes de Tete e Alfândegas de Nacala-Porto), uma vez que há divergências entre as quantidades do minério exportado, declarado nos relatórios mensais de produção e a informação apresentada pelas Alfândegas de Nacala-Porto;
- f) À semelhança do que acontece no processo de medição, a AT, o INAMI e a DPREME de Tete não fazem a avaliação dos custos logísticos (Transporte e Armazenamento no Porto), apresentados nos relatórios mensais de produção e comercialização do carvão, que são deduzidos ao volume de vendas, para se apurar a base tributável do Imposto de Produção de Carvão, limitando-se a aceitar a informação prestada pelas concessionárias.

## V.2 – Recomendações

Decorrente das constatações supracitadas, o Tribunal Administrativo recomenda:

- a) A tomada de providências para a certificação dos custos recuperáveis, para que a projecção e a planificação das receitas futuras do Estado sejam baseadas, neste âmbito, em valores de custos claramente definidos;
- b) A digitalização integral, no sistema de cadastro mineiro em uso no INAMI, dos processos e documentos relativos aos títulos mineiros, por forma a manter a base de dados actualizada;
- c) A realização periódica de monitoria, avaliação e inspecção das actividades mineiras, nos termos previstos nos artigos 13 e 14 do Regulamento da Lei de Minas, aprovado pelo Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro, e se trabalhe em articulação com outras entidades do Estado com vista a aprimorar os mecanismos

de controlo da produção e comercialização do carvão e que seja concretizado o processo da criação e instalação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva;

- d) O melhoramento da articulação entre os intervenientes, visando aprimorar os mecanismos de controlo, garantindo, deste modo, maior interacção entre as instituições do Estado, nos termos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 16 do Estatuto Orgânico do INAMI, aprovado pela Resolução n.º 5/2016, de 20 de Junho, da Comissão Interministerial da Administração Pública;
- e) A avaliação periódica dos custos logísticos reportados no âmbito da actividade mineira, nos termos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 16 do Estatuto Orgânico do INAMI, aprovado pela Resolução n.º 5/2016, de 20 de Junho, acima citada.

### **3.4 – Despesa**

#### **3.4.1 – Constatações**

Da análise efectuada à informação sobre as despesas, constante da Conta Geral do Estado, e das auditorias realizadas a 30 entidades, sendo 10 do Nível Central, 9 do Provincial e 11 do Distrital, há a destacar os seguintes aspectos:

- a) No período de 2012 a 2017, no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD), foram despendidos 6.531.224.550,00 Meticais, para o financiamento de 89.754 projectos de Geração de Rendimento, Emprego e Produção de Alimentos, dos quais foi reembolsado, apenas, o valor de 741.824.020,00 Meticais, equivalente a 11,4%;
- b) Há divergências entre a informação registada na CGE e a apurada nas auditorias, relativamente às receitas da extracção/produção mineira e petrolífera canalizadas às comunidades;

- c) Persistem irregularidades na organização do arquivo dos documentos justificativos das despesas pagas, constatação arrolada em Relatórios e Pareceres das Contas Gerais do Estado de anos anteriores;
- d) À semelhança dos anos anteriores, em 2017, foram pagas despesas não elegíveis em diversos projectos de investimento;
- e) Prevalece, no e-SISTAFE, o pagamento de despesas com recurso a verbas inapropriadas;
- f) Em alguns processos de aquisição de bens, das entidades auditadas, estão em falta as guias de remessa dos bens adquiridos;
- g) Parte dos processos de pagamento de obras de construção não contém os relatórios/pareceres dos fiscais independentes;
- h) Não foi registada, na CGE de 2017, a execução de alguns projectos de financiamento externo, ocorrida fora da CUT;
- i) No Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), falta a base de dados dos funcionários e agentes do Estado que beneficiam de pensões, e não existe um sistema único para o pagamento de pensionistas, conseqüentemente, não conhece, com exactidão, o número total dos pensionistas existentes no país;
- j) O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), apesar de ter sido criado em 2014, ainda não dispõe de instrumentos que regulam o seu funcionamento, nomeadamente estatuto orgânico, regulamento interno e quadro do pessoal;
- k) Na celebração de contratos de pessoal, empreitada de obras, fornecimento de bens, prestação de serviços, consultoria e arrendamento, não se obedeceu, em alguns casos, às normas e procedimentos legalmente instituídos no Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março.

### **3.4.2 – Recomendações**

Face às constatações referidas, o Tribunal recomenda:

- a) A adopção de medidas para a recuperação dos empréstimos concedidos, conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 13 do Regulamento do FDD, aprovado pelo Decreto n.º 90/2009, de 31 de Dezembro;

Do mesmo modo, o cumprimento do estipulado na alínea c) do n.º 1 do artigo 9, do mesmo regulamento, segundo o qual é obrigação do Conselho Consultivo Distrital acompanhar e monitorar a implementação dos projectos financiados;

- b) A observância dos princípios da clareza, exactidão e simplicidade, na elaboração da Conta Geral do Estado, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira, conforme prescrito no n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- c) O registo de todas as despesas e o arquivamento dos correspondentes documentos comprovativos, organizados por verbas e anos, por forma a ser possível a sua identificação, respeitando o preceituado na alínea d) do n.º 7.1 das Instruções Sobre a Execução do Orçamento do Estado, emanadas pela Direcção Nacional da Contabilidade Pública, de 31 de Outubro de 2000 (BR n.º 17, II Série, de 25 de Abril de 2001);
- d) A realização de despesas inscritas, devidamente, no Orçamento do Estado aprovado e com cabimento na correspondente verba orçamental e justificadas quanto à sua economicidade, eficiência e eficácia, conforme preceitua o n.º 2 do artigo 15 da Lei n.º 9/2002, de 12 Fevereiro, que cria o SISTAFE;
- e) O pagamento de despesas em verbas apropriadas, de acordo com o Classificador Económico de Despesa, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 221/2013, de 30 de Agosto, do Ministro das Finanças;
- f) A observância do estabelecido no n.º 1 do artigo 172 do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, aprovado pelo Decreto n.º 5/2016, de 8 de Março, segundo o qual a execução de qualquer obra pública deve ser fiscalizada por fiscal independente, designado pela entidade contratante;
- g) O cumprimento rigoroso do preconizado no n.º 1 do artigo 88 do Título III do Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos (MAF),

aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 181/2013, de 14 de Outubro, do Ministro das Finanças, onde se estabelece que os processos de prestação de contas referentes à componente externa das despesas de investimento e operações financeiras por acordos de retrocessão, dos recursos que não transitam pela CUT, devem ser apresentados à DNCP, até ao dia 15 do mês seguinte, organizados de acordo com a modalidade de financiamento;

- h) A urgente criação de um sistema de gestão documental e arquivo digital dos pensionistas, unificado e centralizado via bancos;
- i) A aprovação do Estatuto Orgânico, regulamento interno e quadro do pessoal do INPS, com vista a sanar-se as deficiências apuradas pelo Tribunal Administrativo, relativamente ao funcionamento desta instituição.

### **3.5 – Movimento de Fundos**

#### **3.5.1 – Constatações**

Da verificação feita aos registos do movimento de fundos das contas bancárias do Tesouro e do Património, apurou-se que:

- a) Continuam a não ser facultados os extractos da CUT, em Meticais, o que, novamente, impede o Tribunal de emitir uma opinião quanto à fiabilidade do saldo constante do Mapa I da CGE;
- b) Prevalece a inconsistência entre o valor apresentado no Mapa I da CGE de 2017, na rubrica “Outras Instituições do Estado” (16.178.255 mil Meticais) e o calculado com base nos Anexos Informativos 1, 2 e 3 (-14.033.538 mil Meticais);
- c) Parte significativa dos saldos de caixa permanece nas Outras Contas do Estado e nas Recebedorias, em vez da CUT, preterindo-se o princípio da unidade de tesouraria, preceituado na alínea a) do número 1 do artigo 54 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, segundo a qual todos os recursos públicos devem ser centralizados com vista a uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade;

- d) À semelhança de anos anteriores, nem todas as instituições auditadas devolveram à Conta Única do Tesouro os saldos de Adiantamento de Fundos (AFU's) de 2016 e 2017, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 7 das Circulares n.ºs 06/GAB-MEF/2016, de 15 de Novembro e 09/GAB-MEF/2017, de 18 de Outubro, ambas do Ministro da Economia e Finanças, as quais dispõem que os saldos de Adiantamento de Fundos (AFU's) não utilizados naqueles dois anos devem ser anulados e os correspondentes recursos financeiros recolhidos à Conta Bancária de Receita de Terceiros (CBRT) da Unidade Intermédia (UI) do Subsistema do Tesouro Público da Despesa (STP-D) correspondente, para posterior transferência à Conta Única do Tesouro (CUT);
- e) As receitas de alienação de imóveis cobradas pelas entidades auditadas não foram integralmente canalizadas aos cofres do Estado.

### 3.5.2 – Recomendações

Face às constatações supramencionadas, o Tribunal recomenda:

- a) A observância dos princípios de clareza, exactidão e simplicidade, na elaboração da Conta Geral do Estado, conforme preceitua o n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- b) A observância do princípio da unidade de tesouraria, estatuído na alínea a) do número 1 do artigo 54 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro (SISTAFE), segundo a qual todos os recursos públicos devem ser centralizados com vista a uma maior capacidade de gestão, dentro dos princípios de eficácia, eficiência e economicidade;
- c) O cumprimento rigoroso da obrigação de devolução dos saldos à CUT, referida nas circulares que são anualmente emanadas do Ministro que superintende a área das Finanças, sobre os procedimentos a ter em conta na administração e execução do Orçamento do Estado e no encerramento dos exercícios económicos;

### **3.6 – Operações Relacionadas com o Património Financeiro do Estado**

#### **3.6.1 - Constatações**

Da aferição feita à informação relativa ao Património Financeiro do Estado, verificou-se que:

- a) Existem entidades públicas que, ao longo do quinquénio 2013-2017, não efectuaram reembolsos dos empréstimos contraídos por acordos de retrocessão;
- b) Subsistem, na CGE de 2017, incongruências entre as informações nela apresentadas e as apuradas nas empresas, em sede de auditoria, relativamente aos empréstimos por acordos de retrocessão; contraídos por estas;
- c) Persiste o incumprimento generalizado do pagamento de prestações pela alienação do património do Estado.

#### **3.6.2 - Recomendações**

Face às constatações mencionadas, o Tribunal recomenda:

- a) A criação de mecanismos para a rentabilização das empresas e organismos públicos, de modo a permitir o reembolso dos empréstimos contraídos por acordos de retrocessão;
- b) O cumprimento do princípio consagrado no n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, segundo o qual a Conta Geral do Estado deve ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a facilitar a sua análise económica e financeira;
- c) O desenvolvimento de esforços, pela DNPE, para fazer cumprir, rigorosamente, as cláusulas contratuais relativas aos pagamentos das prestações de aquisição do património do Estado.

## **3.7 – Dívida Pública**

### **3.7.1 - Constatações**

No capítulo da Dívida Pública, menciona-se o seguinte:

- a) Das fiscalizações realizadas, no âmbito das Parcerias Público-Privadas, foi constatado que não há evidência de os sectores de tutela, nomeadamente, o Ministério dos Transportes e Comunicações, responsável pelo Sector Ferro-Portuário, o Ministério dos Recursos Minerais e Energia, pelo Sector de Energia e o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, pelo Sector de Estradas, possuírem relatórios de desempenho dos empreendimentos realizados por entidades sob sua tutela administrativa, assim como o Ministério da Economia e Finanças, pela tutela financeira, os relatórios económico-financeiros das concessionárias;
- b) Existem divergências entre os dados apresentados no Anexo A da CGE de 2017, relativos ao desempenho económico-financeiro dos empreendimentos de Parcerias Público-Privadas com os apurados nos empreendimentos visitados por auditores do Tribunal Administrativo;
- c) Em 2017, os indicadores de sustentabilidade da Dívida, os rácios Dívida Externa/PIB, Dívida Externa/Exportações e Dívida Externa/Receitas Corrente, que são utilizados na avaliação da Sustentabilidade da Dívida Pública, pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e outras Instituições Financeiras Internacionais, continuavam acima dos limites estabelecidos.

### **3.7.2 - Recomendações**

Relativamente às constatações apresentadas, recomenda-se:

- a) A observância do estabelecido no artigo 7 do Decreto n.º 16/2012, de 4 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei n.º 15/2011, de 10 de Agosto, atinente às normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de

empreendimentos de Parcerias Público-Privadas (PPP's), de Projectos de Grande Dimensão (PGD) e Concessões Empresariais (CE);

- b) O cumprimento rigoroso do princípio de clareza, exactidão e simplicidade, na elaboração da Conta Geral do Estado, consagrado n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- c) A observância dos limites fixados para os indicadores de sustentabilidade da dívida, na contratação de créditos.

### **3.8 – Património do Estado**

#### **3.8.1 - Constatações**

Da análise à informação relativa ao Património do Estado, apurou-se que:

- a) Persiste a falta de harmonização dos inventários, originando divergências entre os valores mantidos nos registos contabilísticos e os inseridos no e-Inventário das respectivas UGB's, do ambiente e-SISTAFE;
- b) Existe fraco nível de registo dos Acréscimos Patrimoniais, influenciado, em parte, pela falta de inventariação dos bens no ano a que respeitam as aquisições, e por outro, pela não inclusão, no e-Inventário, de dados como "*Obras ou Reparações*" e "*Reavaliações ou Outras Alterações*" de bens cujo período de vida útil expirou, mas que por estarem em uso nos diversos organismos do Estado, são mantidos no e-Inventário, com acentuado nível das amortizações acumuladas;
- c) Há deficiências no preenchimento das Fichas de Inventário, aposição das etiquetas de identificação, assim como na actualização do Inventário;
- d) Prevalece a falta de registo de imóveis em nome do Estado e há edifícios e veículos não segurados;
- e) Não é feita inspecção, monitoria e/ou levantamento e actualização de imóveis do Estado, ainda sob gestão da APIE;

- f) Não existe, na maior parte dos Postos Provinciais de APIE, uma base de dados que permita efectuar melhor controlo e gestão dos imóveis do Estado;
- g) As receitas de alienação de imóveis do Estado não têm sido canalizadas integral e atempadamente às entidades competentes.

### **3.8.2 -Recomendações**

Face às constatações mencionadas, o Tribunal Administrativo recomenda:

- a) A inventariação, digitação e conformidade processual de todos os bens adquiridos que ingressam no património do Estado, pelos órgãos e instituições do Estado incluindo as autarquias, empresas públicas, institutos, fundos públicos e representações do País no exterior, a que estão os bens afectos, dentro do prazo fixado nas circulares relativas ao encerramento do exercício económico, emitidas, anualmente, pelo Ministro da Economia e Finanças;
- b) A verificação periódica dos inventários físicos e sua comparação com os respectivos valores contabilísticos, em cumprimento do estatuído na alínea d) do n.º 1 do artigo 58 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- c) O preenchimento correcto das Fichas de Inventário, em cumprimento das disposições plasmadas no Diploma Ministerial n.º 78/2008, de 4 de Setembro, do Ministro da Finanças, que aprova os Suportes Documentais, e no Regulamento do Património do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 23/2007, de 9 de Agosto;
- d) A regularização dos títulos de propriedade dos bens imóveis e móveis, por forma a garantir que estes estejam em nome do Estado, cumprindo-se, deste modo, o preceituado no n.º 1 do artigo 11 do Regulamento do Património do Estado, ora citado, e que os bens sejam segurados, nos termos da alínea e) do artigo 7, conjugado com o n.º 5 do artigo 20, ambos deste diploma legal;
- e) A criação de condições visando a realização de um levantamento integral do parque imobiliário do Estado, aos níveis distrital, autárquico, provincial e central, e desenvolvimento de acções de identificação, aferição da situação jurídica, registo/regularização da titularidade e inventariação dos bens;

- f) A canalização, na íntegra e em tempo útil, às entidades competentes, do valor resultante de alienação dos imóveis do Estado, em estrita observância do estipulado nos n.ºs 3 e 6 da Circular n.º 008/DNPE/DRIPE/RIT/041/02/2017, de 25 de Julho, da Direcção Nacional do Património do Estado, que orienta que o produto da alienação dos imóveis deve ser depositado, na totalidade, na Conta Bancária n.º 473519011 - MF – Imóveis do Estado, cabendo à DNPE proceder à respectiva distribuição, nos termos do artigo 17 do Decreto n.º 2/91, de 16 de Janeiro e que a informação deve ser remetida, mensalmente, ao Ministério de Economia e Finanças – Direcção Nacional do Património do Estado.

### **3.9 - Operações de Tesouraria**

#### **3.9.1 Constatações**

Dos trabalhos de levantamento da informação atinente às Operações de Tesouraria, constatou-se o seguinte:

- a) O valor global das entradas e saídas de fundos apurado em sede da auditoria, (98.591.827 mil Meticais e 79.845.525 mil Meticais, respectivamente), divergem dos constantes do Mapa I-4 (98.592.670 mil Meticais e 79.840.663 mil Meticais, na mesma ordem);
- b) Há uma diferença de 12.172.783 mil Meticais, entre o montante total das emissões de BT's registados na Conta Bancária n.º 002141570015 – MPF – Banco Mundial – EMRO/99, e o valor das contabilizadas na epígrafe, 6.b) C.T.R. - Provisão para Despesas a Regularizar;
- c) Não foi regularizado, no presente exercício económico, o montante, de 699.000 mil Meticais, adiantado ao Instituto Nacional de Estatística, para a realização do IV Recenseamento Geral da População e Habitação, que teve lugar de 1 a 15 de Agosto de 2017;
- d) Houve recurso às Operações de Tesouraria, ao longo do ano, para acolher as receitas consignadas de algumas instituições do Estado, quando existem rubricas,

apropriadas no Orçamento do Estado, onde estes movimentos deviam ser contabilizados.

### **3.9.2 – Recomendações**

Em relação às constatações mencionadas, o Tribunal Administrativo recomenda:

- a) A observância rigorosa do princípio da clareza, exactidão e simplicidade, na elaboração da Conta Geral do Estado, consagrado no n.º 1 do artigo 46 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro;
- b) O cumprimento da regra segundo a qual os adiantamentos de fundos devem ser regularizados até ao final do exercício, estabelecida na circular atinente ao encerramento do exercício, que é emitida, anualmente, pelo Ministro da Economia e Finanças;
- c) A inscrição, no Orçamento do Estado, das receitas previsíveis, evitando-se, deste modo, o recurso às Operações de Tesouraria.

Sala de Sessões do Plenário do Tribunal Administrativo, em Maputo, aos 30 de Novembro de 2018.

Machatine Paulo Marrengane Munguambe, Juiz Conselheiro Presidente

Amilcar Mujovo Ubisse, Juiz Conselheiro Relator

Januário Fernando Guibunda, Juiz Conselheiro

Filomena Cacilda Maximiano Chitsonzo, Juiza Conselheira

José Luís Maria Pereira Cardoso, Juiz Conselheiro;

David Zefanias Sibambo, Juiz Conselheiro

Aboobacar Zainadine Dauto Changa, Juiz Conselheiro

João Varimelo, Juiz Conselheiro

Paulo Daniel Comoane, Juiz Conselheiro

José Mauricio Manteiga, Juiz Conselheiro

Isabel Cristina Pedro Filipe, Juiza Conselheira

Rufino Nombora; Juiz Conselheiro

Pelo Ministério Público

FUI PRESENTE

Edmundo Carlos Alberto

Vice-Procurador Geral da República