



ESTUDO DE BASE CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE MOCUBA

Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios -
MuniSAM

Abril de 2013



Índice

Agradecimentos	3
Acrónimos	3
Sumário Executivo	6
1. Introdução	11
2. Processo 01 – Análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos	12
2.1 Análise de Base	13
2.2 Análise do Contexto	21
3. Processo 2 – Gestão de Despesas	25
3.1 Cenário Ideal.....	25
3.2 Análise de Base	26
3.3 Análise do Contexto	32
4. Processo 03 – Gestão de Desempenho	36
4.1 Cenário Ideal.....	36
4.2. Análise de Base	37
4.3. Análise do Contexto	41
5. Processo 04 – Gestão da Integridade Pública.....	43
5.1 Cenário Ideal.....	43
5. 2. Análise de Base	45
5.3. Análise do Contexto	49
6. Processo 05 - Supervisão.....	52
6.1 Cenário Ideal.....	52
6.2. Análise de Base	54
6.3. Análise do Contexto	59
Bibliografia.....	62
ANEXOS	63
Anexo I Lista de Entidades Contactadas (por ordem de contacto)	64

Agradecimentos

A CONCERN Universal Moçambique agradece à Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC) pelo apoio que tem vindo a conceder e pelas contribuições partilhadas durante a preparação do presente relatório, o qual pretende-se que seja um instrumento de monitoria fundamental para implementação do Projecto de Monitoria de Responsabilização Social ao nível Municipal (MuniSAM).

Especiais agradecimentos vão ainda para o Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Mocuba, o qual abriu as portas da instituição que dirige e facilitou o acesso aos entrevistados e a documentação relevante utilizada, ao Vice-Presidente da Assembleia Municipal e aos membros da Sociedade Civil local e Municípes, sem o contributo dos quais não seria possível compreender o actual cenário de participação e responsabilização social na Cidade de Mocuba.

A todas as pessoas e entidades que partilharam connosco a sua opinião e contributo tornando possível o presente estudo, o nosso **Muito Obrigado**.

Acrónimos

ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
AM	Assembleia Municipal
AR	Assembleia da República
AMCMCM	Assembleia Municipal do Conselho Municipal da Cidade de Mocuba
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação em Finanças
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CM	Conselho Municipal
CMCM	Conselho Municipal da Cidade de Mocuba
FIIL	Fundo de Investimento de Iniciativa Local
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GFP	Gestão de Finanças Públicas
GP	Governo Provincial
GRP	Gestão de Recursos Públicos
IFAPA	Instituto de Formação da Administração Pública
IFPFT	Instituto de Finanças Públicas e Formação Tributária
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
INE	Instituto Nacional de Estatística

INTOSAI	Organização Internacional de Organizações Superiores de Controlo (<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
IGF	Inspeção-geral de Finanças
MAE	Ministério da Administração Estatal
MdF	Ministério das Finanças
MdE	Memorando de Entendimento
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MPF	Ministério de Função Pública
MuniSAM	Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios
NANA	Núcleo dos Amigos da Natureza e Ambiente
OSC	Organização da Sociedade Civil
OBS	Organização Baseada na Fé
OCB	Organização Comunitária de base
P 13	Programa de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique
PDA	Programa de Desenvolvimento Autárquico
PEFA	Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (do original em inglês <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PME	Pequenas e Médias Empresas
PRODEZA	Projecto de Apoio ao Desenvolvimento Rural na Província da Zambézia
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças
SGAM	Sistema de Gestão e Administração Municipal
SIGEDAP	Sistema de Gestão do Desempenho da Administração Pública
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
TA	Tribunal Administrativo
TAE	Taxa de Actividade Económica
TdM	Teoria de Mudança
UFSA	Unidade Funcional e Supervisora de Aquisições

UGEA Unidade de Gestão e Execução de Aquisições

UTRAFE Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado

RENAMO Resistência Nacional de Moçambique

ROSC Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos

Sumário Executivo

O presente Relatório retrata as constatações de um levantamento de base sobre a actual capacidade de engajamento mútuo dos intervenientes do lado da oferta e da procura nos processos de gestão de recursos públicos (processos de responsabilização social) no Município de Mocuba, na Província da Zambézia, Moçambique. O estudo de base foi realizado entre os meses de Outubro e Novembro de 2012, como parte de um programa inovador de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios a ser implementado pela CONCERN UNIVERSAL, em colaboração com a sociedade civil e grupos cívicos locais (incluindo estruturas locais e membros da comunidade, OCBs e OSCs), e com o apoio financeiro da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC) com vista a procurar desenvolver técnicas e capacidades de monitoria de responsabilização social e advocacia em determinados Municípios moçambicanos em um período de três anos.

O Programa visa trabalhar de forma estreita com os Governos municipais, distritais, provinciais e central procurando estimular a introdução de uma nova abordagem sistémica e integrada para promover uma governação socialmente responsável no nível municipal em Moçambique, assente numa abordagem baseada em direitos (humanos) e em necessidades com o uso de evidências pelos intervenientes do lado da demanda (grupos cívicos e membros da Assembleia Municipal), para fortalecer a gestão de recursos públicos nos Municípios-alvo. O programa MuniSAM coloca enfoque sobre a dimensão da *demanda* e visa complementar a dimensão da *oferta* inserida no Programa de Desenvolvimento Autárquico – PDA, financiado pela Embaixada da Dinamarca, Agência Austríaca para o Desenvolvimento e Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação.

O Município de Mocuba é um Município de categoria D¹, e foi uma das primeiras 33 autarquias criadas no âmbito do processo de autarquização em Moçambique, sendo, classificado como um Município de Cidade². É o segundo maior Município da província da Zambézia. Mocuba tem, de acordo com os contactos efectuados junto do Conselho Municipal, uma população de 120.000 habitantes e uma área de 88 km². O Município encontra-se administrativamente organizado, por ordem decrescente, em Unidades Residenciais, Bairros, Zonas, Quarteirões, e 10 Casas.

O presente estudo de base levanta uma de questões prementes relacionadas com a gestão apropriada de recursos públicos disponíveis ao Conselho Municipal, incluindo, entre outras, a aprovação e autorização de planos, orçamentos e relatórios pela Assembleia Municipal (conforme determinado por lei); a submissão atempada de planos, orçamentos e relatórios pelo Conselho Municipal ao MdF e à Assembleia Municipal; a necessidade de melhoria da transparência (disponibilização de informação pública relevante para efeitos de acompanhamento e supervisão); a necessidade de fortalecer a função existente de controlo interno; a incapacidade de todos os intervenientes-chave de interagirem entre si à volta dos processos de gestão municipal e o limitado acesso a relatórios, planos, orçamento, e constatações feitas por auditores internos e externos.

O presente relatório de base é uma análise abrangente que oferece uma descrição da capacidade das partes interessadas em participar efectivamente nos cinco processos de gestão de recursos públicos definidos no âmbito do Programa MuniSAM. O presente relatório foi preparado com base numa revisão dos principais documentos e entrevistas com os intervenientes do lado da oferta e da procura durante a visita de estudo a Mocuba (Outubro de 2012). Esta informação foi complementada por uma análise do quadro jurídico-legal relativo ao nível municipal em Moçambique, e os regulamentos aplicáveis a cada um dos processos de responsabilização social foram mapeados.

O Relatório encontra-se estruturado de modo a oferecer uma série de constatações de base para cada processo do **ciclo de responsabilização social**, conforme se segue:

I. Avaliação de Necessidades, Planificação, Recolha e Alocação de Recursos (Secção 2);

¹ A Classificação dos centros urbanos no país foi definida por via da Resolução n° 7/87, de 25 de Abril, representando uma espécie de reconhecimento do grau de desenvolvimento alcançado e potencialidades, bem assim, o nível de atenção e priorização que essa classificação implica. Nesta classificação, a qual vai de A a D, os centros urbanos até a categoria C são referentes às capitais provinciais, e as cidades de nível “D” são aqueles centros urbanos cujo grau de desenvolvimento os caracteriza como cidades e assumem um papel de relevo no desenvolvimento local.

² Vide Resolução 7/87 de 25 de Abril Artigo 2º, n° 4º; e Lei 10/97 de 31 de Maio, Artigo 1º, n° 2.

2. **Gestão de Despesas (Secção 3);**
3. **Gestão de Desempenho (Secção 4);**
4. **Gestão de Integridade Pública (Secção 5); e**
5. **Supervisão (Secção 6).**

A Teoria de Mudança do MuniSAM (TdM) assume que os arranjos políticos e institucionais do Estado só terão sucesso na produção de bens e serviços que progressivamente satisfaçam necessidades humanas se os processos de gestão de recursos públicos forem eficientes e efectivos, bem assim, socialmente responsáveis. Esta TdM defende que em cada um dos processos acima, tanto os intervenientes do lado da oferta, como os do lado da procura, devem ter a capacidade de assegurar que sejam produzidas explicações e justificações **baseadas em evidências** sobre o uso dos recursos públicos disponíveis. Só quando estes intervenientes desenvolverem a capacidade de se envolverem na base do referido tipo de evidência é que a participação na governação se poderá fazer sentir – não irá apenas conduzir a uma gestão de recursos e prestação de serviços mais efectiva, acresce, irá conduzir a uma governação mais responsiva e socialmente responsável.

As principais constatações da análise de base em Mocuba incluem:

1. **Avaliação de Necessidades, Planificação, Recolha e Alocação de Recursos**

O Conselho Municipal de Mocuba tem como principal instrumento orientador deste processo o Manifesto Eleitoral, uma vez que este é o documento onde residem as promessas efectuadas durante a campanha eleitoral. O Manifesto Eleitoral é transformado no Plano Quinquenal do Governo Municipal, o qual orienta a actuação deste durante o seu mandato. O Conselho Municipal de Mocuba possui também um Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal 2011-2020, aprovado no início de 2012. Tanto o Manifesto Eleitoral, como o referido plano alimentam o processo de planificação e orçamentação. Parte importante deste processo, é contudo a realização de visitas de presidência aberta junto das Unidades Residenciais onde as preocupações dos municípios são auscultadas e registadas em um documento designado Documento de Governação Aberta.

Relativamente a este processo, e apesar de o Município produzir o Documento de Governação Aberta a avaliação de necessidades ainda não é apurada e sistemática, sendo necessário assegurar a produção de relatórios de avaliação de necessidades e um mecanismo de partilha de informação e retro informação com os municípios em todas as fases da planificação. É necessário, ainda, assegurar, que a planificação e determinação de prioridades sejam assentes em evidências produzidas por estudos apurados³; as receitas próprias colectadas pelo Município ainda não são suficientes e não existe previsibilidade sobre os critérios de atribuição de transferências a partir do nível central, sendo crucial que a autarquia receba com a devida antecedência informações concretas e fiáveis - e numa base de médio prazo - sobre as alocações anuais provenientes do nível central, antes da finalização do processo de preparação orçamental e, de preferência, antes do início do mesmo. Os contactos efectuados junto do Conselho Municipal e da Assembleia Municipal indicavam, contudo, que as actividades do Manifesto Eleitoral estavam a 90% de serem realizadas.

2. **Gestão de Despesas**

O Conselho Municipal produz relatórios mensais, trimestrais e semestrais da despesa e os submete ao MdF, e, numa base regular à Assembleia Municipal, e possui um sistema contabilístico capaz de registar todos os procedimentos financeiros do Conselho Municipal. A Conta de Gerência, não é disponibilizada para consulta pública nos termos da lei. E os relatórios de auditoria (IGF e TA) e o julgamento da conta pelo TA não são disponibilizados para consulta e acompanhamento público ou pela Assembleia Municipal. O Conselho Municipal possui um pacote contabilístico informatizado, o SAGM (Sistema de Administração e Gestão Municipal), o qual permite efectuar o cadastro de todas as operações financeiras do Conselho Municipal. O Orçamento anual é carregado para dentro do sistema todos os anos, mas ainda carece de

³ O Relatório de Conclusão do Programa P13 refere que foi realizado um Estudo sobre a Pobreza em Mocuba, mas as conversas mantidas não revelaram que e/ou como os dados do referido estudo são utilizados para alimentar o processo de planificação. Ademais, este estudo teria de ser actualizado anualmente para permitir responder ao facto de as necessidades estarem em constante alteração, ano após ano.

mecanismos que possam assegurar a integridade física dos dados, uma vez que já houve situações em que os dados perderam-se e tiveram de ser relançados manualmente no sistema. O sistema utiliza os mesmos módulos de execução orçamental previstos nos termos do quadro orçamental nacional aplicável aos Municípios. O sistema inclui todas as fases dos estágios da despesa, nomeadamente, o cadastro, cabimentação, liquidação, pagamento, inventário patrimonial e gestão de recursos humanos. As operações no sistema não se reflectem directamente na conta bancária do Município, serve apenas para consulta interna, mas é um importante mecanismo de controlo das despesas do Município e facilita o reporte da gestão de despesas, em tempo quase real, pelo Município, e pode ser uma importante ferramenta de provisão de informação ao público sobre a gestão das despesas.

O Conselho Municipal de Mocuba possui, neste momento, uma pessoa com funções de inspecção interna, um facto positivo. A capacidade da Inspectoria Municipal deve ser reforçada para que esta possa, de facto, exercer efectivamente esta função e produzir relatórios internos de auditoria e de gestão de riscos, não apenas no processo de gestão de despesas, bem assim, na planificação e orçamentação, na gestão do desempenho e na gestão da integridade. No que respeita à supervisão, a Inspectoria Municipal pode ter um papel relevante para que as recomendações avançadas pela IGF, TA, AM e grupos cívicos possam ser tomadas em consideração.

A Assembleia Municipal ainda não possui as necessárias capacidades técnicas para monitorar as demonstrações financeiras e a gestão de despesas no geral. Do lado dos actores cívicos, existe o receio de solicitar planos, orçamentos e relatórios por existir o risco de estigmatização ou conotação política e, uma possibilidade de conseqüente exclusão. Existe ainda uma limitada capacidade e competências técnicas para um engajamento efectivo entre o Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e os Municípios (representados por via de grupos cívicos, de interesse e organizações da sociedade civil) à volta do processo de gestão de despesas orientado para a satisfação das necessidades dos municípios.

3. Gestão de Desempenho

O Conselho Municipal produz relatórios sobre o alcance das actividades planeadas numa base regular e os apresenta à Assembleia Municipal. O desempenho, contudo ainda não é monitorado nos termos estabelecidos pelo recentemente aprovado Sistema de Gestão de Desempenho da Administração Pública (SIGEDAP), apesar de o Município ter iniciado a implementação da avaliação de desempenho nos termos do referido sistema. Ademais, apesar de Município ter uma função de Inspeção Municipal, a mesma aparenta não cobrir ainda aspectos de Gestão de Desempenho e de Análise de Risco, elementos uteis para apoiar o Presidente do Município e os vereadores na identificação e correcção dos riscos à efectiva implementação das actividades planificadas à medida que os riscos se tornem iminentes. É a IGF (MdF) quem assume estas funções na qualidade de auditor interno do Estado. Não foi possível obter cópias de relatórios de auditoria da IGF (apenas o relatório de auditoria da IGF referente ao exercício de 2011 foi disponibilizado para consulta no local, por este ser um documento para o consumo único do Conselho Municipal). Os relatórios de auditoria não são disponibilizados à Assembleia Municipal ou ao público, ou ainda, integrados na conta de gerência para efeitos de consulta.

4. Gestão de Integridade Pública

Este processo tem como finalidade prevenir e corrigir situações de uso inefectivo dos recursos públicos disponíveis (por exemplo, através do fraco desempenho do pessoal municipal) e do abuso de recursos públicos (incluindo casos de má conduta, ineficiência, má administração, corrupção e conflitos de interesse. Este tipo de constatações pode ser levado a cabo por via do controle interno, da auditoria interna e da auditoria externa, entre outros. Apesar de o Conselho Municipal possuir uma pessoa dedicada para a função de Inspeção Municipal ainda não possui a necessária capacidade e competências técnicas para implementar funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir quaisquer relatórios sobre as situações disciplinares e sobre os casos de incapacidade. Numa perspectiva de prevenção, o Município não possui qualquer tipo de código de conduta ou regulamento próprio de ética profissional aplicável aos seus funcionários. Foi, contudo, recentemente, aprovado pela Assembleia da República o Código de Proibidade Pública, o qual estabelece e as bases e regime jurídico respeitantes moralidade pública e ao respeito pelo património público por parte do servidor público. Nos parece que este código vem exigir não

apenas que o Presidente da Assembleia Municipal e do Conselho Municipal declarem o seu património e interesses, mas também estende esta obrigação aos vereadores e/ou directores de serviços municipais (na qualidade de *gestores e responsáveis da administração central e local do Estado*)⁴. O código estabelece ainda, entre outros, o conteúdo das declarações, a proibição de conflitos de interesse e a criação de comissões de ética com a função de garantir e fiscalizar a aplicação das normas do sistema de conflitos de interesse⁵. Espera-se que o referido código venha melhorar os níveis de integridade na administração pública em Moçambique. Adicionalmente a este instrumento, o próprio EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – também estabelece os princípios que deverão orientar a actuação dos funcionários públicos. A aprovação da Lei de Probidade Pública representa um passo significativo na adopção de mecanismos de prevenção da corrupção e promoção ética mas a sua efectiva implementação representa um desafio a nível nacional.

5. Supervisão

A avaliação das contas do Conselho Municipal de Mocuba e do desempenho é realizado por via da auditoria interna (IGF) e da auditoria externa (TA). Conforme nos referimos em relatório anteriores, a nossa análise da prática e da legislação autárquica parece indicar que no actual cenário de supervisão por via da auditoria interna e externa em moçambique no nível municipal há uma sobreposição destas duas funções levantando questões relativas à separação dos poderes de auditoria entre a IGF e o TA. As constatações indicam que o TA julga as contas do Município numa base anual, mas depende largamente das constatações e análise feita pela IGF para chegar a uma opinião de auditoria, uma vez que o seu julgamento às contas não implica qualquer análise física de documentação de suporte e de observação, no local, dos procedimentos utilizados. Isto afecta a separação de poderes entre estas duas entidades, entre o TA, que responde perante a Assembleia da República, e a IGF, que faz parte do Ministério das Finanças, um órgão do Governo. No início do seu mandato, o actual elenco municipal não teve acesso a qualquer relatório de auditoria anterior e solicitou uma auditoria do TA para aferir a situação das contas e processos de gestão interna. Até o momento em que tinha sido realizada a visita de levantamento, o Conselho Municipal ainda não tinha recebido o respectivo relatório.

Outro aspecto que vale a pena acrescer é o facto de a Conta de Gerência não conter as constatações e/ou recomendações dos auditores (internos ou externos). Isto significa que os membros da Assembleia Municipal (e os grupos cívicos), os quais carecem de capacidade técnica, não se encontram em posição apropriada para controlar as fraquezas identificadas durante as auditorias e responsabilizar o Conselho Municipal.

No que concerne aos desafios que o Município tem de ultrapassar relativamente ao engajamento em torno dos processos de governação municipal, encontram-se:

- a. Receio (da parte dos membros da Assembleia Municipal e dos actores cívicos) de interagir, de uma forma mais participativa, e de questionar, a forma como a gestão dos recursos públicos municipais é levada a cabo principalmente devido ao receio de possíveis conotações políticas como resultado de tal engajamento e do eventual estigma que poderá resultar do mesmo;
- b. A falta generalizada de conhecimento sobre as provisões jurídicas existentes, nomeadamente, da Constituição e de outros instrumentos jurídicos e oportunidades relacionadas com a participação cívica na gestão de recursos públicos. Para além do desconhecimento por parte dos munícipes, importa referir o incumprimento de algumas provisões jurídico-legais importantes, como sejam, a data de aprovação do Plano Económico e Social e Orçamento pela Assembleia Municipal, e a disponibilização daquele e da conta de gerência para consulta pública;
- c. A falta de conhecimento sobre a gestão de recursos públicos no – sem limitação – nível municipal, nomeadamente sobre os processos de avaliação de necessidades; planificação estratégica e orçamentação; execução orçamental; contabilidade, reporte e controlo interno; auditoria externa; supervisão; e revisão de políticas e estratégias (incluindo a nível central, provincial e distrital);
- d. Falta de ferramentas e instrumentos para uma monitoria e engajamento efectivo em cada um dos processos de gestão de recursos públicos;

⁴ Vide Art.º 58º a) e c) da Lei 15/2012 (Probidade Pública).

⁵ Idem, arts. 50º et seq.

- e. Uma falta de capacidade organizacional dos grupos cívicos para representarem devidamente as suas comunidades e consistências e para articularem e avançarem as suas necessidades; e
- f. Necessidade de uma comunicação mais efectiva dentro do Conselho Municipal, e entre este e a Assembleia Municipal e os munícipes.

O MuniSAM irá providenciar actualizações regulares, contendo um registo detalhado sobre as actividades do programa e as respostas das principais partes interessadas em cada Município - alvo, de modo a registar, de uma forma transparente, o seu contributo em alcançar os resultados acima listados. O MuniSAM propõe provocar impacto por via da provisão de ferramentas de monitoria de responsabilização social, a criação de comités comunitários de responsabilização social (SAMComs), e a provisão de apoio e acompanhamento aos referidos SAMComs na utilização das ferramentas (e no realização de auditorias sociais).

A equipa do MuniSAM recebeu uma abertura muito grande por parte do Presidente do Conselho Municipal, do Vice-Presidente da Assembleia Municipal tendo ambos manifestado um forte interesse em incrementar a participação cívica nos processos de gestão municipal. O Presidente do Conselho Municipal referiu que toda e qualquer iniciativa que promova a participação é bem-vinda e advertiu que o é necessário que o MuniSAM produza resultados palpáveis e não seja apenas um desperdício de recursos. Adicionalmente, os contactos efectuados junto da Assembleia Municipal sugerem que o Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e os Munícipes têm de estabelecer uma relação forte para que as ferramentas trazidas pelo programa possam ser apropriadas e utilizadas e, que, o sucesso do MuniSAM irá depender, em grande medida, deste relacionamento forte entre todas as partes interessadas. A equipa do estudo agradece também pela pronta disponibilização e acesso a todos os oficiais relevantes e aos todos os documentos disponibilizados para consulta, permitindo à mesma alcançar um retrato mais próximo, quanto possível, da actual realidade dos processos de responsabilização social no Município de Mocuba.

1. Introdução

O presente documento representa um levantamento de base relativo aos cinco processos de responsabilização social no Município de Mocuba. O mesmo envolveu uma análise relativa a cada um dos processos de responsabilização social, baseada num exercício de pesquisa realizada por uma equipe de pesquisa da Concern Universal em Outubro de 2012. O processo de pesquisa incluiu entrevistas junto do Conselho Municipal⁶, da Assembleia Municipal e da Sociedade Civil. Este processo incluiu ainda uma análise de relatórios e documentação disponível sobre o Município de Mocuba e uma comparação entre os requisitos regulatórios prescritos pelo quadro jurídico-legal moçambicano, o cenário ideal e as práticas adoptadas pelo Município.

A estrutura do presente relatório (Estudo de Base) faz uma dissecação da situação de responsabilização social encontrada na cidade de Mocuba, tomando em consideração (i) os cinco (05) processos do ciclo de responsabilização social; (ii) o cenário ideal mediante o qual cada um deles deveria ser implementado; (iii) as provisões legais sobre cada um dos mesmos; e (iv) a constatação daquilo que, na prática ocorre.

O Município de Mocuba é um Município de categoria D, ou seja, é, de acordo com a Resolução n° 7/87, de 25 de Abril, um centro urbano cujo grau de desenvolvimento caracteriza-se por ser uma cidade e assume um papel de relevo no desenvolvimento local. Mocuba foi uma das primeiras 33 autarquias criadas no âmbito do processo de autarquização em Moçambique, sendo, e é um Município de Cidade⁷. É o segundo maior e mais importante Município da Província da Zambézia. Mocuba tem, de acordo com os contactos efectuados junto do Conselho Municipal, uma população de 120.000 habitantes e uma área de 88 km². O Município encontra-se administrativamente organizado, por ordem decrescente, em Unidades Residenciais, Bairros (20 bairros), Zonas, Quarteirões, e 10 Casas.

A Assembleia Municipal de Mocuba é composta por 24 membros da FRELIMO e 07 membros da RENAMO. Em termos de género, vale a pena salientar que das sete (07) comissões de trabalho, cinco (05) são chefiadas por mulheres e os relatores das 07 comissões são mulheres.

De acordo com os contactos efectuados em Mocuba já houve uma iniciativa anterior no âmbito do Programa Conjunto de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique - P13 para a implementação de uma governação municipal participativa mas que depois não avançou e caiu por terra por falta de acompanhamento. Para que o processo tenha sucesso referiram os membros da Assembleia contactados, é necessário que o Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e a Sociedade Civil estabeleçam uma parceria e assumam as ferramentas do Programa, deem continuidade e levem a bom termo a participação de rodas as partes interessadas dentro do Município. Espera-se que a abordagem (de direitos humanos) do MuniSAM de utilização de ferramentas para o acompanhamento e interacção à volta de cada um dos processos de responsabilização social possa assegurar a sustentabilidade desta iniciativa. Ademais, a novidade trazida pelo programa reside na forma como ferramentas já existentes e previamente criadas são utilizadas em prol de uma maior responsabilização social e participação dos municípios.

Tal como nos referimos em relação a Quelimane (vide por favor, relatório de levantamento de base referente a Quelimane) o Governo Provincial e a comunidade empresarial local têm manifestado a intenção de transformar Mocuba em uma Zona Franca Especial, o que abriria espaço para a reconstrução do troço ferroviário de 150 Km que vai de Quelimane a Mocuba, a construção de um porto seco em Mocuba e Namacurra, e a oportunidade de pequenas e médias empresas explorarem um conjunto de serviços que nasceriam com o chamado Corredor do Desenvolvimento da Zambézia, uma ideia que foi pela primeira vez referida na II Conferência de Investidores da Zambézia, há sensivelmente 10 anos atrás.⁸ A localização de Mocuba estratégica porque (i) aqui todos os caminhos se cruzam e Moçambique abraça-se, (ii) pela sua proximidade da costa e (iii) por facilitar a ligação rodoviária entre Moçambique e o *Hinterland* (Malawi, Zâmbia e Zimbabwe).

⁶ Não foi possível entrevistar o Presidente do Conselho Municipal; apesar de o mesmo ter demonstrado a sua disponibilidade para receber a equipa da CONCERN, aspectos de última hora e posterior ausência do mesmo para fora da província ditaram esta impossibilidade.

⁷ Vide Resolução 7/87 de 25 de Abril Artigo 2º, n° 4º; e Lei 10/97 de 31 de Maio, Artigo 1º, n° 2.

⁸ <http://mocaweb.com/section-table/46-sociedade-mocambicana/1357-provincia-da-zambezia-plano-estrategico-entre-ameacas-e-esperancas.html>

Mocuba é considerado um dos Municípios mais bem geridos do País. O presente relatório de base contudo, não pretende avaliar o mérito ou não desta consideração. Pretende, outrossim, efectuar uma análise abrangente e descrever a capacidade e actual grau de envolvimento das partes interessadas (Conselho Municipal, Assembleia Municipal e Municípes) em participar efectivamente nos cinco processos de gestão de recursos públicos. O relatório encontra-se estruturado de modo a oferecer uma série de constatações de base para cada processo do **ciclo de responsabilização social**, conforme se segue:

1. **Avaliação de Necessidades, Planificação, Recolha e Alocação de Recursos (Secção 2);**
2. **Gestão de Despesas (Secção 3);**
3. **Gestão de Desempenho (Secção 4);**
4. **Gestão de Integridade Pública (Secção 5); e**
5. **Supervisão (Secção 6).**

2. Processo 01 – Análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos

Cenário Ideal

Um processo efectivo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos deverá iniciar com uma identificação e análise de necessidades detalhada. Os planos estratégicos e a alocação de recursos deverão ter como base as necessidades prementes (humanas e ambientais) dos municípes. Os planos estratégicos deverão servir como um mapa que orienta a Autarquia e informar os representantes municipais sobre as actividades a serem realizadas de modo a prestar os necessários serviços públicos, sobre os cronogramas necessários de despesa e as metas de desempenho. Os responsáveis pela planificação deverão realizar uma análise detalhada dos desafios e dos constrangimentos de recursos enfrentados pelo Município e da sua actual capacidade de prestar os serviços. Nesta base um conjunto claro de actividades deverá ser identificado de modo a abordar as necessidades prioritárias. Este conjunto de actividades poderá assumir a forma de planos de projecto ou programas. Após a identificação e priorização de tais actividades as mesmas deverão ser devidamente custeadas. Os recursos financeiros (um documento de política orçamental), os recursos humanos (pessoal), e os requisitos infraestruturais deverão ser então decididos, e um conjunto de indicadores de desempenho mensuráveis – para que os produtos sejam alcançados - deverá ser identificado. Os recursos disponíveis deverão incluir fundos provenientes da colecta local de receitas (para além das transferências pelo Governo central). Os Municípios deverão eficientemente colectar receitas provenientes de uma série de fontes, incluindo multas, taxas, licenças, impostos e avaliações especiais. Estas receitas deverão ser recebidas (por via de um processo simples de pagamento) de uma forma atempada, creditadas ao fundo apropriado e depositadas na conta bancária apropriada, o mais rapidamente possível.

Que documentos deverão ser produzidos pelos oficiais e os gestores municipais?

- Um relatório com uma análise e avaliação de necessidades rigorosa e actualizada sobre os constrangimentos municipais situacionais relevantes;
- Planos relativos aos projectos e programas - chave;
- Contratos de *terceirização*;
- Acordos de prestação de serviços;
- Planos de manutenção e desenvolvimento de infraestruturas;
- Um documento orçamental detalhado;
- Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) com previsão de receitas e despesas que contenham informação detalhada sobre o programa;
- Revisão detalhada sobre o ano em curso; informação detalhada sobre as transferências; e,
- Previsões detalhadas de despesas em infraestruturas e manutenção).
- Adicionalmente, os mesmos deverão incluir relatórios detalhados sobre a colecta de receitas.

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da Oferta - de um modo geral, deverão possuir a capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências para alimentar decisões e desempenho na colecta, alocação e planificação do uso dos recursos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades.

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de realizar uma análise de necessidades detalhada e de produzir um relatório respectivo;
- Capacidade de envolver actores/grupos cívicos na priorização de necessidades;
- Capacidade (e competências técnicas) de identificar as necessárias actividades para satisfazer as necessidades, custeá-las com precisão e produzir planos estratégicos claros e acessíveis (para projectos e programas) e orçamentos;
- Capacidade de envolvimento à volta de planos e orçamentos;
- Capacidade (e competências técnicas) de colecta efectiva de receitas, de produção de relatórios sobre a colecta de receitas, e de promover o envolvimento à volta da colecta de receitas.

Lado da Procura - de um modo geral, deverão possuir a capacidade e competências técnicas de rever justificações e explicações baseadas em evidências para alimentar decisões e o desempenho relacionado com a colecta, alocação e planificação do uso de recursos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades e de responsabilizar socialmente os oficiais pelo seu desempenho no que respeita às necessidades sociais em constante mudança.

Mais especificamente deverão ter:

- Capacidade (e competências técnicas) de identificar e priorizar as necessidades prementes;
- Capacidade de rever o relatório de análise de necessidades e de se envolverem com os oficiais no que respeita às necessidades prioritárias;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão e de avaliar planos estratégicos e orçamentos relativos às necessidades;
- Capacidade de envolver-se com os oficiais no que respeita às actividades e prioridades do plano estratégico e ao custeio orçamental e às prioridades de alocação;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão dos relatórios sobre a colecta local de receitas e de se envolverem à volta da efectividade da colecta de receitas.

2.1 Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatório rigoroso e actualizado sobre a análise e avaliação de necessidades dos actuais constrangimentos situacionais municipais relevantes	<ul style="list-style-type: none">• A Manifesto Eleitoral é, prática comum, utilizado como instrumento orientador do processo de planificação. Após o período eleitoral e a publicação dos resultados o Manifesto Eleitoral (o qual contem as promessas de acções e programas do partido politico vencedor) é transformado no plano quinquenal do Município.• De acordo com um breve contacto com sua Excelência, o Presidente do Conselho Municipal, o Manifesto Eleitoral é o principal documento orientador deste processo.• Como em todo o processo de planificação, a definição das actividades de um ano é feita no ano anterior. Durante a visita de estudo na Autarquia (Outubro de 2012) ainda estava em curso o processo de planificação da Proposta de Plano Economico Social e Orcamento de 2013, e a mesma ainda não tinha sido enviada para o MdF conforme estabelece o Art.º 13 da Lei 1/2008 (até 31 de Julho de cada ano). Isto significa que o processo estava atrasado em 02 (dois) meses.• Dos contactos efectuados junto do Conselho

Municipal, o Conselho Municipal, através das visitas de Presidência Aberta, desloca-se às unidades residenciais para auscultar e ouvir as inquietações da população. O CMCM tem 120.000 habitantes e 05 (cinco) unidades residenciais. Os encontros de *governança aberta* são realizados por unidade residencial (cada unidade residencial agrega, por ordem decrescente, bairros, zonas, quarteirões e 10 casas).

- Os encontros de governança aberta, para além de contarem com a presença do Presidente do Conselho Municipal (que é quem dirige o evento), conta com a presença de vereadores, representantes do Governo distrital, da própria comunidade da unidade, do representante do Partido FRELIMO e do pessoal de planificação do CM.
- Desses encontros resulta um documento que é lavrado designado de Documento de Governança Municipal aberta. O Documento de Governança Municipal Aberta inclui uma breve apresentação geral sobre todos os encontros, a acta de cada um dos encontros, a acta da reunião de balanço junto do Conselho Municipal, as notas tomadas pelo Presidente do Conselho Municipal durante as visitas, as mensagens e pedidos por escrito endereçados por indivíduos ou grupos de munícipes durante os eventos. O Documento de Governança Municipal Aberta é um registo fiel dos encontros de governança aberta e reflecte com precisão os assuntos tratados durante os eventos de presidência aberta.
- A existência do referido Documento de Governança Municipal Aberta é positiva uma vez que contribui para o processo de planificação anual seguinte. Contudo, elementos que poderiam tornar o processo de identificação de necessidades e planificação mais completa seriam, nomeadamente, (i) uma identificação e análise de necessidades detalhada assente em evidências de carácter técnico; (ii) identificar as actividades e soluções a serem adoptadas de forma a prestar os necessários serviços públicos; e (iii) produzir uma análise detalhada dos desafios e dos constrangimentos de recursos enfrentados pelo Município e da sua actual capacidade de prestar os serviços necessários. Só assim é que um conjunto claro de actividades poderá ser identificado para fazer face às necessidades prioritárias e aos desafios identificados. Outro elemento a salientar é a constante louvação que o Documento de Governança Municipal Aberta faz ao partido do dia em Mocuba o que pode oferecer o risco de que este não se trata de um documento técnico, mas, outrossim, de um documento de natureza política.

Planos estratégicos relativos aos principais projectos e programas

- De acordo com o Presidente do Conselho Municipal, o Manifesto Eleitoral é o principal documento que orienta a planificação, representando este o principal documento de planificação de médio prazo.
- Porém, o Município possui um Plano Estratégico, o qual foi elaborado com a colaboração de uma empresa de consultoria. Conforme referido acima, o Manifesto Eleitoral - o qual é automaticamente

	<p>convertido no Plano Quinquenal do Conselho Municipal - contudo, continua a ser o instrumento que orienta o processo de planificação. Nem o Plano Estratégico Municipal nem o Manifesto Eleitoral são publicados ou afixados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Plano Económico e Social e Orçamento anual da autarquia é designado, em Mocuba, por Plano Económico e Social e Orçamento⁹ (documento único).
Contratos de Terceirização	<ul style="list-style-type: none"> • Os contratos adjudicados pelo Conselho Municipal de Mocuba não são publicados. A não publicação dos contratos adjudicados pelas autoridades municipais pode indicar que estas detêm o controlo e monopólio da gestão da coisa pública, sem qualquer responsabilização e prestação de contas, o que pode enfraquecer os níveis de transparência na gestão municipal. Por outro lado, reflecte a inexistência de uma sociedade civil interventiva, capaz de pressionar o Governo local a partilhar esses instrumentos com o público¹⁰.
Acordos de prestação de serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Vide acima.
Planos de manutenção e desenvolvimento de Infraestruturas	<ul style="list-style-type: none"> • A lei define o poder dos Municípios de conceberem e aprovarem os seus próprios planos de desenvolvimento. O Município de Mocuba tem um Plano Estratégico Municipal, o qual estabelece as necessidades e anseios de desenvolvimento e investimento em infra-estruturas para os anos seguintes.
Documentos orçamentais	<ul style="list-style-type: none"> • O Manifesto Eleitoral (transformado em Plano Quinquenal) é o primeiro documento de orçamentação, uma vez que este que instrui o processo de planificação e orçamentação. • Do processo de planificação e orçamentação resulta o Plano Económico e Social e Orçamento (PESO) anual do Município de Mocuba, o qual, para além de ser elaborado com base no manifesto eleitoral, recolhe os contributos dos próprios munícipes (vide acima), e estabelece as acções e prioridades para o período de um ano, indicando o sector / resultado Esperado, as respectivas actividades alocadas, os recursos humanos, financeiros e materiais necessários, incluindo os existentes e inexistentes, a responsabilidade e o prazo de implementação. • O documento do PESO emprega uma classificação económica do orçamento e compreende, conforme estabelecido pelas directivas do TA, formas específicas de receitas, despesas com pessoal, despesas correntes, despesas de investimento e duas tabelas globais de previsão, uma para receitas e outra para despesas. De acordo com a lei, o Plano Económico e Social e Orçamento deve ser aprovado a cada ano pela Assembleia Municipal até ao dia 15 de Dezembro e, após a referida aprovação, o mesmo ainda requer uma ratificação pelo Ministério das Finanças (vide a Lei

⁹ Os municípios até ora visitados designam este documento por Plano e Orçamento apenas.

¹⁰ Por essa razão, todos os contratos adjudicados devem ser publicados, por tipo. A informação publicada tem de ser aquela que reflecta os elementos dos quais a eficácia do contrato depende. Outros elementos são cruciais para entregar transparência ao processo, designadamente, para além do tipo de contrato, o valor, a entidade adjudicada, o objecto do mesmo, entre outros.

	<p>1/2008, Artigos 13.4 e 13.5);</p> <ul style="list-style-type: none"> • O actual Plano Económico e Social e Orçamento foi aprovado em consonância com o estabelecido na lei. Plano Económico e Social e Orçamento. • O Art.º 11 da Lei 1/2008 estabelece ainda que três (03) cópias do Plano Económico e Social e Orçamento aprovado deverão ser disponibilizadas para consulta – por qualquer parte interessada - no edifício principal do Município. Contudo, nenhuma cópia do Plano Económico e Social e Orçamento aprovado é disponibilizada para consulta por qualquer interessado.
Documento de política orçamental	<ul style="list-style-type: none"> • Não existe um documento de política orçamental ou equivalente. A política orçamental do Município obedece, todavia, aos princípios gerais aplicáveis no âmbito da Gestão de Finanças Públicas do Estado, aplicável a todas as entidades públicas em Moçambique.
Previsões de Cenário Fiscal de Médio Prazo sobre as receitas e despesas com informação detalhada sobre programas e projectos	<ul style="list-style-type: none"> • O Conselho Municipal não tem / utiliza qualquer tipo de CFMP. Também não levou a cabo qualquer exercício para calcular / prever o montante de receitas e despesas necessárias para alcançar as suas metas quinquenais ou num período mais curto ou demorado. Em Moçambique, com efeito, a prática de utilização do CFMP ainda não é efectivamente utilizada como instrumento de planificação, quer a nível provincial, bem assim, a nível central. • O ROSC 2008 refere que o CFMP (i) acompanha de perto os objectivos do PARP[A] e do PQG, (ii) explicita os pressupostos macroeconómicos que serão utilizados na elaboração do OE (iii) e determina os tectos orçamentais para todos os ministérios sectoriais. O CFMP apresenta os dados fiscais do último exercício orçamental encerrado, as estimativas para o exercício corrente e as projecções para o ano de referência da elaboração da proposta orçamental e mais dois anos. O ROSC acresce que o CFMP não apresenta uma correlação clara entre os pressupostos macroeconómicos e as estimativas orçamentais e refere que, decorrente da multiplicidade de documentos de planificação e orçamentação que Moçambique possui, a existência de um Plano Económico e Social (PES) e do CFMP pode dar lugar a uma desnecessária duplicidade e sobreposição de conteúdo. • O CFMP 2012-2014 efectua uma projecção global das despesas de funcionamento e investimento (componente interna do OE) para o nível autárquico¹¹, mas não está claro como é que estas projecções são tomadas em consideração na determinação dos tectos orçamentais de cada Município em cada ano.
Informação detalhada de revisões sobre o exercício em curso	<ul style="list-style-type: none"> • Apesar de preparar um relatório simples em formato de tabela sobre as actividades realizadas, o Conselho Municipal não prepara qualquer tipo de informação detalhada sobre o exercício em curso para efeitos de consulta, sendo este, em acréscimo aos elementos acima, um elemento crucial para considerar o

¹¹ Vide, por favor, quadros 11.b e 17 e pág. 31 (PERPU), Cenário Fiscal de Medio Prazo 2012-2014, MPD-MF.

	<p>orçamento do CMCM como sendo um orçamento aberto, ou seja, um orçamento com uma componente forte de participação, transparência e responsabilização.</p>
<p>Informação detalhada sobre as transferências</p>	<ul style="list-style-type: none"> Nenhuma informação detalhada é preparada sobre as transferências, ou sequer sobre as demonstrações financeiras trimestrais. A Conta de Gerência, contudo, detalha, através dos modelos próprios indicados pelo TA, estas transferências, e, apesar de a lei obrigar o Conselho Municipal a publicar a Conta de Gerência antes de esta ser submetida ao TA para efeitos de julgamento, a mesma não é disponibilizada para consulta e eventual reclamações. Este é um elemento-chave para que os cidadãos / grupos de cidadãos / OSCs / grupos cívicos, ou quaisquer interessados possam acompanhar e monitorar a utilização de recursos públicos junto do Conselho Municipal.
<p>Previsões detalhadas de despesas em infraestruturas e manutenção</p>	<ul style="list-style-type: none"> O documento do Plano Económico e Social e Orçamento efectua uma previsão de despesas em infraestruturas e manutenção em termos gerais. O Plano Estratégico Municipal também estabelece as principais despesas de investimento para o período respectivo. Todavia, o PESO não descreve ao detalhe todas as acções requeridas para cada actividade principal.
<p>Relatórios detalhados sobre a colecta real de receitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> A colecta de receitas é registada como parte dos procedimentos contabilísticos do Município. O Município é legalmente obrigado a publicar diariamente nas suas instalações principais o montante de receitas colectadas no dia útil imediatamente anterior. Durante a visita de base, a equipa pôde constatar que as receitas diárias não são afixadas junto do edifício do Conselho Municipal, nem da Assembleia Municipal. Ademais, não existe qualquer relatório actualizado - e numa base mais regular -sobre o volume total de receitas colectadas que possa permitir a monitoria e acompanhamento numa base, semanal, mensal, trimestral, semestral ou anual. A Lei também não torna obrigatória a disponibilização, ao público, destes dados actualizados.

Sumário das capacidades actuais das partes interessadas

Lado da Oferta	
<p>Capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências para alimentar decisões e o desempenho no processo de colecta, alocação e planificação do uso de recursos disponíveis para progressivamente satisfazerem as necessidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> O Conselho Municipal possui competências de planificação estratégica e alocação de recursos, contudo, ainda não possui justificações e explicações baseadas em evidências. Uma análise ao Documento de Governação Municipal Aberta revela que cada sessão de presidência aberta (auscultação) inicia com uma indicação de sua Excelência o Presidente do Conselho Municipal e do Partido FRELIMO sobre as promessas para o ano seguinte, o ponto de situação geral das actividades em curso. Esta informação se revela importante, porem, dois aspectos cumpre salientar. O primeiro é que a presidência aberta tem uma forte componente explícita de campanha política,

enaltecendo sempre os feitos do Partido. E a segundo, é que o ponto de situação não é detalhado. Quando falamos de justificações e explicações nos devemos referir porque é que as actividades realizadas foram prioritárias, e, por outro, é preciso detalhar a forma como as mesmas foram realizadas, preferivelmente, em documento escrito. O mesmo se aplica às actividades propostas. Ademais, é preciso fazer a ligação entre as actividades realizadas/propostas com a forma como as mesmas contribuem para a satisfação das necessidades mais prementes dos munícipes, sem esquecer, de imprimir a estas explicações e justificações uma base de evidências.

Capacidade (e competências técnicas) de realização de uma análise detalhada de necessidades e produção de um relatório respectivo

- Neste momento, apesar de se recorrer ao Manifesto Eleitoral, à governação/presidência aberta e, de certa forma, ao plano estratégico municipal, como base de elaboração do Plano Económico e Social e Orçamento anual este ainda não é um trabalho apurado de auscultação das necessidades e ainda não são utilizados mecanismos baseados em evidências para justificar e explicar as decisões de planificação e alocação de recursos.
- Adicionalmente, não existe informação detalhada sobre o processo de colecta de despesas e justificações e explicações associadas a aquele;
- O CM interage com os munícipes (presidência aberta, etc.) e produz um relatório de governação aberta, mas o mesmo não resulta em qualquer análise detalhada de necessidades, conforme referido acima;
- O CM (em especial os técnicos de planificação) tem de desenvolver as suas competências nesta matéria e tornar este processo mais estruturado, de modo a que o mesmo possa servir de referência na identificação e determinação das acções prioritárias, obedecendo a uma metodologia clara para a identificação de todas as necessidades dos munícipes.
- Adicionalmente, a Versão Preliminar do Plano Económico e Social e Orçamento Anual é produzida “às escuras” no que respeita à alocação de recursos uma vez que quando esta é preparada a equipa não sabe quanto será alocado a partir do nível central (a. Fundo de Estradas, b. Fundo de Compensação Autárquica, e c. Fundo de Investimentos e Iniciativas Locais). A equipa de planificação utiliza as estimativas baseadas nas alocações dos anos anteriores (e na tendência de evolução das mesmas). Só depois de a Versão Preliminar do Plano Económico e Social e Orçamento ser submetida ao MdF e devolvida por este (por volta de 31 de Julho, vide Artigo 13.1 da Lei 1/2008) é que o Município recebe o tecto orçamental para o exercício seguinte.
- A informação relativa a um conjunto de necessidades básicas deverá ser recolhida de forma sistemática. Em segundo lugar, o processo através do qual as necessidades devem ser priorizadas deverá ser transparente e deverá ser aberto ao escrutínio da Assembleia Municipal, e , à participação do público, e podemos constatar que a Versão Preliminar do Plano Económico e Social e Orçamento não ‘e

	<p>disponibilizado para consulta pública antes da sua aprovação, ou sequer, após a sua aprovação (como manda a lei).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ademais, a disseminação do Documento de Governação Aberta, antes da preparação do PESO deverá também ser tomada em consideração de forma a permitir algum tipo de participação a esse nível.
<p>Capacidade de envolvimento com grupos/actores cívicos na priorização das necessidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O Município tem a capacidade de interacção com os munícipes mas deve, contudo potenciar essa capacidade, principalmente junto de grupos cívicos e organizações temáticas da sociedade civil, e utiliza-la de forma efectiva na identificação das necessidades e definição das prioridades de alocação de recursos.
<p>Capacidade (e competências técnicas) de identificar as actividades necessárias para satisfazer as necessidades, de custeá-las com precisão e de produzir planos estratégicos e orçamentos claros e acessíveis (para projectos e programas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É difícil estabelecer quão credível e precisas são as actividades incluídas no Plano Económico e Social e Orçamento, uma vez que as mesmas são apenas incorporadas em tabelas de actividades de acordo com áreas programáticas gerais do Conselho Municipal. Não é disponibilizada ao público qualquer discriminação detalhada das actividades planificadas. O custeio é também feito apenas de forma agregada sem qualquer discriminação detalhada de acções específicas. Não existe referência à relação entre as actividades individuais e os resultados (<i>outputs</i> e <i>outcomes</i>). • Parte do problema se deve ao facto de o Município utilizar o seu Manifesto Eleitoral (uma vez que é neste que residem as promessas feitas durante a campanha eleitoral) como documento orientador de planificação e não o seu plano Estratégico. Este facto inibe de juntar às actividades anteriormente concebidas a possibilidade de actualização efectiva das necessidades dos munícipes, as quais se encontram em constante alteração. • Ademais, a legislação moçambicana actualmente não estabelece um conjunto de expectativas jurídico-legais e regulatórias sobre <u>como o processo deve ser conduzido</u>, e esta lacuna pode resultar ainda, tanto da falta de experiência de uma cultura de participação efectiva, bem assim, da ausência de uma política de participação.
<p>Capacidade de envolvimento na preparação de planos e orçamentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conforme referido para efeitos de planificação e orçamentação o envolvimento consubstancia-se na realização de eventos de presidência aberta. O Conselho Municipal possui uma técnica de planificação que participa nos eventos de presidência aberta no sentido de registar dos munícipes os problemas que os preocupam. As consultas são registadas em acta. Contudo, não existe um envolvimento subsequente ao processo inicial de auscultação que permita aos munícipes influenciar as decisões sobre a alocação de recursos; Esta capacidade é, por isso, limitada pela ausência de um processo efectivo de <i>feedback</i>.
<p>Capacidade (e competências técnicas) de colecta efectiva de receitas, de produzir relatórios sobre a colecta de receitas, e de envolvimento no processo de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As receitas colectadas diariamente são afixadas no dia útil imediatamente seguinte, não existe qualquer engajamento (nem capacidade de fazê-lo) com os munícipes relativamente a aspectos de colecta de receitas. Vide ainda as notas acima sobre os relatórios

colecta de receitas

relativos à colecta de receitas.

Lado da Procura

Capacidade e competências técnicas de rever justificações e explicações baseadas em evidências para alimentar decisões e o desempenho sobre a colecta, alocação e planificação do uso de recursos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades e de responsabilizar socialmente os oficiais pelo seu desempenho relativo às necessidades sociais em constante mudança

- Nem os munícipes, ou os grupos cívicos, ou os membros dos conselhos consultivos possuem a capacidade de rever as justificações e explicações produzidas com respeito às decisões e ao desempenho na identificação de necessidades, nas actividades requeridas para abordar as necessidades de colecta, alocação e planificação do uso dos recursos disponíveis.
- Esta ainda não é uma área de intervenção da sociedade civil no Município de Mocuba. Com efeito, um relatório do PRODEZA¹² leva a crer que a nível da Província da Zambézia as expectativas criadas em termos de a Planificação Participativa (distrital) com o envolvimento da sociedade civil se revelava durante a sua implementação, *bastante ambiciosas* porque, entre outros aspectos, a sociedade civil não se encontrava minimamente preparada, *em termos de conhecimento temático e vocação, para intervir no contexto da governação local participativa.*
- Esta limitação de capacidade é negativamente influenciada pelo ainda existente medo de conotações de natureza política, associadas ao engajamento em actividades de responsabilização social e à solicitação, aos oficiais, de justificações e explicações.

Capacidade (e competências técnicas) de identificar e priorizar as necessidades prementes

- Os munícipes e os grupos da sociedade civil actualmente não possuem a capacidade técnica de recolher informação sobre as suas necessidades mais prementes, não existindo qualquer metodologia de identificação das necessidades básicas e de recolha de informação relacionada com as mesmas.

Capacidade de revisão do relatório de análise de necessidades e de envolvimento com os oficiais no que respeita às necessidades prioritárias

- Apesar de ser limitado em termos de detalhe, explicações e justificações e base de evidências, o relatório é produzido mas não é disponibilizado para consulta pública. Todavia, mesmo se tais relatórios fossem produzidos e partilhados, os grupos cívicos não possuem actualmente a capacidade necessária para realizar uma análise baseada em evidências e a avaliação de tais relatórios para interagirem com os oficiais do Conselho Municipal à volta das necessidades prioritárias utilizando como ponto de partida a referida análise. Os membros da Assembleia Municipal possuem alguma capacidade de fazê-lo, mas ainda existe uma percepção muito forte que as intervenções da Assembleia Municipal são significativamente de índole política, inibindo uma actuação mais efectiva em termos de supervisão das actividades do Conselho Municipal.

Capacidade (e competências técnicas) de rever e avaliar planos estratégicos e orçamentos relacionados com as necessidades

- O Município possui um plano estratégico, recentemente aprovado, mas o mesmo não se encontra disponível para consulta pública.
- Actualmente, não existe engajamento cívico à volta da

¹² O PRODEZA foi um projecto bilateral entre os Governos de Finlândia e Moçambique inicialmente sob tutela do MPD, e mais tarde (2010), do MAE que esteve baseado em Mocuba, com actividades iniciadas no distrito de Mocuba e mais tarde alargadas para o distrito de Maganja da Costa. Vide Relatório do PRODEZA, Experiencias e lições aprendidas do Projecto de Apoio ao Desenvolvimento Rural na Província de Zambézia (PRODEZA) 2006-2010, FORTALECENDO BASES PARA DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NA ZAMBÉZIA, pág., 6.

revisão e avaliação de planos estratégicos e orçamentos. Os membros da Assembleia Municipal possuem uma capacidade técnica limitada para rever e avaliar planos e orçamentos, contudo, é preciso reforçar a capacidade de fazê-lo tomando em consideração as necessidades prioritárias dos municípios (vide ainda a célula acima).

Capacidade de envolvimento com os oficiais municipais relativamente às actividades do plano estratégico e prioridades referentes ao custeio orçamental e prioridades de alocação

- Não existe, conforme referido acima, um processo efectivo e estabelecido através do qual a sociedade civil interage/discute com o Conselho Municipal à volta das actividades e prioridades estratégicas e do seu custeio.
- Todavia, mesmo se tais documentos fossem disponibilizados ao público os actores do lado da oferta não possuem a capacidade de interagir à volta do seu conteúdo, uma vez que tanto os grupos cívicos e de interesse e os membros da Assembleia Municipal não possuem as necessárias competências técnicas.

Capacidade (e competências técnicas) de revisão dos relatórios locais de colecta de receitas e de envolvimento no processo de efectividade à volta da colecta de receitas

- Não existe qualquer interacção entre os actores do lado da oferta e o Conselho Municipal de Mocuba relativamente à colecta de receitas. Os balancetes sobre a colecta agregada de receitas (mensais, trimestrais ou anuais) não são partilhados com o público e, por essa razão, os actores do lado da oferta não possuem uma base adequada de interacção.
- O Município não afixa de forma atempadas nas suas instalações, o montante de receitas colectadas no dia útil anterior.
- O relatório financeiro anual (conta de gerência) é submetido à Assembleia Municipal acompanhado dos modelos de reporte orçamental conforme prescrito pelo TA (Vide, por favor *Instruções de Execução Obrigatória*, 30 de Dezembro de 1999, BR n° 52, I Série, 4° Suplemento).

2.2 Análise do Contexto

Que instituições-chave estão envolvidas na análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos no Município?

Análise de Necessidades:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria (Técnicos de Planificação), todos vereadores)

Planificação:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal e Técnicos de Planificação, com base nas necessidades identificadas durante as visitas de presidência aberta, as consultas pela própria equipa de técnicos¹³ e no plano apresentado por cada vereação)
- Assembleia Municipal aprova o Plano Final

Colecta de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria em colaboração com o vereador de cada área)

¹³ De acordo com o organigrama do Conselho Municipal de Mocuba, a função de planificação reside junto do Gabinete de Assessoria onde a equipa de planificação regista as preocupações durante as visitas de presidência / governação aberta e, com base no Manifesto Eleitoral e nas necessidades avançadas por cada vereação prepara o documento do Plano Económico e Social para o ano seguinte.

- Contribuintes municipais
- Conselho Consultivo e Comissão Técnica no caso do PERPU

Alocação de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, cada vereador)
- Assembleia Municipal aprova o Plano Económico e Social e Orçamento Final.

2.2.2 Quais são os papéis - chave (cargos) envolvidos neste processo?

Análise de Necessidades:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Técnicos de Planificação, todos vereadores)
No início do processo o Presidente do Município efectua visitas de auscultação (presidência aberta) junto dos munícipes. Os técnicos de planificação fazem parte destes eventos.
- A identificação de necessidades é feita por via de visitas acima referidas e os resultados desses encontros são registados em acta, sendo produzido um documento denominado Documento de Governação Aberta. Toda a equipa de planificação participa nos mesmos e, de acordo com as discussões mantidas, os trabalhos no terreno destinam-se a identificar questões relacionadas com a falta de água, o aumento do acesso a água, a energia, a reabilitação de alguma ponte, entre outras.
- Conforme referido anteriormente existe uma interacção regular estruturada sob a forma de Governação Aberta entre as comunidades municipais (excluindo grupos de interesse e grupos da sociedade civil) e o Presidente do Conselho Municipal. Contudo, este processo ainda não pode ser considerado participativo na íntegra. É preciso que o documento de levantamento de necessidades reflecta um estudo apurado das necessidades actuais mais prementes e que a informação contida no mesmo seja acompanhada de dados estatísticos e evidências de suporte das decisões a serem tomadas no que concerne à definição de prioridades (alocação de receitas) e tomada de decisões (plano final em conformidade com a previsão de recursos)

Planificação:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, todas as vereações). Com base nas necessidades identificadas pela equipa técnica de planificação (em colaboração com o vereador de cada área). A equipa técnica de planificação efectua o custeio das necessidades e contributos recolhidos de modo a preparar um plano de despesas.
- O Conselho Municipal aprova a proposta de Plano Económico e Social e Orçamento e submete ao Ministério das Finanças até o dia 31 de Julho de cada ano, durante a visita ao Município, conforme nos referimos, a proposta ainda não havia sido submetida ao MdF.
- A Assembleia Municipal aprova o Plano Final até o dia 15 de Dezembro de cada ano.

Colecta de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria em colaboração com o vereador de cada área)
- Contribuintes municipais
- As receitas são provenientes da colecta local de impostos e taxas municipais e de transferências, nomeadamente, do PDA, do FE (Fundo de Estradas), FIIL, EMMEM e FDA.

Alocação de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, o vereador de cada área) – Uma vez finalizado o plano de despesas o Conselho Municipal analisa as fontes de financiamento (como sejam, por exemplo, o PDA, MCA, FIIL, FCA, etc.) para verificar que necessidades podem ser satisfeitas com os recursos disponíveis e os necessários cortes ao plano são efectuados e um consenso dentro do próprio Conselho, sem o envolvimento dos munícipes e uma versão preliminar do plano é preparada e submetida ao Ministério das Finanças. Após a aprovação por este ultimo (a qual indica o tecto orçamental disponível), o Conselho Municipal faz os necessários ajustes e submete à Assembleia Municipal para aprovação¹⁴.
- A Assembleia Municipal aprova o Orçamento Final.

¹⁴ O Plano e Orçamento aprovado pela Assembleia Municipal ainda carece da homologação pelo Ministério das Finanças para que possa produzir efeitos.

Quais são os credos, teorias, ideias sobre como o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos deve ser realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- Durante os contactos efectuados junto do Conselho Municipal, fomos informados que a participação é efectiva neste processo e que todas as partes interessadas são envolvidas na identificação de necessidades, planificação, colecta e definição de prioridades e que nenhuma iniciativa do Conselho Municipal é feita sem a consulta popular.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

- Os grupos contactados da sociedade civil sentem que apesar de haver um contacto regular com o Conselho Municipal, ainda são marginalizados do processo de planificação.

Membros da Assembleia Municipal

- Contactos junto da Assembleia Municipal sugerem que ainda é preciso tornar este processo mais participativo e que é necessário que o Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e a sociedade civil actuem de forma mais conjunta e coordenada.
- Apesar de os membros da Assembleia Municipal levarem a cabo visitas de auscultação aos municípios através dos grupos de trabalho (por um lado, para fiscalizar as actividades do Conselho Municipal, e, por outro, para fazer o acompanhamento da implementação) sentem que ainda falta capacidade e competências técnicas nesta matéria.

Qual é o grau de acesso a recursos e conhecimento (sobre como o processo funciona e informação) as partes interessadas têm?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- Os oficiais do Conselho Municipal possuem conhecimentos e experiência sobre como o processo, mas ainda se nota alguma limitação em termos de torna-lo mais transparente, mais participativo e mais socialmente responsável (legislação municipal, sistematização detalhada de necessidades, a implementação de sistemas de pesquisa e de captura de dados).
- Adicionalmente, tal como foi verificado em outros Municípios visitados no âmbito do presente programa, os funcionários municipais não possuem a informação adequada e completa sobre os tectos orçamentais para planificação do exercício seguinte, afectando a qualidade da planificação e a orçamentação e forçando o empreendimento de esforços desnecessários.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

- Os grupos cívicos e actores da sociedade civil não possuem acesso apropriado a recursos e conhecimento relevantes para o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos, limitando a sua possibilidade de intervenção e participação. Os grupos cívicos possuem limitações em termos de acesso ao Plano Económico e Social e Orçamento, ao Plano Quinquenal (Manifesto Eleitoral), às notas de levantamento de necessidades (Documento de Governação Aberta), e a quaisquer outros documentos de análise da capacidade de colecta de receitas.

Membros da Assembleia Municipal

- Os membros da Assembleia Municipal possuem acesso a recursos e conhecimento relevante para o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos. Porém, esta capacidade poderia ser reforçada, uma vez que os mesmos carecem das necessárias técnicas para torna-lo mais efectivo. Esta carência poderia ser resolvida através da provisão de ferramentas que possam orientar-los da contribuição para a elaboração de documentos de levantamentos anuais de necessidades que sejam mais aturados e baseados em evidências.
- Ademais, a ideologia partidária pode acarretar o risco de prejudicar a participação objectiva e com base em evidências no exercício da supervisão do Conselho Municipal, sob a forma de justificações e explicações.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos actualmente decorre?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- Os contactos mantidos junto dos oficiais do Conselho Municipal reflectem que qualquer iniciativa que permita aumentar a participação é bem-vinda, sem contudo ilustrar uma grande necessidade de mudança nesse sentido.
- O Conselho Municipal considera ser uma vantagem iniciar o processo de planificação com uma ideia concreta do tecto orçamental (referente às transferências de nível central, a qual representa a maior parte das receitas disponíveis) para o exercício seguinte¹⁵.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

- Os grupos e actores da sociedade demonstraram um forte interesse em participar neste processo, todavia, reconhecem também uma necessidade de fortalecer as suas capacidades relativamente a foram como o mesmo deve decorrer (legislação municipal, ciclo de planificação e orçamento, acompanhamento da gestão municipal e governação participativa).

Membros da Assembleia Municipal

- Conforme referido acima, os contactos junto da Assembleia Municipal sugerem que ainda é preciso tornar este processo mais participativo e que é necessário que o Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e a sociedade civil actuem de forma mais conjunta e coordenada.
- Apesar de os membros da Assembleia Municipal levarem a cabo visitas de auscultação aos municípios através dos grupos de trabalho (por um lado, para fiscalizar as actividades do Conselho Municipal, e, por outro, para fazer o acompanhamento da implementação) sentem que ainda falta capacidade e competências técnicas nesta matéria.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos é actualmente levado a cabo?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- Os Oficiais municipais possuem a oportunidade de criar um mecanismo consultivo que seja efectivo e que envolva todas as partes interessadas no processo - sem restrição na base de orientação partidária - para cobrir todas as áreas deste processo (e não apenas a identificação de necessidades por via da auscultação e/ou a tradicional presidência aberta).

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

- Apesar de os municípios se encontrarem melhor posicionados para indicar as suas reais necessidades, os grupos locais da sociedade civil não possuem a capacidade e as competências técnicas para promover mudanças no processo e as ferramentas para participar no mesmo de forma activa.

Membros da Assembleia Municipal

- Os membros da Assembleia Municipal são representantes dos interesses dos municípios e possuem a capacidade de influenciar mudanças neste processo.
- Conforme referido anteriormente os membros da Assembleia Municipal sentem que ainda falta capacidade e competências técnicas nesta matéria.

¹⁵ Com efeito, para que o envolvimento no início deste processo seja efectivo, é importante que se conheça os tectos orçamentais. Adicionalmente, um plano e orçamento só poderá ser adequado quando (i) resulte de um documento estratégico mais abrangente; (ii) a determinação do tecto orçamental anteceda a elaboração de estimativas orçamentais detalhadas (acções e custos) dentro dos limites do próprio tecto orçamental.

3. Processo 2 – Gestão de Despesas

3.1 Cenário Ideal

Quando um orçamento é alocado aos departamentos, projectos ou programas municipais para a implementação de produtos e actividades listadas nos planos estratégicos, e o mesmo tenha sido aprovado pela Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e os gestores seniores têm de rastrear a utilização dos fundos em conformidade com o orçamento aprovado. Para o efeito, os oficiais responsáveis pela execução do orçamento devem submeter relatórios mensais de execução de despesas para permitir que os gestores financeiros, incluindo auditores internos, possam identificar os riscos à gestão efectiva de fundos que possam criar obstáculos à prestação de serviços. Os chefes dos vários departamentos de prestação de serviços, programas e projectos (incluindo provedores de serviços em regime de terceirização) deverão providenciar relatórios mensais breves e relatórios trimestrais mais detalhados sobre a despesa ao Conselho Municipal e ao tesouro do Município. O Conselho Municipal deverá manter-se actualizado sobre qualquer execução de despesas abaixo ou acima do planeado e sobre quaisquer fraquezas no controlo financeiro ou sobre quaisquer outros riscos que poderão afectar a prestação dos serviços e o alcance das metas.

Do Lado da Procura, os actores cívicos e a Assembleia Municipal envolvem-se num processo constante de avaliação da base de evidências das justificações e explicações fornecidas pelo Conselho Municipal relativamente às suas decisões de despesa e desempenho na gestão da despesa pública.

Que documentos deverão ser produzidos pelos oficiais e os gestores municipais?

- Relatórios financeiros mensais;
- Relatórios financeiros trimestrais;
- Demonstrações financeiras anuais;
- Relatórios financeiros anuais auditados;
- Relatório de auditoria interna.

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da Oferta

De um modo geral, devem possuir a capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, relatório financeiro e o uso dos recursos financeiros disponíveis para satisfazer progressivamente as necessidades

Em termos específicos devem possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras mensais precisas;
- Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios financeiros trimestrais detalhados;
- Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras anuais detalhadas e precisas;
- Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida pelos relatórios financeiros disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas;
- Capacidade (e competências técnicas) de criar funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de risco;
- Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas à execução de despesas;
- Capacidade dos oficiais e dos auditores externos de envolvimento com os actores / grupos cívicos com base nas evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas.

Lado da Procura

De um modo geral, devem possuir a capacidade e competências técnicas para rever, com base em evidências, justificações e explicações sobre as decisões relativas à gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, relatório financeiro e o uso dos recursos financeiros disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades

Mais especificamente, devem possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de rever as demonstrações financeiras mensais;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão dos relatórios financeiros trimestrais;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão das demonstrações financeiras anuais;

- Capacidade de envolvimento com os oficiais assente nas evidências produzidas pelos relatórios financeiros disponíveis e de avaliar as justificações / explicações sobre as decisões relativas à gestão de despesas, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão dos relatórios de gestão do risco;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão das auditorias externas às despesas;
- Capacidade de envolvimento com os oficiais e auditores externos assente em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa e de avaliar as justificações / explicações relativas às decisões de gestão de despesas, controlos, e desempenho.

3.2 Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatórios financeiros mensais	<ul style="list-style-type: none"> • Demonstrações financeiras mensais são preparadas e submetidas à Direcção Provincial do Plano e Finanças na primeira semana de cada mês. Todavia, esta não é uma medida que resulta da Lei nem é condicionante de novos desembolsos.
Relatórios financeiros trimestrais	<ul style="list-style-type: none"> • Em conformidade com o Artigo 81.2 da Lei 1/2008, o Conselho Municipal deve enviar ao MdF um balancete de execução orçamental correspondente às receitas, despesas e saldo de execução orçamental a cada 90 dias. Estes são preparados e submetidos ao MdF em conformidade.
Demonstrações financeiras anuais	<ul style="list-style-type: none"> • As demonstrações financeiras anuais são parte integrante da conta de gerência, as quais devem ser finalizadas pelo Conselho Municipal até o dia 31 de Março do exercício financeiro seguinte àquele que se refere. O Presidente do Conselho Municipal deve submeter a conta de gerência à Assembleia Municipal, a qual, por seu turno aprecia a mesma até ao dia 30 de Abril. Após aprovado pela Assembleia Municipal, a conta de gerência deve ser submetida ao TA¹⁶, com cópia para o MdF. A conta de gerência de 2011 foi submetida de forma atempada e compreende todos modelos indicados pelo TA; • A lei estabelece que três (03) cópias da conta de gerência do Conselho Municipal devem ser disponibilizadas para consulta por qualquer interessado, mas estas não são colocadas a disposição para consulta do público e/ou para a submissão de eventuais reclamações.
Relatórios financeiros anuais auditados	<ul style="list-style-type: none"> • A conta de gerência referente ao exercício anterior, aprovada (ou não) pela Assembleia Municipal deverá ser submetida ao Tribunal Administrativo para ser julgada. • Não existe nenhum dispositivo legal que obriga a inclusão do parecer dos auditores (internos ou externos) na apresentação da conta de gerência Assembleia Municipal e/ou anexo ao documento final da conta. • O relatório de auditoria do TA é preparado após a conta de gerência ter sido apreciada, e supostamente, aprovada pela Assembleia Municipal. Este detalhe é preocupante. Com efeito, a Assembleia Municipal é

¹⁶ A conta de gerência deve ser submetida ao TA (com cópia para o MdF) até 31 de Maio, independentemente de ter sido aprovada pela Assembleia Municipal.

chamada a aprovar as demonstrações financeiras do Conselho Municipal sem o benefício de as mesmas terem sido externamente auditadas. Por outras palavras, não possui qualquer base para estabelecer se as demonstrações financeiras reflectem de forma fidedigna as despesas ou outras transacções financeiras do Conselho Municipal. Uma equipa de auditoria externa, em condições normais irá realizar uma análise das demonstrações financeiras comparando a informação sobre as suas contas bancárias (reflectindo pagamentos e transferências) com facturas e documentos de suporte numa base de testagem. A equipa então prepara um relatório contendo um parecer de auditoria, a evidência que serviu de base, e as questões que a mesma pretende enfatizar.

- Sem acesso a esta informação no momento em que é chamada a aprovar a conta de gerência do Conselho Municipal, a Assembleia Municipal é chamada a tomar a sua decisão “às escuras”. Com efeito, apenas “carimba” a opinião do Conselho sobre o seu próprio desempenho. Esta prática prejudica a credibilidade do processo de supervisão e da função de fiscalização da Assembleia Municipal constitucionalmente definida.
- Quando o Presidente do Conselho Municipal submete a conta de gerência ao TA, envia também uma cópia para o MdF o qual, por via da IGF, realiza uma inspecção às contas do Município. O MdF envia o seu parecer sobre as contas e procedimentos ao TA. O TA, então, julga a conta do Município com base na opinião da IGF. Isto nos conduz a considerar que, na prática, a auditoria das contas do Conselho Municipal é levada a cabo pela IGF, a qual é equivalente a uma função partilhada de auditoria interna¹⁷, funcionando sob subordinação ao MdF.
- O acima exposto quer dizer que o executivo e a administração de outro nível de governação em Moçambique (Governo central) tutela as questões administrativas e financeiras da governação municipal. Quando olhamos para o processo de gestão de despesas, podemos afirmar que não existe actualmente uma supervisão externa do processo. O papel do TA é realizado com base nas constatações de auditoria interna produzidas pela IGF, e não propriamente nos resultados de uma auditoria aos processos localmente realizada por esta (sem prejuízo do mérito de as contas e documentação de suporte serem analisadas pelo TA e julgadas pelo mesmo).
- Nos parece que este aspecto não representa uma credível separação de poderes. Adicionalmente, este processo “contraditório” de “supervisão” é tornado ainda mais complicado pelo mandato duplo do TA. Por

¹⁷ A este respeito, contudo, a Lei Base das Autarquias, a Lei 2/97, de 28 de Maio, indicava que tanto a IGF como o TA seriam reesponsáveis pelo controlo externo (auditoria externa) da gestão financeira (vide art.º 24º da mesma lei). Este entendimento veio a ser abandonado por força do artigo 86º da Lei 1/2008 de 16 de Janeiro, talvez pelo facto de a legislação admitir que entrava em conflito ao estabelecer que o mesmo órgão (IGF) oficialmente estaria a desempenhar funções de controlo interno para umas instituições da administração pública e de controlo externo para outras (autarquias). Para reforçar esta interpretação, o estatuto orgânico da IGF não parece diferenciar, em termos de âmbito de aplicação, as suas funções no que respeita aos municípios (vide, por favor, art.º 5º do Decreto 40/99, de 29 de Junho).

um lado, o TA age como um Tribunal de Contas, e possui a responsabilidade de pré-autorizar todos os pagamentos e contratos celebrados com entidades públicas moçambicanas. Porém, por outro, é responsável, por via da sua segunda função de “auditoria externa”, por prestar uma auditoria rigorosa, objectiva e independente dos mesmos pagamentos e contratos.

- O julgamento das contas pelo TA não é partilhado com o Município de forma atempada. O relatório da IGF é partilhado com o Município de forma atempada. Nem o relatório do TA, nem o relatório da IGF são partilhados com a Assembleia Municipal (ou disponibilizados para consulta pública).
- Consequentemente, considerando os elementos acima mencionados, no que concerne à efectividade do processo de gestão de despesas, somos de opinião que não existe um elemento fidedigno de supervisão externa do mesmo. O que, de facto, passa para a função de supervisão é a inspecção técnica interna das demonstrações financeiras da administração municipal por um nível superior de administração. Esta situação não consubstancia-se em supervisão externa e prejudica sistematicamente a credibilidade da função de supervisão da Assembleia Municipal.
- Nenhum destes relatórios é disponibilizado ao público. De facto, o Art.º 90 da Lei 26/2009 estabelece que as auditorias são ferramentas “privilegiadas” de controlo financeiro. Esta provisão legislativa também afecta, de forma sistemática, a capacidade das Assembleias Municipais de conduzir uma supervisão efectiva em Moçambique.
- A este respeito acresce que a equipa solicitou uma cópia de relatórios de auditoria interna e externa ao Município. O Município permitiu apenas a consulta interna de um relatório da IGF e não permitiu a consulta de qualquer documento do TA por estes serem documentos para consumo interno da Instituição. Solicitamos uma cópia do Despacho que exarava tal decisão ou uma resposta à nossa carta-pedido, mas a mesma não nos foi entregue.

Relatório de auditoria interna

- A visita de inspecção pela IGF representa a auditoria interna das contas e procedimentos do Município. A IGF produz um relatório preliminar que oferece aos oficiais municipais o direito de contraditório e apenas após a resposta (ou não) destes (mediante um prazo determinado) sobre as constatações da IGF é que o relatório é finalizado. O relatório da IGF não é disponibilizado ao público ou partilhado com a Assembleia Municipal. Por outras palavras, as constatações de auditoria interna, que formam a base das constatações de auditoria “externa” do TA são negadas ao conhecimento da Assembleia Municipal. Isto apesar do facto de as mesmas constatações serem mais tarde usadas pelo TA, o qual deveria submetê-las à Assembleia (caso houvesse uma situação de separação clara de poderes).
- A auditoria pela IGF enquadra-se no âmbito da verificação da legalidade financeira na gestão dos fundos públicos, concentrando-se na eficiência e eficácia das

medidas de controlo interno e procedimentos contabilísticos tendo em conta a legislação em vigor e, para o efeito inclui (i) o levantamento dos sistemas existentes de controlo interno e de procedimentos contabilísticos através da realização de entrevistas aos funcionários directamente ligados ao processo de gestão; (ii) a análise do grau de alcance dos objectivos do Município; (iii) análise do grau de execução do orçamento de receitas e despesas comparando a previsão com a realização; (iv) verificação da execução das despesas ao abrigo do art.º 22 da Lei 1/2008; (v) análise do grau da cobertura das receitas das despesas com pessoal, bens e serviços; (vi) análise da consistência e suporte dos balancetes mensais de execução de receitas e despesas, registo e documentos de suporte numa base de amostragem; e (vii) análise dos livros obrigatórios de execução de receitas e despesas.

- A informação acima tem extrema relevância para servir de base para a monitoria de responsabilização social no âmbito do processo de gestão de despesas. Contudo, conforme referimos acima, estes relatórios não se encontram disponíveis para consulta pública.

Resumo das capacidades actuais das partes interessadas

Lado da Oferta

Capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões de gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, reporte financeiro e sobre o uso dos recursos financeiros disponíveis para a satisfação progressiva das necessidades

- A gestão de despesas, o controlo e o reporte financeiro são realizadas em conformidade com a legislação nacional. Contudo, a finalidade da produção destes relatórios (de natureza técnica ou de gestão) é de facilitar a supervisão das despesas pelo Governo central (especificamente pelo MdF). Não nos parece que seja dada a necessária ênfase à qualidade da gestão de recursos financeiros de uma forma socialmente responsável.
- Actualmente, os oficiais municipais não produzem quaisquer justificações e explicações sobre como as decisões são tomadas relativamente ao uso dos recursos financeiros disponíveis na realização progressiva de necessidades.

Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras mensais precisas

- O processo de reporte financeiro é implementado em conformidade com os modelos estabelecidos para o efeito (por via do balanço patrimonial, Modelo 8 OC/TA¹⁸) e é reportado junto da Assembleia Municipal.
- São produzidas demonstrações financeiras mensais e as mesmas são submetidas à Direcção Provincial de Plano e Finanças, mas estas não são disponíveis para consulta pública.

Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios financeiros trimestrais detalhados

- Vide acima.

Capacidade (e competências técnicas) de produzir

- Vide acima.
- Adicionalmente, acresce que a autarquia produz uma

¹⁸ Este modelo foi concebido de modo a providenciar informação sobre os bens, direitos e obrigações da autarquia de um modo consolidado até que a mesma comece a reportar em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites, e os seus elementos incluem, designadamente, disponibilidades, dívidas a receber, existências, imobilizado e dívidas a pagar.

demonstrações financeiras anuais detalhadas e precisas

Conta de Gerência anual, a qual apresenta valores destinados a demonstrar os fluxos de tesouraria (monetários)¹⁹ De entrada e de saída da autarquia durante o exercício financeiro de referência e inclui o saldo resultante.

Capacidade de envolvimento com os actores / grupos cívicos, com base nas evidências produzidas pelos relatórios financeiros disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas

- Actualmente, o Conselho Municipal não possui a capacidade de interagir com os actores cívicos para explicar e justificar as suas decisões sobre a forma como a gestão de despesas é levada a cabo, ou sobre os seus mecanismos de controlo e desempenho financeiro.
- Neste momento não há qualquer tipo de interacção entre os oficiais do Município e os grupos cívicos para efeitos de explicação e justificação das suas decisões de despesa e desempenho.
- Esta é, contudo, uma questão sistémica já que a actual legislação de gestão de finanças públicas não exige que os oficiais assim o façam. Adicionalmente, as actuais provisões jurídico-legais não permitem o acesso dos munícipes - e dos cidadãos em geral - aos relatórios de auditoria externa e interna que avaliam o desempenho do Município em termos de controlos financeiros e da credibilidade das decisões financeiras.

Capacidade (e competências técnicas) de estabelecer funções de auditoria interna e de gestão de riscos e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de riscos

- De acordo com o seu estatuto orgânico o Conselho Municipal deve ter um órgão de controlo interno com funções de controlo e verificação interna. Com efeito, o Conselho Municipal de Mocuba possui, neste momento, uma pessoa com funções de inspecção interna, um facto positivo. A capacidade da Inspectoria Municipal deve ser reforçada para que esta possa, de facto, exercer efectivamente esta função e produzir relatórios internos de auditoria e de gestão de riscos, não apenas no processo de gestão de despesas, bem assim, na planificação e orçamentação, na gestão do desempenho e na gestão da integridade. No que respeita à supervisão, a Inspectoria Municipal pode ter um papel relevante para que as recomendações avançadas pela IGF, TA, AM e grupos cívicos possam ser tomadas em consideração.
- A função da Inspectoria Municipal tem de ser de monitorar constantemente os relatórios financeiros mensais e a realização de investigações proactivas sobre os riscos identificados, entre outros aspectos, de uma forma continuada e permanente. A Inspectoria Municipal deve encontrar-se, pelo menos, trimestralmente, com os Vereadores e com o Presidente do Município para coloca-los a par das acções que devem ser levadas a cabo para lidar com os riscos internos ou com as fraquezas de controlo interno. A função de inspecção municipal deve ser responsável por assegurar que as recomendações deixadas pelas auditorias e/ou inspecções seja, com efeito, levadas a cabo.
- Ademais, a real função de controlo interno é realizada pela IGF, cujas constatações servem também para alimentar a função de auditoria externa do TA.

Capacidade (e competências técnicas) para realizar auditorias

- A responsabilidade para realizar auditorias externas reside junto do TA, o qual possui o mandato

¹⁹ Apesar de, excepcionalmente, também é obrigatória a inserção de transacções em género, como é o caso de donativos em espécie, remunerações, entre outros.

externas às despesas

constitucional como instituição suprema de auditoria em Moçambique. As auditorias devem ser realizadas pelo TA com base no seu plano anual de auditorias, as quais, dada a capacidade do TA em termos quantitativos, são realizadas, o mínimo, a cada dois anos. Apesar de a equipe ter solicitado, não foi disponibilizada qualquer cópia de relatórios de auditoria realizados.

- Apesar de a lei não fazer menção específica, não existe qualquer objecção que o Município contrate auditores externos do sector Privado para levar a cabo auditorias externas às suas contas / procedimentos de funcionamento e/ou programas.
- Não foi possível aferir se o Município de Mocuba possui os recursos necessários para contratar serviços de auditoria externa privada às suas demonstrações financeiras, contudo, nada obsta a que tal possa ser feito por iniciativa do mesmo. Adicionalmente, no caso das instituições públicas de auditoria, os instrumentos jurídicos relativos à organização quer da IGF, bem assim, da 3ª Secção do TA²⁰, referem que ambas podem recorrer a serviços externos de auditoria, caso assim o considerem ser necessário.

Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com os actores / grupos cívicos com base nas evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa e para justificar / explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas

- Actualmente, nem os funcionários do Município, nem a Inspectoria Municipal, nem os auditores (externos ou internos) interagem ou possuem a capacidade de interagir com os grupos cívicos usando evidências e constatações produzidas pelas auditorias (externas ou internas).
- Contudo, uma conversa mantida junto da Assembleia Municipal, indica que, ao contrario do que (não) acontece em Metangula, Cuamba e em Quelimane, tanto a equipa da IGF, bem assim, a equipa do TA, quando efectuam visitas ao Conselho Municipal encontram-se com a Assembleia Municipal para explicar o motivo da sua visita, sem, no entanto entrar no detalhes das constatações feitas ou, ainda, deixar qualquer documento por escrito.

Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras mensais precisas

- Vide acima.

Lado da Procura

Capacidade e competências técnicas para rever justificações e explicações, com base em evidências, sobre as decisões de gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, e reporte financeiro e sobre o uso dos recursos financeiros disponíveis para satisfação progressiva das necessidades

- Nem os grupos cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade ou as competências técnicas para rever as demonstrações e relatórios financeiros relativas às decisões de gestão de despesas, medidas de controlo financeiro e as justificações relativas às decisões de despesa e ao desempenho.

Capacidade (e competências técnicas) de revisão das demonstrações financeiras mensais

- Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para

²⁰ Vide, designadamente, artº 20 do Decreto 40/99, de 29 de Junho (IGF) e artº 4.2 da Lei 26/2009, de 29 de Setembro (TA).

	rever e analisar demonstrações financeiras.
Capacidade (e competências técnicas) para rever os relatórios financeiros trimestrais	<ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever e analisar demonstrações financeiras.
Capacidade (e competências técnicas) para rever as demonstrações financeiras anuais	<ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos os e membros da Assembleia Municipal, não possuem competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras.
Capacidade de envolvimento com os oficiais com base nas evidências produzidas pelos relatórios financeiros disponíveis e para avaliar as justificações / explicações sobre as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas	<ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras, limitando a possibilidade e a sua capacidade de utilizar tais relatórios como evidência que sirva de base para interagir com qualquer entidade. Existe uma insegurança muito grande de participação pelos actores da sociedade civil e grupos cívicos. Contactos efectuados reflectem que, em verdade, a conotação política não funciona na forma tradicional “partido no poder” versus “oposição” influenciando negativamente o nível de participação e engajamento cívico à volta do desempenho dos oficiais ou exigências de prestação de explicações e justificações sobre as suas decisões e desempenho.
Capacidade (e competências técnicas) de rever os relatórios de gestão de risco	<ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever, e analisar e produzir recomendações com base nos resultados dos relatórios de gestão de risco. Ademais, o Município (inspecção municipal) e/ou os auditores não produzem qualquer tipo de relatório sobre a análise e gestão do risco.
Capacidade (e competências técnicas) para revisão das auditorias externas às despesas	<ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras.
Capacidade de envolvimento com os oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e externa e de avaliar as justificações / explicações sobre as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas	<ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, possuem competências limitadas - em termos de qualificações e competências especializadas - para rever e analisar demonstrações financeiras. Este facto afecta negativamente a possibilidade e a sua capacidade de usar as evidências produzidas pelas auditorias para interagir com quaisquer entidades (funcionários auditores externos). Aqui, também joga um papel importante a influência que a conotação política exerce sobre a iniciativa de participação e engajamento cívico à volta do desempenho dos oficiais ou a exigência de prestação de explicações e justificações sobre as suas decisões e desempenho.
Capacidade (e competências técnicas) de revisão das demonstrações financeiras mensais	<ul style="list-style-type: none"> Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever as demonstrações financeiras.

3.3 Análise do Contexto

Que instituições-chave estão envolvidas na gestão de despesas no Município?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, departamento de Administração Municipal, Inspectora Municipal);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MFP, GP);
- Municípios.

Quais são os papéis - chave (cargos) envolvidos neste processo?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, departamento de Administração Municipal e Inspectora Municipal) – é responsável pela realização da despesa com base nos planos. Existe um serviço municipal de contabilidade (cuja estrutura compreende, nomeadamente as áreas de despesa, receitas, recursos humanos, património e secretaria) o qual usa os recursos disponíveis para implementar as despesas de funcionamento e de capital, conforme a cabimentação orçamental. O Presidente do Município deve apresentar a Assembleia Municipal um relatório sobre a situação da colecta de receitas e execução de despesas e sobre o desempenho da despesa real face às metas de despesas planificadas e aprovadas por aquela. Mensalmente o Conselho Municipal submete demonstrações financeiras à DPPF e, trimestralmente, um balancete de execução orçamental é submetido ao MdF.
- Assembleia Municipal (Presidente e Membros) – Têm a função de rever e acompanhar o desempenho do Município *vis-à-vis* as metas de despesa. A Assembleia Municipal, fora das sessões funciona com grupos de trabalho correspondentes a cada uma das vereações do Conselho Municipal, como forma de melhor acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos por cada vereação no campo.
- Inspectora Municipal - Este é o primeiro dos quatro Municípios visitados até agora no âmbito do programa que possui uma função de inspecção interna (semelhante ou equivalente ao controlo interno/auditoria interna) a qual efectua o acompanhamento de todas as operações do Conselho Municipal, incluindo de gestão de despesas. Contudo o papel desempenhado pela Inspectora Municipal ainda é bastante superficial e deveria ser reforçado (quer em termos de capacidade e competências técnicas, bem assim, de poder de actuacao) para que efectivamente o Conselho Municipal (presidente e vereadores) se possa beneficiar de todas as vantagens que esta função pode trazer para a gestão municipal.
- Auditores internos (IGF/MdF) – A IGF é o órgão do Estado responsável pela realização de auditorias internas. Apesar de se encontrar posicionado dentro do Ministério das Finanças (MdF) o seu escopo não é limitado a aspectos financeiros e a sua informação e constatações são usadas para facilitar o papel realizado pelo Tribunal Administrativo.
- Auditores externos (TA) – O Tribunal Administrativo é a Instituição Suprema de Auditoria do Estado e é responsável pela realização de auditorias externas a todos os entes públicos, julgamento das suas respectivas contas, e fiscalização prévia das contas públicas, incluindo as dos Municípios.
- Não foi possível obter qualquer cópia de auditorias externa / internas ao Município por serem documentos internos restritos consulta pública. Apenas nos foi permitido consultar localmente (e rapidamente) um relatório da IGF referente ao ano de 2011.
- Órgãos de Tutela (MFP, GP) – A instituição de tutela com um papel mais óbvio é o Ministério das Finanças. É o Ministério das Finanças que decide qual é o tecto orçamental para o exercício financeiro. A IGF encontra-se subordinada ao MdF. Por outras palavras, o MdF não aprova apenas o Plano Económico e Social e Orçamento do Conselho Municipal e determina o seu tecto orçamental, mas também realiza uma auditoria interna e externa do reporte financeiro e da gestão financeira dos fundos orçamentados. Acresce que o MdF exerce todos estes amplos poderes independentemente dos contributos (parecer) da Assembleia Municipal. É o MdF que toma a decisão final relativa à alocação de recursos para financiar as actividades planificadas – mesmo quando ainda não tenham sido recebidos os contributos da Assembleia Municipal relativamente ao que deve ser aprovado. É também o MdF que toma a decisão final sobre o uso satisfatório (ou não) de fundos públicos e sobre a gestão e controlo financeiro desses fundos pelos Municípios - por via da auditoria da IGF às contas municipais (que depois são usadas pelo TA como base para julgar as contas e emitir o parecer de auditoria externa). Consequentemente, e conforme já nos referimos em relatórios anteriores no âmbito do presente programa, o MdF usurpa o papel de supervisão das Assembleias Municipais em Moçambique. Esta é uma séria preocupação se considerarmos o seu impacto sobre a clara separação de poderes entre a Assembleia Municipal e o

executivo/administração. Representa também uma excessiva concentração de poderes de tomada de decisão e de supervisão dentro de um único ministério do Governo central, afectando negativamente a responsabilização social pelo uso de recursos no nível local de governação.

- Municípios – Em princípio estes deveriam ter acesso à conta de gerência antes de as mesmas serem submetidas ao Tribunal Administrativo. A Lei 1/2008 permite que os municípios submetam reclamações relativas ao conteúdo da conta de gerência. Todavia, em Mocuba, a conta de gerência ainda não é disponibilizada para consulta pública. A Lei também garante aos municípios o acesso à informação à volta dos processos de aquisições (desde que tal acesso não prejudique a natureza concorrencial do processo)²¹ e estão autorizados a participar nas sessões de abertura de propostas²². Actualmente, contudo, os membros da Assembleia Municipal não participam no acto de abertura de concursos, nem os grupos cívicos participam em qualquer tipo de iniciativa de monitoria das contas do Município.

Quais são os credos, teorias e ideias que as partes interessadas têm sobre como o processo de gestão de despesas deveria ser realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

- Durante a visita de estudo, e apesar da informação disponibilizada pelo Conselho Municipal, não tendo adequadamente acedido a determinados documentos sobre a gestão municipal, 'é possível concluir que o Conselho Municipal possui uma ideia limitada sobre a transparência que deve ser impressa ao processo. Por exemplo, não existem três cópias da conta de gerência disponíveis conforme estabelece a lei; não é possível ter acesso aos relatórios finais produzidos pela IGF ou pelo TA, mesmo quando estes têm como finalidade transmitir a opinião oficial sobre a situação das contas e processos internos do Município na gestão de recursos públicos. Durante as entrevistas uma das pessoas afectas ao Conselho Municipal questionou a equipa porque é que a informação sobre a gestão municipal tem de ser divulgada?, para que é preciso saber estes detalhes quando, de facto, o trabalho estava a ser feito pelo Conselho Municipal? Esta interacção permitiu aferir que existe em Mocuba (e este 'é o caso de muitas outras partes do país e em todos os níveis de governação) que a informação sobre a gestão de recursos públicos (mesmo apesar de ser informação de natureza pública) tem de ser tratada de forma confidencial e privilegiada.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

Os actores cívicos entendem que o processo não é transparente como deveria ser e que o Conselho Municipal não partilha a informação sobre as receitas colectadas e sobre as despesas efectuadas.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal acreditam que o processo é feito de forma adequada mas acreditam que é possível aumentar o grau de comunicação entre este órgão e Conselho Municipal. Ademais, os membros da Assembleia Municipal contactados referem que ainda é possível melhorar este processo e construir uma relação mais sólida entre este órgão, o Conselho Municipal e a sociedade civil.

Os membros da Assembleia Municipal referiram que ainda existe uma necessidade de capacitação deste órgão no que respeita à realização de um acompanhamento efectivo deste processo.

Qual é o grau de acesso a recursos e conhecimento sobre como o processo funciona e informação que as partes interessadas têm?

Lado da Oferta

Oficiais do Conselho Municipal

Os oficiais municipais dominam o processo de gestão de despesas. Acresce que um dos pilares de um processo adequado de gestão de despesas é a existência de sistemas de contabilidade e políticas de registo das informações sobre gastos (considerados em face das alocações orçamentais e da mudança das necessidades e prioridades - anualmente verificada). O Conselho Municipal possui um pacote contabilístico informatizado, o SAGM (Sistema de Administração e Gestão Municipal) o qual permite lançar no mesmo todas as operações financeiras. O problema que existe em relação ao mesmo é que o

²¹ Até 60 dias do encerramento do concurso, à exceção da informação que possa comprometer o processo de avaliação e a defesa e segurança nacional (por favor, vide artº 33, Lei 15/2010, de 24 de Maio).

²² Idem, artº 75º.

orcamento tem de ser carregado todos os anos e não oferece a necessária segurança uma vez que problemas no início de 2012 fizeram perder toda a informação disponível até Maio do mesmo ano. A informação é lançada para o sistema numa base manual e diária e permite fazer a consulta por data, por tipo de operação e por fonte de financiamento. O programa contabilístico foi desenvolvido no âmbito de um projecto anterior e conta com o apoio técnico do CEDSIF (UTRAFE-MdF).

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

Os grupos cívicos e actores não possuem acesso suficiente aos recursos e conhecimento sobre este processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem acesso razoável a informação e recursos para participar neste processo, uma vez que interagem numa base regular com o Conselho Municipal (cinco sessões ordinárias anuais) e sempre que necessário. Porém, reconhecem não possuir conhecimento suficiente nem competências técnicas para desempenhar o seu papel na gestão de despesas.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de gestão de despesas é actualmente realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Conforme referido acima, o Conselho Municipal acredita que o processo de corre de forma adequada. Sem prejuízo da gestão honesta e em conformidade com a lei que o processo é conduzido pelo Conselho Municipal, acresce, todavia, que há a necessidade de incluir aspectos participativos neste processo (transparência, maior disseminação da informação sobre a forma com as despesas são utilizadas, etc.) e é isto que falta na actual gestão municipal

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

Os actores da sociedade civil contactados manifestaram o seu interesse em participar mais activamente na governação municipal.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal mostraram interesse em participar mais efectivamente no processo de gestão de despesas e o desejo de obter mais informações permitindo que os mesmos possam cumprir com o seu papel de supervisão de um modo mais efectivo, apelando para a promoção de uma maior comunicação entre este órgão, o Conselho Municipal e a sociedade civil, e referiram que esta ligação é o único veiculo em Direcção a uma governação municipal mais participativa.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de gestão de despesas é actualmente levado a cabo?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Conselho Municipal de Mocuba domina o processo de gestão de despesas. Há a necessidade de emprestar mais elem-nos de participação cívica neste processo. Ademais, a função de inspecção municipal tem de reforçada com conhecimentos de gestão municipal e de maior poder e autonomia na realização das suas tarefas.

Lado da Procura

Grupos e actores da sociedade civil

A sociedade civil em Mocuba ainda não tem muita experiência em governação municipal participativa, apesar de, no passado, a várias organizações se terem beneficiado de capacitação nesta área, quer por via do PRODEZA (Capacitação nos processos de Descentralização, boa governação planificação participativa;• Fortalecimento de organizações Locais), bem assim, no âmbito do programa do MASC (boa governação interna, monitoria da governação, advocacia). Nos parece que estas ainda carecem de apetrechamento em termos de ferramentas para acompanhar o processo de gestão de despesas e de acompanhamento da governação, no geral. Acresce ainda, que o ambiente de funcionamento das OSCs em Mocuba ainda é marcado pelo risco de conotação politica desincentivado a participação das organizações locais na monitoria da governação. É importante que a todo o momento, o Programa

MuniSAM sublinhe a sua patrizia de isenção política de modo a que as suas actividades não sejam conotadas com actividades de natureza política, especialmente em ano de lei coes municipais, como é o caso do corrente ano.

Membros da Assembleia Municipal

- Os membros da Assembleia Municipal são representantes dos interesses dos munícipes e possuem a capacidade de influenciar mudanças neste processo.
- Ademais, conforme referido acima os membros da Assembleia Municipal sentem que ainda falta capacidade e competências técnicas nesta matéria

4. Processo 03 – Gestão de Desempenho

4.1 Cenário Ideal

Um processo efectivo de gestão de desempenho inicia o processo de execução de um orçamento aprovado alocado aos departamentos, projectos ou programas municipais, o Conselho Municipal e os gestores seniores devem reportar o seu desempenho na implementação dos objectivos e produtos listados nos planos estratégicos. Estes devem explicar e justificar os actuais níveis de implementação e quaisquer casos de desempenho ineficiente e indicar as medidas correctivas adoptadas. Contratos de trabalho detalhados e acordos de desempenho deverão ser assinados por todos os membros do quadro (com base nos produtos do plano estratégico) e o desempenho real deverá ser revisto ao longo do exercício financeiro. Entre outros aspectos, a gestão efectiva do desempenho requer um número de subsistemas dentro dos Municípios. Tais subsistemas incluem: sistemas efectivos de gestão de recursos humanos; mecanismos fiáveis de reporte do desempenho (com categorias que correspondam àquelas contidas nos orçamentos e relatórios financeiros); processos efectivos de monitoria e avaliação (incluindo mecanismos regulares de monitoria da prestação de serviços); um ambiente efectivo de controlo interno; e, uma função efectiva de gestão de risco e auditoria interna.

Que documentos deverão ser produzidos pelos oficiais e os gestores municipais?

- Relatórios de desempenho ao longo do exercício;
- Relatórios de desempenho de fim de exercício (normalmente combinados com os relatórios financeiros e integrados no relatório anual);
- Relatórios de auditoria interna ao desempenho;
- Relatórios do Tribunal Administrativo sobre o desempenho;
- Relatórios sobre a implementação dos planos do projecto;
- Relatórios produzidos por provedores de serviços terceirizados;
- Acordos de desempenho para os gestores seniores;
- Relatórios de infraestruturas e de manutenção.

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da oferta

De um modo geral, deverão possuir a capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho no que concerne ao uso dos recursos financeiros disponíveis para satisfazer progressivamente as necessidades

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) para produzir relatórios de desempenho ao longo do exercício;
- Capacidade (e competências técnicas) para produzir relatórios de desempenho anuais;
- Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos, com base em evidências produzidas pelos relatórios de desempenho disponíveis, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) de estabelecer funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão do risco, relativamente ao desempenho, *vis a vis* dos planos aprovados;
- Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas do desempenho;

- Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com actores / grupos cívicos, com base em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho.

Lado da procura

De um modo geral, deverão possuir a capacidade de revisão das justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho, no que respeita ao uso dos recursos humanos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades.

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) para analisar e rever relatórios de desempenho ao longo do exercício;
- Capacidade (e competências técnicas) para analisar e rever relatórios de desempenho anuais;
- Capacidade de envolvimento com os oficiais com base em evidências produzidas pelos relatórios de desempenho, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) para analisar e rever as funções e os relatórios de auditoria interna e de gestão do risco, relativamente ao desempenho, *vis a vis* dos planos aprovados;
- Capacidade (e competências técnicas) para analisar e rever auditorias externas ao desempenho;
- Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria externa, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho.

4.2. Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatórios de desempenho ao longo do exercício	<ul style="list-style-type: none"> • O Conselho Municipal de Mocuba produz e apresenta relatórios à Assembleia Municipal durante as ordinárias sobre o grau de cumprimento das actividades planificadas. • No que concerne ao desempenho nas sessões ordinárias, o desempenho é reportado pelo Presidente do Conselho Municipal, seguindo-se o relatório pelo Vereador de cada área, e uma sessão de perguntas e respostas por parte dos membros da Assembleia Municipal, antes de, efectivamente se proceder à Resolução que aprova (ou não) o relatório de actividades. Contudo, nenhum relatório intermitente de desempenho é disponibilizado para consulta pública.
Relatórios de desempenho de fim de exercício (normalmente acompanhados de relatórios financeiros e integrados no relatório anual)	<ul style="list-style-type: none"> • O desempenho é reportado em termos do cumprimento das actividades planificadas e do grau de execução orçamental. Porém, o desempenho do pessoal do quadro do Conselho Municipal, nos termos estabelecidos pelo SIGEDAP, ainda não devidamente reportado.
Relatórios de auditoria interna	<ul style="list-style-type: none"> • O Conselho Municipal criou, em conformidade com o seu estatuto orgânico, uma função de Inspeção Municipal, o qual, contudo, apesar de já estar em funcionamento, ainda não cumpre com os requisitos efectivos de controlo interno, de, nomeadamente, apoiar o Presidente do Município e os vereadores na identificação e correcção dos riscos à efectiva implementação das actividades planificadas à medida que os riscos se tornem iminentes. • A IGF leva a cabo inspecções de auditoria interna uma

	vez por ano, normalmente após ter recebido uma cópia da conta de gerência enviada pelo Conselho Municipal. Note-se, contudo, conforme referimos anteriormente, que esta inspecção aparenta possuir as características de uma auditoria externa, realizada após os eventos. As auditorias internas têm lugar à medida que os eventos vão ocorrendo. É aqui que reside a principal diferença entre a auditoria interna e externa.
Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras e de desempenho)	<ul style="list-style-type: none"> • Não foram disponibilizados cópias dos relatórios de auditoria externa pelo TA, alegadamente por esta informação ser de natureza privilegiada e não estar disponível para consulta. Conforme referido acima, contudo, foi nos disponibilizado o relatório da IGF referente ao exercício de 2011, apenas para consulta junto da própria instituição.
Relatórios sobre a implementação dos planos do projecto	<ul style="list-style-type: none"> • Não existem relatórios específicos sobre a implementação de planos de projecto. Estes deveriam ser incorporados no relatório anual (conta de gerência) contudo, com detalhes genéricos.
Relatórios produzidos por provedores de serviços terceirizados	<ul style="list-style-type: none"> • Não foi encontrado qualquer relatório produzido por provedores de serviços terceirizados.
Acordos de desempenho para os gestores seniores	<ul style="list-style-type: none"> • O Município já começou a aplicar as provisões do SIGEDAP, contudo nenhum acordo de desempenho é assinado com os gestores seniores ou com outros oficiais de alto nível.
Relatórios de infra-estruturas e de manutenção.	<ul style="list-style-type: none"> • Não existe qualquer relatório específico respeitante a esta matéria.

Sumário das actuais capacidades das partes interessadas

Lado da Oferta

Capacidade para produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho, no que respeita ao uso dos recursos humanos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades	<ul style="list-style-type: none"> • O Departamento de Recursos Humanos do Município é responsável pelos aspectos de desempenho. Até o momento nenhuma justificações e explicações são dadas para explicar as decisões relativas à gestão de desempenho, controlo do desempenho e medidas associadas. • O SIGEDAP é o sistema que existe para assegurar a gestão efectiva do desempenho no sector público em Moçambique, o qual também deve ser implementado em todos os Municípios. • Apesar de o SIGEDAP constituir um passo importante neste sentido, e a avaliação de desempenho ser efectuada nos termos do mesmo, ainda não existe um mecanismo estabelecido para gerir, de forma eficaz os RH, monitorar o desempenho dos funcionários, a identificação dos riscos que possam comprometer tal desempenho e implementação efectiva de serviços, incluindo a provisão de explicações e justificações sobre a gestão de desempenho, podemos concluir que o Município ainda não possui a capacidade de providenciar justificações e explicações volta deste processo.
Capacidade (e competências técnicas) para produzir Relatórios	<ul style="list-style-type: none"> • O Artigo 13 do SIGEDAP estabelece que o período de avaliação de desempenho é anual, de 01 de Janeiro a 31

<p>de desempenho ao longo do exercício</p>	<p>de Dezembro.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelece ainda que para monitorar o grau de cumprimento do plano individual de actividades deverá ser levada a cabo uma avaliação semestral intermédia. Indica ainda que a nível dos departamentos a monitoria do desempenho deverá ser realizada com base no plano individual de actividades e deverá ser feito numa base trimestral. • O Município ainda não produz relatórios de desempenho durante o exercício.
<p>Capacidade (e competências técnicas) para produzir relatórios de desempenho anuais</p> <p>Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos, com base em evidências produzidas pelos relatórios de desempenho disponíveis, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Até ao momento, nenhum relatório anual de desempenho dos funcionários foi produzido. • Não existe interacção com os actores cívicos (ou com a Assembleia Municipal) para justificar e explicar a sua gestão de desempenho e as decisões e mecanismos de controlo.
<p>Capacidade (e competências técnicas) de estabelecer funções de auditoria interna e de gestão do risco e para produzir relatórios de auditoria interna e de gestão do risco, relativamente ao desempenho, vis a vis os planos aprovados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O município ainda já possui uma função de Inspeção Municipal, contudo é preciso reforçar a sua capacidade e/ou competências técnicas para estabelecer efectivamente uma função de auditoria interna e de gestão do risco. • Conforme indicado. A auditoria interna e a gestão do risco são actualmente, na prática, levadas a cabo pela IGF. Ainda assim, as práticas de auditoria existentes (pelo TA, bem assim, pela IGF) não olham para funções de análise de risco²³ e de gestão. Estas auditorias apenas cobrem o aspecto do desempenho relativamente ao cumprimento das actividades contidas nos planos (incluindo relativamente ao Manifesto Eleitoral), e não, necessariamente, relativas ao desempenho dos quadros seniores e dos funcionários no geral.
<p>Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas ao desempenho</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As Auditorias externas actualmente apenas olham para o desempenho numa perspectiva de cumprimento das actividades contidas nos planos.
<p>Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com actores / grupos cívicos, com base em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria interna e externa, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apesar de os peritos da IGF e do TA reunirem-se com a Assembleia Municipal sobre o motivo da sua visita de inspecção, as suas constatações não são partilhadas com a Assembleia Municipal, não existe qualquer interacção (por parte dos oficiais ou auditores) com os grupos cívicos ou Membros da Assembleia Municipal, com base nas evidências produzidas pelo relatório de auditoria, para efeitos de explicação e justificação à volta do processo de gestão de desempenho. • Na perspectiva do lado da Oferta, isto sugere a importância de se desenvolver a capacidade de os oficiais do Conselho Municipal começarem a recolher e analisar informações relacionadas com o desempenho. Esta função deve ser assegurada pela Inspectoria Municipal de modo a que o Conselho Municipal possa estar em posição de analisar a informação recolhida

²³ Em 2009, foi aprovada uma nova Lei que regula o funcionamento da Terceira Secção do TA (Lei 26/2009) e uma das inovações que a mesma introduz é o requisito de o TA seleccionar visitas de auditoria com base no risco usando uma matriz de riscos onde o montante de despesas é a determinante.

	<p>relativa ao risco.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adicionalmente, o Conselho Municipal deverá ainda ter de criar um processo viável de interacção com os membros da Assembleia Municipal e com os grupos cívicos de modo a comunicarem explicações e justificações relativas à gestão de desempenho. • A existência do SAMCom, e a realização de encontros trimestrais pelo SAMCom, poderia constituir um veículo adequado para operacionalizar este processo. Os grupos cívicos e os membros da Assembleia Municipal poderiam participar nestes encontros. • Alternativamente, o Conselho poderia dar algum tipo de <i>feedback</i> trimestral nas sessões da Assembleia Municipal. Ademais, os grupos cívicos poderiam participar nestas sessões (a limitação poderá ser de os grupos cívicos não terem o direito à palavra nas sessões da Assembleia Municipal – desse modo a sua capacidade de apresentar informação e evidências relevantes poderá ser limitada e dependente do convite à palavra ou a testemunho pelos membros da Assembleia).
--	--

Lado da Procura

<p>Capacidade de rever as justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho, no que respeita ao uso dos recursos humanos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os membros da Assembleia Municipal actualmente têm acesso a relatórios sobre o desempenho, mas nem estes nem os grupos cívicos tem acesso a quaisquer relatórios de auditorias ao desempenho (pela IGF e/ou TA, ou qualquer outro auditor externo) na implementação das actividades planificadas. • Adicionalmente, mesmo se os grupos cívicos e a Assembleia Municipal tivessem acesso aos relatórios relevantes sobre o desempenho (incluindo aos relatórios de auditoria), actualmente, não possuem as competências técnicas necessárias para rever justificações e explicações baseadas em evidências sobre como a gestão do desempenho está a ser efectuada.
<p>Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho ao longo do exercício</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.
<p>Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho anuais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.
<p>Capacidade de envolvimento com oficiais com base em evidências produzidas pelos relatórios de desempenho, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho. • É também preciso tomar em consideração que quaisquer questionamento ou solicitação de justificações / explicações poderá ser visto como um acto de oposição política, afectando, assim, qualquer possibilidade de o processo de engajamento ser efectivo.

Capacidade (e competências técnicas) para rever as funções de auditoria interna e de gestão do risco e relatórios de auditoria interna e de gestão do risco, relativamente ao desempenho, vis a vis os planos aprovados

- Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas/analíticas para rever quaisquer relatórios de desempenho (incluindo auditorias internas e avaliações do risco) sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.

Capacidade (e competências técnicas) para rever auditorias externas ao desempenho

- Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho (incluindo auditorias externas) sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.

Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base em evidências produzidas pelos relatórios de auditoria externa, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão do desempenho, controlos, e desempenho

- Conforme indicado, tanto os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.
- Adicionalmente, tal como acontece em Metangula e em Cuamba, qualquer questionamento e solicitação de justificações / explicações sobre o desempenho na implementação dos planos pode ser vista como um acto de oposição política, por essa razão, isto afecta o engajamento efectivo dos grupos cívicos.
- Há que criar mecanismos - adicionais à consciencialização sobre o direito a exigir explicações e justificações - que incentivem o engajamento cívico nos processos municipais que assentem (ou sejam justificados) na importância e utilidade de tal engajamento.

4.3. Análise do Contexto

Que instituições - chave encontram-se envolvidas no processo de gestão de desempenho no Município?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, Vereadores, Vereação de Administração Municipal, Departamento de Recursos Humanos);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP);
- Municípes.

Que papéis-chave (cargos) encontram-se envolvidos neste processo?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, Vereadores, Departamento de Administração Municipal, Departamento de Recursos Humanos) – O órgão principal é o Departamento de Recursos Humanos o qual gere todos os aspectos relacionados com os recursos humanos, tendo iniciado os primeiros passos no sentido de implementar o SIGEDAP.
- Inspeção Municipal - Esta função acompanha todos os processos de gestão, incluindo a gestão de desempenho, mas não foi disponibilizado qualquer relatório produzido relativo a esta actividade.
- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – A Lei não prescreve quaisquer tarefas específicas na supervisão deste processo contudo, a Assembleia Municipal possui um grupo de trabalho para a área de Administração Municipal. As actas das sessões da Assembleia Municipal relativas aos relatórios das comissões de trabalho, sem prejuízo da utilidade da informação contida nas mesmas, revelam ser apenas descritivas das actividades realizadas nesta matéria e, não exactamente uma supervisão sobre o desempenho do Conselho Municipal nesta área.

- Auditores internos (IGF/MdF) – O papel da IGF não se limita à avaliação da gestão e controlos financeiros, inclui também outros aspectos relacionados com a gestão do Município, incluindo o desempenho na implementação das actividades face às metas.
- Auditores externos (TA) – O TA ainda não possui a necessária capacidade em termos quantitativos para levar a cabo visitas anuais ao Município. Talvez, com a recente instalação do Tribunal Administrativo Provincial, em Quelimane, a situação venha a ser alterada.
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD) – O Ministério da Função Pública têm a atribuição de fornecer assessoria, assistência e formação na implementação do SIGEDAP.
- Municípios – Municípios não participam no processo, nem a legislação estabelece qualquer mecanismo específico de participação a este respeito. Actualmente o Conselho Municipal não permite que os municípios ou membros da Assembleia Municipal participem no acompanhamento do processo de gestão de desempenho. Adicionalmente, os municípios não se encontram envolvidos em qualquer tipo de campanha ou actividades e/ou acedem qualquer tipo de documentos relacionados com a gestão de desempenho.

Quais são os credos, teorias e ideias que as partes interessadas têm sobre como o processo gestão de desempenho deveria ser realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Contactos efectuados em Maputo no âmbito do Programa MuniSAM reflectem que os Órgãos de Tutela, especialmente o Ministério da Administração Estatal pretende interagir mais com os Conselhos Municipais de modo a apoiar-los na melhor implementação dos processos de gestão municipal, incluindo na implementação do Sistema de Gestão de Desempenho (SIGEDAP).

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os actores cívicos, no geral, sentem que deveriam ter acesso a mais informação sobre este processo e que deveriam ter o direito a participar mais activamente no mesmo.

Membros da Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal tem esta competência por via do grupo de trabalho para Admiração Municipal, mas sente que deveria ser mais activa a este respeito.

Que acesso a recursos e conhecimento (como funciona o processo e informação relacionada) possuem as partes interessadas relevantes?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Os oficiais municipais possuem os recursos e o conhecimento apropriados para implementar este processo. Contactos efectuados junto do Conselho Municipal indicam uma progressiva implementação do SIGEDAP (Sistema de Gestão de Desempenho da Administração Pública).

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os actores cívicos actualmente não conseguem aceder a relatórios e informação relacionada com este processo e não estão familiarizados com os procedimentos estabelecidos por Lei sobre como o processo deveria decorrer, porque os mesmos não existem. A Lei, por seu turno, não estabelece qualquer tipo de participação e engajamento neste processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal actualmente têm acesso aos relatórios produzidos pelo Conselho Municipal (relatórios de actividades) os quais são discutidos nas sessões ordinárias, porem estes relatórios não analisam o desempenho dos funcionários, analisam, outrossim, o pagamento de salários de forma atempada, o grau de cumprimento das actividades planificadas não olhando para áreas específicas de desempenho individual (capacidade e competências), entre outros, sem olhar especificamente para os possíveis riscos que poderão impedir o alcance dos resultados que se pretende alcançar.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de gestão de desempenho encontra-se actualmente a ser implementado?

De um modo geral é importante indicar que os oficiais do Conselho Municipal, os membros da Assembleia Municipal e os munícipes não têm uma ideia sobre como o processo de gestão de desempenho deveria ser realizado (seja no cenário ideal, bem assim, nos termos estabelecidos pelo SIGEDAP. Por outro lado, a gestão de desempenho tem sido considerada, por estes três intervenientes, como sendo da única responsabilidade do Conselho Municipal, por isso, não tem constituído uma preocupação para Assembleia Municipal ou para os munícipes no geral.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de gestão de desempenho encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Conselho Municipal possui um Departamento de Recursos Humanos e um Gabinete de Assessoria (o qual é responsável pela planificação), os quais deveriam trabalhar de forma coordenada durante a planificação para assegurar que as metas individuais sejam incluídas na descrição de tarefas de cada gestor e/ou funcionário ou unidade relevante do Município. O Conselho Municipal deveria também tirar proveito da relação de tutela que possui com o Ministério da Função Pública e o Ministério da Administração Estatal para consolidar a implementação integral do SIGEDAP e um processo adequado de gestão de desempenho.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos da Sociedade Civil e/ou actores cívicos actualmente não possuem a capacidade de mudar a forma como a gestão de desempenho é implementada.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem o potencial de contribuir para mudar a forma como o processo de gestão de desempenho funciona. Contudo, a actual falta de conhecimento sobre como o processo deveria funcionar limita este potencial - e isto revela-se no conteúdo da actuação do grupo de trabalho para a área de administração municipal. Este aspecto é exacerbado pelo fraco quadro legislativo concebido para servir de suporte à supervisão pela Assembleia Municipal.

5. Processo 04 – Gestão da Integridade Pública

5.1 Cenário Ideal

O processo de gestão da integridade pública deverá servir para prevenir e corrigir situações de uso ineffectivo dos recursos públicos disponíveis (por exemplo, através do fraco desempenho do pessoal municipal) e do abuso de recursos públicos (incluindo casos de má conduta, ineficiência, má administração, corrupção e conflitos de interesse). Parte do enfoque deste processo reside na existência de códigos de conduta e de códigos disciplinares e no cumprimento dos seus preceitos. Para além disso, o processo requer o envolvimento contínuo entre as partes interessadas (oferta e procura) no que concerne à monitoria de má conduta e implementação de acções correctivas (muitas vezes por via das direcções de gestão de recursos humanos e das unidades disciplinares, e do uso de bases de dados disciplinares). Requer também o envolvimento contínuo relativo à monitoria da implementação de mecanismos de prevenção concebidos para limitar o escopo dos conflitos de interesse e corrupção a nível dos Municípios. Estes incluem registos da declaração de interesses privados pelos gestores seniores e oficiais do Conselho Municipal e dos membros da Assembleia Municipal. Incluem ainda a implementação transparente e efectiva dos processos de aquisições / concurso (incluindo a submissão de declarações de interesse pelos concorrentes).

Que documentos deverão ser produzidos pelos oficiais e os gestores municipais?

Os oficiais e os gestores relevantes têm de produzir:

- Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo relativos a auditorias financeiras, de desempenho e forenses) que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse;
- Relatórios de auditoria interna que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse;
- Relatórios de procedimentos disciplinares e acções correctivas adoptadas em resposta aos casos referidos;
- Relatórios sobre casos de incapacidade e sobre as acções correctivas adoptadas em resposta (incluindo fraco desempenho ou incompetência do pessoal);
- Um registo contendo as declarações de interesses privados pelos gestores seniores, membros do Conselho Municipal;

- Um registo contendo as declarações de interesses privados dos membros da Assembleia Municipal
- Todos os documentos de concurso (incluindo: anúncios; especificação de bens ou serviços ou obras; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; atas da comissão de avaliação; contrato com o concorrente vencedor), os quais deverão incluir declarações de interesse de todos os concorrentes vencedores (declarando os nomes de quaisquer familiares ou associados que façam parte da adjudicação do concurso ou que possa influenciar a mesma).

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da oferta

De um modo geral, deverão possuir a capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e reporte sobre casos nos quais os recursos financeiros e humanos disponíveis não tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de implementar mecanismos de monitoria de eventos relacionados com a incapacidade e disciplinar envolvendo oficiais municipais e de manter os métodos necessários de recolha de dados e/ou bases de dados;
- Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares;
- Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida por relatórios de incapacidade e disciplinares disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) de criar funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de risco relacionados com as situações de incapacidade e disciplinares;
- Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas forenses;
- Capacidade (e competências técnicas) de gerir um processo eficiente e transparente de aquisições (incluindo: a preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do projecto; pagamento) e de produzir os necessários documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; atas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor);
- Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida por relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos e desempenho.

Lado da Procura

De um modo geral, deverão possuir a capacidade para rever, com base em evidências, justificações e explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e reporte de casos em que os recursos financeiros e humanos disponíveis NÃO tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) de revisão de mecanismos de monitoria de situações de incapacidade e disciplinares envolvendo oficiais municipais e de avaliar relatórios de bases de dados;
- Capacidade (e competências técnicas) de revisão, avaliação e uso do conteúdo dos relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares;
- Capacidade de envolvimento com oficiais com base na evidência produzida pelos relatórios de incapacidade e disciplinares e de avaliar justificações / explicações as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competências técnicas) para rever as funções de auditoria interna e de gestão do risco e de rever, avaliar e usar o conteúdo dos relatórios de auditoria interna e de gestão do risco sobre casos internos disciplinares e de incapacidade;
- Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios de auditoria externa forense;
- Capacidade (e competências técnicas) de rever e avaliar a eficiência e a transparência de processos de aquisições (incluindo: preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do

projecto; pagamento) e de avaliar e usar o conteúdo dos documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; actas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor);

- Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso e de avaliar justificações / explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, controlos e desempenho.

5. 2. Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatórios de auditoria externa (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses) que sublinhem possíveis abusos ou conflitos de interesse	<ul style="list-style-type: none"> • As auditorias externas são levadas a cabo pelo TA. • Em termos gerais, o TA normalmente leva dois ou mais anos para visitar a mesma instituição (existem outros factores que influenciam a definição do plano de visitas de auditoria do TA, contudo). Uma questão acima identificada, adicionalmente, é o facto de o TA fazer depender das auditorias anuais pela IGF (MdF), o julgamento da conta de gerência. O facto de que não existem nos arquivos, quaisquer relatórios de auditoria do TA, ilustra a falta de capacidade de acompanhamento das constatações relacionadas com actos de má-conduta, má-gestão ou das recomendações de acções correctivas. Mais ainda, revela a incapacidade de medir a implementação de tais recomendações. • A Lei relativa ao funcionamento da Terceira Secção do TA indica que as inspecções e auditorias são instrumentos “privilegiados” de controlo da legalidade e eficiência das entidades públicas²⁴. Isto reflecte que os documentos produzidos por estes instrumentos não devem ser publicitados e servem apenas para o consumo interno pelas entidades públicas relevantes. Esta situação prejudica o acesso a informação sobre aspectos de gestão de recursos públicos. Todavia, as discussões levadas a cabo junto do Juiz-Presidente do TA de Nampula indicaram que os resultados das auditorias e inspecções poderão ser partilhados com o público, uma vez declarados finais e definitivos (isto é, após o processo de contraditório tiver ocorrido). A prática, por outro lado, indica uma situação contrária.
Relatórios de auditoria interna que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse	<ul style="list-style-type: none"> • Os relatórios de auditoria interna são produzidos todos os anos pela IGF (MdF) e analisam a (i) Legalidade e a Regularidade das Operações; (ii) Análise e Consistência de Aspectos Orçamentais, Integridade e (iii) Fiabilidade da Informação. • Não tivemos acesso a qualquer relatório de auditoria interna por não se encontrar algum disponível no Município.
Relatórios de procedimentos disciplinares e acções correctivas adoptadas em resposta aos casos referidos	<ul style="list-style-type: none"> • Não existem relatórios sobre as situações disciplinares e sobre as acções correctivas adoptadas como resposta aos mesmos.
Relatórios sobre casos de	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum relatório sobre a acção correctiva adoptada

²⁴ Vide Artº 90º, Lei 26/2009.

incapacidade e sobre as acções correctivas adoptadas em resposta (incluindo fraco desempenho ou incompetência do pessoal)

como resposta à conduta indevida, à incapacidade ou fraco desempenho do pessoal foi disponibilizado pelo Conselho Municipal de Mocuba.

Um registo contendo as declarações de interesses privados pelos gestores seniores, membros do Conselho Municipal

- Tanto o Presidente do Conselho Municipal como o Presidente da Assembleia Municipal declararam os seus interesses. Nenhum outro órgão é chamado a declarar os seus interesses privados. No processo de preparação do presente documento, a Assembleia da República aprovou o Código de Probidade Pública o qual estende a obrigação de declaração de bens para os Vereadores do Conselho Municipal.

Um registo contendo as declarações de interesses privados dos membros da Assembleia Municipal

- O Presidente da Assembleia Municipal declarou os seus interesses privados. Esta exigência não é feita a nenhum outro órgão / membro da Assembleia Municipal.
- Adicionalmente, a exigência de declaração de interesses pessoais foi feita pelo Ministério da Função Pública com recurso à Lei 4/90 (Normas de Conduta, direitos e Obrigações de Detentores de Cargos Seniores) e da Lei 7/98 (Normas de Conduta de Detentores de Cargos de Governação) as quais estabelecem a obrigação de declarar os interesses privados dos detentores de cargos de chefia e de gestão.
- Adicionalmente, o Município não mantém um registo de tais declarações e aos membros da Assembleia (para além do Presidente) não é exigida esta declaração e a sua actualização anual.

Todos os documentos de concurso, incluindo:

- Anúncios de concurso
- Especificação de bens ou serviços e plano de trabalhos
- Lista de concorrentes
- Documentos originais de concurso
- Atas da comissão de avaliação
- Contrato com o concorrente vencedor

- Não foi possível ter acesso ao processo de aquisições.
- A unidade responsável pelas aquisições possui um plano para tratar das aquisições previstas pelo Conselho durante o exercício financeiro, o qual pode ser utilizado para efeitos de melhorar a efectividade da supervisão, pela sociedade civil e pela Assembleia Municipal da adjudicação de contratos e da finalização integral dos contratos adjudicados.

Estes deverão incluir declarações de interesse por todos os concorrentes (declarando os nomes de quaisquer familiares ou associados que façam parte da adjudicação do concurso ou que possa influenciar a mesma)

Sumário das capacidades actuais das partes interessadas

Lado da Oferta

Capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e

- O Conselho Municipal não possui ainda a capacidade, as competências técnicas para produzir justificações e explicações à volta da gestão da integridade pública.

reporte sobre casos nos quais os recursos financeiros e humanos disponíveis NÃO tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades

Capacidade (e competências técnicas) de implementar mecanismos de monitoria da incapacidade e disciplinar relacionados com casos envolvendo oficiais municipais e de manter a necessária recolha de dados e/ou bases de dados

- Actualmente o Conselho Municipal possui a capacidade e as competências técnicas para monitorar a incapacidade e os eventos disciplinares que poderão envolver oficiais municipais e possui um registo (processo individual) de cada funcionário onde regista todos os elementos respeitantes ao desempenho, actuacao, procedimentos disciplinares do mesmo, mas não possui qualquer tipo de base de dados disciplinar.

Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares

- Nenhum relatório é produzido sobre a incapacidade e situações disciplinares.
- Contudo, o Artigo 11 do SIGEDAP prescreve que as avaliações de desempenho deverão ser acompanhadas de um relatório e indicar as áreas que carecem de melhoria.
- Nestes termos, os grupos da sociedade civil e os membros da Assembleia Municipal poderiam razoavelmente esperar que tais relatórios de desempenho anuais incluíssem informações sobre as acções correctivas planificadas e a informação sobre o seu estado de implementação.

Capacidade de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida por relatórios de incapacidade e disciplinares disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos e desempenho

- O Município não possui a capacidade de interagir com os membros da Assembleia Municipal ou grupos cívicos à volta das constatações sobre a incapacidade ou relatórios disciplinares.

Capacidade (e competências técnicas) de implementar funções de auditoria interna e de gestão de risco e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de risco sobre eventos internos disciplinares e casos de incapacidade

- Actualmente, e apesar de possuir uma pessoa dedicada para a função de Inspeção Municipal, Município não possui a necessária capacidade e competências técnicas para implementar funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir quaisquer relatórios sobre as situações disciplinares e sobre os casos de incapacidade.
- A este respeito os Órgãos de Tutela (especialmente o MdF) poderiam desempenhar um papel importante no apoio aos Municípios na formação de pessoal relevante, por exemplo, na implementação de tais funções.

Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas forenses

- O Município não pode, obviamente, realizar auditorias externas (forenses ou não). Este papel deve ser exercido pelo TA. A legislação municipal é omissa quanto a contratação de serviços externos de auditoria (sector Privado) mas também não aparenta existir qualquer impedimento neste sentido.

Capacidade (e competências técnicas) de implementar um processo de aquisições eficiente e transparente (incluindo: preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da

- O regulamento de Aquisições refere-se a todos estes elementos (por favor, vide definições, Decreto 15/2010.
- As discussões junto do Conselho Municipal indicam que existe a necessidade de reforçar a capacidade dos membros do quadro nesta matéria.

implementação do projecto; pagamento) e de produzir os necessários documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; atas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor)

Capacidade dos oficiais e auditores externos de envolvimento com actores / grupos cívicos com base na evidência produzida por relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso, e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos e desempenho

- Não existe qualquer engajamento entre os oficiais e os auditores externos com os actores cívicos à volta da gestão da integridade.

Lado da Procura

Capacidade para rever, com base em evidências, justificações e explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e reporte de casos em que os recursos financeiros e humanos disponíveis NÃO tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal actualmente possuem a capacidade de rever justificações e explicações baseadas em evidências relativas às decisões e ao desempenho na gestão da integridade pública.
- Os actores cívicos contactados demonstraram não ter qualquer domínio sobre os procedimentos de aquisições.

Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo dos mecanismos de monitoria da incapacidade e disciplinar relacionado com casos envolvendo oficiais municipais e de revisão de relatórios de base de dados

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever, avaliar e utilizar o conteúdo dos mecanismos existentes para monitorar os eventos relacionados com a incapacidade e eventos disciplinares envolvendo oficiais municipais e para rever os relatórios relacionados.
- Não existe qualquer tipo de base de dados sobre constatações de incapacidade ou disciplinares.

Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo dos relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever, avaliar e utilizar o conteúdo dos relatórios anuais sobre a incapacidade e casos disciplinares – ou mesmo se estes tivessem sido produzidos em alinhamento com o SIGEDAP e tornados disponíveis para análise do público.
- Acresce que aspectos relacionados com a avaliação de (in) capacidade e aspectos disciplinares não constam nos relatórios anuais, nem são partilhados com o público.

Capacidade de envolvimento com oficiais com base nas evidências produzidas por relatórios disponíveis de incapacidade e disciplinares e de avaliar as justificações e explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, controlos e desempenho

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de interagir com os oficiais à volta de justificações e explicações baseadas em evidências no que respeita à gestão da integridade.

Capacidade (e competências técnicas) de revisão, avaliação e uso do conteúdo das funções de auditoria interna e de gestão do risco e de avaliação dos relatórios de auditoria interna e de gestão do risco sobre os eventos internos disciplinares e de casos de incapacidade	<ul style="list-style-type: none"> Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever justificações e explicações baseadas em evidências no que respeita à gestão da integridade.
Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios de auditoria externa forense	<ul style="list-style-type: none"> Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios externos de auditoria forense, caso estes fossem disponibilizados.
Capacidade (e competências técnicas) para rever e avaliar a eficiência e a transparência dos processos de aquisições (incluindo: preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do projecto; pagamento) e de avaliar e usar o conteúdo dos documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; actas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor)	<ul style="list-style-type: none"> Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever a eficiência e a transparência do processo de aquisições.
Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso e de avaliar justificações / explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, controlos e desempenho	<ul style="list-style-type: none"> Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de interagir com os oficiais e com os auditores externos com base nas evidências produzidas pelos relatórios de auditoria, documentos de concurso, e de avaliar justificações e explicações à volta da gestão da integridade pública.

5.3. Análise do Contexto

Que instituições - chave encontram-se envolvidas no processo de gestão da integridade pública no Município?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, Departamento de Administração Municipal, Inspeção Municipal);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD);
- Municípes.

Que papéis-chave (cargos) encontram-se envolvidos neste processo?

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, Inspeção Municipal, Departamento de Administração Municipal) – Actualmente não é realizada nenhuma tarefa específica de Gestão da

Integridade Pública. O Presidente do Município teve, todavia, de submeter uma Declaração de Interesses a pedido do Ministério da Função Pública;

- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – Estes interagem com o Conselho Municipal durante as sessões. São realizadas cinco sessões ordinárias por ano. Uma das sessões tem o objectivo de analisar e aprovar o relatório de actividades do exercício anterior (conta de gerência). Outra tem a finalidade de analisar e aprovar o Plano Económico e Social e Orçamento para o ano seguinte. Estas duas sessões, e as restantes três sessões procedem ao acompanhamento do estado de implementação dos planos e constituem uma oportunidade de exercício da função de supervisão pela Assembleia Municipal;
- Inspeção Municipal - Conforme referido anteriormente, este é o primeiro dos quatro Municípios visitados até agora no âmbito do programa que possui uma função de inspeção interna (semelhante ou equivalente ao controlo interno/auditoria interna) a qual efectua o acompanhamento de todas as operações do Conselho Municipal. Contudo o papel desempenhado pela Inspectora Municipal ainda é bastante superficial e deveria ser reforçado (quer em termos de capacidade e competências técnicas, bem assim, de poder de actuação) para que efectivamente o Conselho Municipal (presidente e vereadores) se possa beneficiar de todas as vantagens que esta função pode trazer para a gestão municipal, incluindo na gestão da integridade pública, contribuindo, deste modo para prevenir a ocorrência de situações de má-gestão de recursos públicos e de conflitos de interesse e de poder assegurar a implementação de medidas correctivas na sua eventual ocorrência.
- Auditores internos (IGF/MdF) – Os relatórios de auditoria interna também produzem recomendações para o Conselho Municipal, as quais devem ser seguidas para corrigir ou prevenir a ocorrência de novas situações de má-administração. A IGF também sugere acções correctivas (de acordo com a Lei) em casos onde tenham sido registadas irregularidades;
- Auditores externos (TA) – O TA é responsável pelo julgamento da conta de gerência, uma vez por ano. Contudo, o TA ainda não possui a capacidade de levar a cabo visitas de auditoria regulares, acreditamos, ademais, que esta situação venha a alterar-se significativamente com a instalação da delegação provincial do TA, em Quelimane. O julgamento da conta de gerência pelo TA utiliza o parecer e constatações da IGF relativamente à conta de gerência – este exercício é feito anualmente – para julgar e decidir sobre a fidelidade da conta de gerência e sobre a implementação dos necessários controlos financeiros. Sempre que o TA identifique situações que possam constituir má conduta financeira ou violação criminal na actuação da entidade auditada, informa ao Ministério Público (por favor, vide Art.º 97.1 da Lei 26/2009);
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD) – O MdF possui, neste âmbito, uma responsabilidade específica, através da Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA), a qual possui a competência de apoiar todas as entidades públicas no processo de aquisições e na implementação do regulamento de aquisições. Esta unidade tem também a responsabilidade de manter uma base de dados nacional sobre todas as aquisições públicas. Consultamos a página da UFSA e o seu cadastro de concursos não tem informação sobre as aquisições no Município de Quelimane;
- Municípios – Os municípios actualmente não se encontram envolvidos no processo de Gestão da Integridade Pública).

Quais são os credos, teorias e ideias que as partes interessadas têm sobre como o processo gestão da integridade pública (ou sobre como a prevenção e correcção do (a) uso ineficiente dos recursos humanos e financeiros disponíveis) deveria ser realizado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O facto de o Conselho Municipal ter criado uma função de Inspeção Municipal aparenta indicar a preocupação que o mesmo tem com a questão da integridade pública e legalidade. Contudo, é preciso emprestar maior autonomia e capacidade para que esta função seja levada a cabo de forma mais efectiva.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

A sociedade civil em Mocuba não domina este processo. Ao mesmo tempo, desconhece a possibilidade da sua participação no mesmo, seja através do acompanhamento do processo de aquisições ou através das sessões da Assembleia Municipal.

Membros da Assembleia Municipal

Por seu turno, uma análise às actas da Assembleia Municipal revela que este órgão 'é muito limitado no que concerne a este aspecto, pelo que não existe qualquer tipo de interacção e/ou supervisão em relação à gestão da integridade pública.

Que acesso a recursos e conhecimento (sobre como o processo funciona) as partes interessadas relevantes possuem?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Os oficiais do Conselho Municipal possuem recursos e conhecimento limitados sobre este processo. De facto, a declaração de interesses que é feita é uma ordem do Ministério da Função Pública e não representa, necessariamente, o resultado do cumprimento da Lei pelo Conselho Municipal. É preciso ainda reconhecer que a falta de conhecimentos e recursos relativos a gestão da integridade pública é um problema generalizado em Moçambique.

Ficou também óbvio pelos contactos junto do Município que este processo, apesar de constituir preocupação do mesmo (por exemplo, com a criação da função de Inspeção Municipal), ainda não é significativamente integrado na sua agenda nem na interacção com a Assembleia Municipal e/ou com os grupos cívicos.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Tanto os grupos da sociedade civil como os actores cívicos possuem acesso limitado a informação e recursos para se envolverem efectivamente neste processo. Ademais, os mesmos não conhecem os seus direitos de exigir a integridade pública e a acompanhar e promover a adopção de acções correctivas específicas no que concerne a casos de corrupção, incapacidade ou má-conduta. Acresce, importante referir, que qualquer intervenção nesse sentido, dadas as circunstâncias seria visto como um acto de oposição política e não de efectiva monitoria da governação municipal em prol de uma melhor gestão de recursos públicos e da satisfação das necessidades dos municípios.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem acesso limitado a recursos e informação sobre este processo. Os membros da Assembleia Municipal conhecem o seu papel de supervisão mas não possuem conhecimento sobre como exerce-lo. Apesar de a Lei estabelecer opções objectivas de acção para assegurar a integridade pública (principalmente com a aprovação recente do código de probidade pública), a maioria dos membros da Assembleia não conhece estas opções e possui dificuldades na interpretação da lei.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de gestão da integridade pública encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Nos parece, que o Conselho Municipal possui um interesse específico na manutenção de uma boa gestão da integridade pública, pelo menos internamente, ao criar a função de Inspeção Municipal. Contudo, não nos parece que o Conselho Municipal veja este assunto como algo que deverá contar com a participação cívica.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos cívicos aparentam desconhecer completamente este processo e a sua possibilidade de participação no mesmo. Conforme referido anteriormente, em relação ao processo de gestão do desempenho, nos parece que quer a sociedade civil, a Assembleia Municipal, e o próprio Conselho Municipal acreditam estar ser uma função exclusiva deste último órgão.

Membros da Assembleia Municipal

Os contactos efectuados junto da Assembleia Municipal reflectem que este órgão gostaria de poder exercer o seu papel de supervisão de uma forma mais activa e mais *informada* em todos os aspectos de governação municipal. A gestão da integridade pública, todavia, é uma área sensível uma vez que são elementos directamente relacionados - sem limitação - a situações de conflitos de interesse e da integridade dos próprios órgãos municipais no exercício de funções e na utilização de recursos públicos, pelo que, o risco de conotação política é bastante forte.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de gestão da integridade pública encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Conselho Municipal possui um departamento de RH mas ainda não possui a necessária capacidade de levar a cabo, de forma adequada, a implementação e controle da integridade pública (incluindo acordos de desempenho) e de rever e analisar aspectos de incapacidade e ineficiência.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

A sociedade civil e os actores cívicos não possuem a capacidade de mudar a forma como integridade pública é actualmente tratada.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia possuem capacidades significativamente limitadas para mudar a forma como o processo de gestão da integridade é implementado. Com efeito, a comissão de trabalho que seria responsável por esta área seria a comissão que acompanha as actividades da Vereação de Administração Municipal, onde funciona o departamento de recursos humanos. As actas sobre as sessões da Assembleia Municipal não possuem relatórios específicos de integridade pública e limitam-se a ser descritivas das actividades realizadas pela Vereação em causa, o que pode significar que a mesma não faz qualquer acompanhamento da forma como os recursos humanos são geridos e utilizados para assegurar a necessária integridade em prol da satisfação das necessidades dos munícipes.

No que respeita ao quadro jurídico-legal e à existência de códigos de conduta, apesar de a declaração de interesses do Presidente do Conselho Municipal ter sido efectuada nos termos Lei 4/90 (Normas de Conduta, direitos e Obrigações de Detentores de Cargos Seniores) e da Lei 7/98 (Normas de Conduta de Detentores de Cargos de Governação) as quais estabelecem a obrigação de declarar os interesses privados dos detentores de cargos de chefia e de gestão, cumpre acrescentar que, recentemente, foi aprovado o código de probidade pública que estabelece e as bases e regime jurídico respeitantes moralidade pública e ao respeito pelo património público por parte do servidor público. Este código vem exigir não apenas que o Presidente da Assembleia Municipal e do Conselho Municipal declarem o seu património e interesses, mas estende também esta obrigação para os vereadores e/ou directores de serviços municipais (na qualidade de *gestores e responsáveis da administração central e local do Estado*)²⁵. O código estabelece ainda, entre outros, o conteúdo das declarações, a proibição de conflitos de interesse e a criação de comissões de ética com a função de garantir e fiscalizar a aplicação das normas do sistema de conflitos de interesse²⁶.

O EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – também estabelece os princípios que deverão orientar a actuação dos funcionários públicos. A aprovação da Lei de Probidade Pública representa um passo significativo na adopção de mecanismos de prevenção da corrupção e promoção ética mas a sua efectiva implementação representa um desafio a nível nacional. O EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – também estabelece os princípios que deverão orientar a actuação dos funcionários públicos.

6. Processo 05 - Supervisão

6.1 Cenário Ideal

O Tribunal Administrativo deverá conduzir uma auditoria externa independente rigorosa às despesas e ao desempenho em cada departamento, programa ou projecto municipal. A Assembleia Municipal deverá proceder ao escrutínio da conta de desempenho fornecida pelo Conselho Municipal junto do seu relatório anual através da comparação com as acções constantes nos planos estratégicos aprovados e na avaliação de necessidades municipais. A Assembleia Municipal deverá rever e avaliar a base de evidências das justificações e explicações que o Conselho Municipal avançou sobre decisões e desempenho. Estas deverão ser revistas em conjunto com as constatações das auditorias externas, incluindo qualquer ênfase de relevo e as recomendações de medidas correctivas. A Assembleia Municipal deverá então elaborar recomendações baseadas em evidências ao Presidente do Conselho Municipal, as quais deverão

²⁵ Vide Artº 58º a) e c) da Lei 15/2012 (Probidade Pública).

²⁶ Idem, arts. 50º et seq.

ser usadas para melhorar o desempenho do Conselho e fortalecer a provisão de serviços. A Assembleia Municipal deverá envolver-se com os actores cívicos e com os grupos de interesse numa base contínua de modo a promover uma supervisão efectiva da implementação dos programas projectos municipais e a monitorar a implementação de medidas correctivas em resposta as recomendações baseadas em evidências efectuadas pelos auditores externos, pela Assembleia Municipal e pelos grupos cívicos.

Que documentos deverão ser produzidos pelos oficiais e os gestores municipais?

Os oficiais e os gestores relevantes têm de produzir:

- Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses);
- Relatórios anuais;
- Relatórios de implementação de projecto / programa;
- Relatórios, actas de reuniões e deliberações da Assembleia Municipal.

Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?

Lado da oferta

De um modo geral, deverão ser capazes de produzir justificações e explicações para suportar todas as decisões e o desempenho no uso dos recursos para satisfazer progressivamente as necessidades, para envolver de forma atempada e honesta com os actores de supervisão com base em evidências, e para adoptar as acções correctivas necessárias.

Em termos específicos deverão possuir:

- Capacidade (e competências técnicas) para produzir planos precisos e cronogramados, previsões de receitas, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública para submeter aos Membros da Assembleia Municipal;
- Capacidade (e competências técnicas) para facilitar a realização de auditorias externas às despesas e ao desempenho, e de disponibilizar a informação e documentos necessários, para efeitos de auditoria;
- Capacidade (e competências técnicas) de envolvimento com os auditores externos, de clarificar informação, e de responder às constatações e recomendações preliminares;
- Capacidade (e competências técnicas) de responder às constatações e recomendações finais da auditoria externa efectuando as necessárias alterações aos arranjos de colecta de receitas, planos, orçamentos, gestão de despesas, gestão do desempenho, e práticas de gestão da integridade pública.

Lado da procura

De um modo geral, deverão possuir a capacidade de rever e avaliar justificações e explicações baseadas em evidências, pelos oficiais do Conselho Municipal (e provedores de serviços), para suportar todas as decisões e o desempenho no uso dos recursos para satisfazer progressivamente as necessidades, e de envolvimento com os oficiais (e provedores de serviços) com base em evidências, e para rever e avaliar as acções correctivas necessárias.

Mais especificamente deverão possuir:

- Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de rever e avaliar planos, previsões de receita, orçamentos e relatórios de execução de despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, de realizar encontros, de colocar em atas as suas actividades, de documentar as recomendações e de comunicá-las ao Conselho Municipal e ao público;
- Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de envolvimento com os actores / grupos cívicos, na sequência das constatações e recomendações efectuadas por estes, com base em evidências produzidas pelas suas avaliações aos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública;
- Capacidade dos actores / grupos cívicos de rever e avaliar planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, de realizar encontros, de documentar as recomendações e de comunica-las ao Conselho Municipal e à Assembleia Municipal e a outras partes interessadas;
- Capacidade dos actores / grupos cívicos de envolvimento com os membros da Assembleia Municipal, na sequência de constatações e recomendações por estes, com base em evidências produzidas pelas suas avaliações aos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública;

- Capacidade (e competências técnicas) dos actores / grupos cívicos e dos membros da Assembleia Municipal de rever e avaliar as constatações e recomendações das auditorias externas.

6.2. Análise de Base

Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses)	<ul style="list-style-type: none"> • Nos termos do Artigo 81.5 da Lei 1/2008, o Tribunal Administrativo deve emitir um julgamento às contas anuais referentes ao ano anterior (até 31 de Outubro de cada ano). Isto acontece 10 meses após o encerramento do exercício financeiro anterior. • O processo de realização deste julgamento não envolve necessariamente uma interacção entre o TA e o Conselho Municipal. O mesmo é produzido com base na análise da Conta de Gerência e nas inspecções e constatações produzidas pela IGF três meses antes. A IGF deve ter levado a cabo a sua auditoria “interna” ou inspecção dos relatórios e controlos financeiros das autarquias até 31 de Julho de cada ano, 7 meses após o fim do exercício financeiro anterior. (Vide Artigo 81.6 da Lei 1/2008). • Os relatórios de auditoria do TA e da IGF não são actualmente tornados públicos. Esta situação é agravada pelo facto de a legislação sobre finanças municipais (Lei 1/2008) não fazer referência à obrigatoriedade ou não de tais relatórios ao público. A Lei nº 26/2009 (Lei relativa à Terceira Secção do TA) refere, no seu Artigo 6, que o parecer sobre a Conta Geral do Estado e as decisões obrigatórias do TA deverão ser publicamente disponibilizadas em Boletim da República. Todavia, o número 2 do mesmo artigo indica que o TA poderá também publicar as decisões que considere necessárias. Ora estas provisões poderão ser interpretadas como existindo um poder discricionário para publicar as suas decisões e a base mediante a qual as mesmas terão sido tomadas (por outras palavras, o relatório sobre todas as auditorias realizadas). • No Município de Mocuba não foram disponibilizados quaisquer relatórios do TA ou da IGF. A equipa solicitou esta informação, contudo, um Despacho de Sua Excelência o Presidente do Conselho Municipal referia que este documento não deveria ser disponibilizado à equipa para consulta por se tratar de um documento interno e de acesso restrito. A equipa teve acesso ao referido despacho, e, apesar de ter solicitado uma cópia física do referido despacho, a mesma não foi disponibilizada. • Ademais, existem sérias questões sistémicas que precisam de ser abordadas no que concerne à clarificação do mandato do TA e a separação dos seus poderes de supervisão do poder do executivo (sob a forma de dependência nos resultados das inspecções pelo MdF/IGF), e a confusão à volta da sua função de pré-aprovação de despesas e de auditoria às mesmas, as quais actualmente entram em contradição uma com a outra.

- Conforme indicado acima, as mesmas irão requerer uma campanha de advocacia pela sociedade civil que seja multi-coordenada e sustentada com o objectivo de promover a alteração das actuais políticas e legislação a nível nacional.
- Se tomarmos em consideração que a Conta Geral do Estado é extremamente superficial em termos de detalhes sobre as Autarquias, e que o Parecer sobre a Conta Geral do Estado não se refere, de forma específica a algum dos Municípios. Não existe qualquer Parecer de Auditoria disponível relativo às contas dos Municípios em Moçambique, apesar de todos os anos os Municípios receberem visitas de inspecção da IGF e de as suas contas de gerência serem submetidas ao TA para efeitos de julgamento.
- Um contacto anterior junto do Juiz-Presidente do Tribunal Administrativo de Nampula resultou que as constatações das auditorias poderão ser acedidas pelo público logo que o relatório do TA seja finalizado (ou seja, que este já tenha incorporada a reacção do Conselho Municipal ao relatório preliminar do TA e o mesmo tenha sido considerado como final pelo TA), contudo, em Mocuba, os membros da Assembleia Municipal nunca tiveram acesso aos Relatórios do TA ou a qualquer tipo de relatório de auditoria externa, ou mesmo aos relatórios de auditoria interna (IGF).
- Adicionalmente, as constatações do relatório de auditorias (internas e/ou externas), ou o parecer da Inspeção Municipal, não são incorporadas nos relatórios anuais (conta de gerência).

Relatórios anuais

- O Conselho Municipal produz relatórios anuais. Estes são designados de Conta de Gerência e devem ser produzidos até o dia 31 de Março de cada ano. São depois submetidos à Assembleia Municipal (LI/2008 Art.º 81.2) o qual tem cerca de trinta (30) dias para analisar as contas – até 30 de Abril (LI/2008 Art.º 81.3). O Conselho Municipal tem, depois disso, outros trinta (30) dias para acomodar quaisquer observações / correcções feitas pela Assembleia Municipal e a submeter as contas do Município ao Tribunal Administrativo até 31 de Maio (com cópia para o Ministério das Finanças).
- A Lei estabelece que a conta de gerência deve ser submetida no prazo estabelecido mesmo quando a mesma não tenha sido aprovada pela Assembleia Municipal (LI/2008 Art.º 81.4), o que nos pode levar a questionar a credibilidade do papel de supervisão, fiscalização e responsabilização da Assembleia Municipal no que concerne à sua autorização dos planos e das despesas municipais. Em última instancia, pela forma como o mecanismo se encontra estruturado, é, na prática, o MdF que possui a decisão final sobre os planos e orçamentos municipais.

Relatórios de implementação de projecto / programa

- O Município produz (i) relatórios anuais (os quais são incorporados na conta de gerência) e (ii) também produz um relatório sobre o desempenho tomando em

Relatórios, actas de reuniões e deliberações da Assembleia Municipal

consideração os objectivos estabelecidos dentro do Manifesto Eleitoral²⁷. Isto deixa muito pouco espaço para actualizar as necessidades dos munícipes para além das acções de emergência ou acções específicas resultantes das visitas de presidência aberta.

- Adicionalmente, as constatações dos relatórios de auditoria não são inclusas e/ou referidas nos relatórios de implementação.
- Todas as sessões da Assembleia Municipal (ordinárias ou extraordinárias são reduzidas a escrito em actas próprias contendo, nomeadamente, a lista de pessoas presentes, a agenda, a correspondência respectiva, os documentos de suporte das discussões, as intervenções dos membros, o relatório do Conselho Municipal, as decisões e resoluções adoptadas, entre outros aspectos, em conformidade com o disposto no Art.º 104 da Lei 2/97, o qual estabelece que as actas devem registar o essencial que tenha ocorrido nos encontros, nomeadamente as ausências verificadas, as deliberações adoptadas e quaisquer posições contra as mesmas. As actas da Assembleia Municipal encontram-se disponíveis para consulta, mediante solicitação apenas.
- A Assembleia Municipal de Mocuba afixa as suas deliberações (Resoluções) junto do seu edifício. Com efeito, a Lei 2/97 também estabelece no seu Art.º 105 que as deliberações da Assembleia Municipal obrigatoriamente executáveis no prazo de quinze (15) dias de terem sido publicadas ou, no caso de dois terços (2/3) dos membros da Assembleia da Assembleia considerarem urgente, no prazo de cinco (05) dias da sua afixação.

Resumo das actuais capacidades das partes interessadas

Lado da Oferta

Capacidade de providenciar justificações e explicações baseadas em evidências para suportar todas as decisões e desempenho no uso de recursos para a satisfação progressiva das necessidades, de envolvimento de forma cronogramada e honesta com as entidades de supervisão com base em evidências, e de adoptar as acções correctivas necessárias

- Actualmente, o Conselho Municipal não possui a necessária capacidade para fornecer justificações e explicações que sirvam de evidência para o seu desempenho e decisões. Esta limitação de capacidade poderá ser parcialmente justificada pela comum prática na administração pública no país de ausência de uma cultura de provisão de explicações, justificações e de promoção da transparência. Somos de opinião que a Assembleia Municipal possui uma capacidade limitada para proceder à análise do ponto até ao qual os recursos estão a ser efectivamente e eficientemente usados para satisfazer as necessidades dos munícipes.
- Ademais, apesar de existir uma interacção regular com a IGF, com o TA, com a Assembleia Municipal, não está claro como é que as recomendações deixadas por aqueles são implementadas pelo Conselho Municipal.
- Existe uma interacção limitada com os actores da sociedade civil no que respeita à provisão de justificações e explicações sobre como os recursos

²⁷ O Manifesto Eleitoral é “transformado” no plano quinquenal do Município e orienta as acções do executivo municipal em termos acções concretas, projectos e programas.

	públicos disponibilizados são usados para satisfazer as necessidades dos Municípios.
Capacidade (e competências técnicas) para produzir planos precisos e cronogramados, previsões de receitas, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública para submeter aos Membros da Assembleia Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • O Município produz planos, previsões de receita, orçamentos e relatórios de uma forma atempada. O relatório anual (a conta de gerência de 2011) foi submetido de forma atempada, e aprovada pela Assembleia Municipal a 05 de Abril de 2012, dentro do prazo estabelecido por lei.
Capacidade (e competências técnicas) de facilitar a realização de auditorias externas às despesas e ao desempenho, e de disponibilizar a informação e documentos necessários para auditoria	<ul style="list-style-type: none"> • Não tivemos acesso a qualquer tipo de relatório sobre o processo de auditoria.
Capacidade (e competências técnicas) de envolvimento com os auditores externos, clarificar informação, e responder às constatações e recomendações preliminares	<ul style="list-style-type: none"> • Não foi possível chegar a esta conclusão, uma vez que não foi possível aceder a qualquer relatório de auditoria externa (este, geralmente, deve conter indicações sobre como foi a interação com a entidade auditada). Ademais, não pudemos ter acesso a qualquer resposta ou documento indicativo da interação do Conselho Municipal e/ou sobre a forma como o mesmo implementou eventuais recomendações de auditoria deixadas pelos auditores externos
Capacidade (e competências técnicas) de responder às constatações e recomendações finais da auditoria externa efectuando as necessárias alterações aos arranjos de colecta de receitas, planos, orçamentos, gestão de despesas, gestão do desempenho, e práticas de gestão da integridade pública	<ul style="list-style-type: none"> • Vide acima.

Lado da Procura

Capacidade de rever e avaliar justificações e explicações baseadas em evidências pelos oficiais do Conselho Municipal (e provedores de serviços) de suportar a todas as decisões e desempenho no uso dos recursos para satisfazer progressivamente as necessidades, e de envolvimento com os oficiais (e provedores de serviços) com base em evidências, e de rever e avaliar as acções correctivas necessárias	<ul style="list-style-type: none"> • Os actores cívicos não possuem a capacidade de rever justificações e explicações baseadas em evidências e de engajamento com aqueles para rever e avaliar a informação produzida pelos oficiais municipais e interagir com os mesmos para rever e avaliar as necessárias acções correctivas. • Os membros da Assembleia Municipal possuem uma capacidade limitada uma vez que ainda carecem de capacidades técnicas ou ferramentas para fazê-lo (vide célula abaixo).
Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de rever e avaliar planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, realizar encontros, de colocar em acta as suas actividades, de	<ul style="list-style-type: none"> • Ao analisarmos a actas e resoluções da Assembleia Municipal pode-se notar alguma limitação em termos do conteúdo da intervenção. Importante notar que não se pretende aqui referir que a Assembleia Municipal não tem capacidade. Pretende-se, outrossim, afirmar que o conteúdo da intervenção dos membros da Assembleia Municipal ainda é bastante superficial, não indo a fundo em termos de análise sobre como as receitas, orçamentos e relatórios articulam em prol da satisfação

documentar as recomendações e de comunica-las ao Conselho Municipal e ao público

das necessidades dos munícipes. Outro aspecto relevante a notar é que aparenta, do lado de ambas bancadas, uma interacção baseada na orientação partidária e não, necessariamente, virada para a satisfação das necessidades dos munícipes.

- Conforme referido acima, contudo, a Assembleia Municipal possui uma excelente capacidade de documentação das suas constatações, das suas actividades e das suas recomendações.
- A Assembleia Municipal produz actas dos seus encontros e as suas deliberações são partilhadas com o Conselho Municipal e com o público (nos termos da Lei 2/97, por favor, vide art.º 13)

Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de envolvimento com os actores / grupos cívicos, na sequência de constatações e recomendações por estes, e com base em evidências produzidas pelas suas avaliações aos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública

- Os actores cívicos até agora não produzem constatações e/ou recomendações relativas as suas avaliações dos planos, previsões de receita, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública, pelo menos não no nível municipal.

Capacidade dos actores / grupos cívicos de rever e avaliar planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, de realizar encontros, de documentar as recomendações e comunica-las ao Conselho Municipal e aos membros da Assembleia Municipal e a outras partes interessadas

- Vide acima.

Capacidade dos actores / grupos cívicos de envolvimento dos membros da Assembleia Municipal, na sequência de constatações e recomendações por estes, com base em evidências produzidas pela sua avaliação dos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública

- O mesmo que acima.

Capacidade (e competências técnicas) dos actores / grupos cívicos e membros Assembleia Municipal de reverem e avaliar as constatações e recomendações das auditorias externas

- As constatações das auditorias (externas ou internas) não são actualmente disponibilizadas ao público ou à Assembleia Municipal. Por isso, para além da sua falta de capacidade e competências técnicas, nenhuma revisão ou avaliação de tais constatações é levada a cabo.

6.3. Análise do Contexto

Que instituições - chave encontram-se envolvidas no processo de supervisão no Município?

As seguintes instituições encontram-se envolvidas na supervisão no Município:

- Tribunal Administrativo – O TA é a Instituição Suprema de Auditoria e possui o mandato na supervisão e verificação do cumprimento com as medidas relevantes de controlo e dos requisitos legais por todas as instituições públicas, incluindo pelos Municípios;
- Assembleia Municipal – é o órgão deliberativo dos Municípios, ao qual o Conselho Municipal deve prestar contas (Artigo 275.I da Constituição da República);
- Órgãos de Tutela Administrativa (Ministério da Função Pública, Ministério da Administração Estatal, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças (por via da IGF), Governador e Governo Provincial), conforme estabelecidos pela Lei 7/97²⁸.

Que papéis-chave (cargos) encontram-se envolvidos neste processo?

- Tribunal Administrativo

O TA é a Instituição Suprema de Auditoria responsável pelo controlo externo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas (incluindo no nível municipal), e pelo julgamento das contas, conforme determinado por Lei (Artigo 2.2 da Lei 26/2009)

As responsabilidades do TA incluem:

- i) Provisão de um parecer sobre a Conta Geral do Estado. Esta é, contudo, uma conta agregada e, actualmente, apenas inclui os detalhes mínimos e insuficientes sobre as contas das autarquias e não serve de fonte fiável de dados sobre o nível municipal;
- ii) Realização de fiscalização prévia da legalidade e cabimentação orçamental de todas as acções e contratos públicos; e
- iii) Exercer a fiscalização superveniente das entidades, conforme definido por Lei, e julgar as suas respectivas contas numa base anual. Todavia, de acordo com a informação obtida durante a visita de estudo o julgamento anual da conta de gerência não é disponibilizado ao Município.

- Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal deve reunir-se ordinariamente 5 vezes ao ano e poderá convocar sessões extraordinárias, conforme necessário. Uma das sessões deve ser dedicada à apreciação da conta de gerência do exercício anterior e outra à aprovação do plano de actividades e orçamento do exercício seguinte.

As suas responsabilidades incluem:

- i) A emissão de um parecer e aprovação de quaisquer deliberações sobre questões fundamentais para o desenvolvimento económico, social e cultural do Município e com vista à satisfação das necessidades colectivas e a protecção dos interesses das respectivas populações, bem assim, acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos, serviços e empresas municipais. (Artigo 45, Lei 2/97);
- ii) Comunicar à entidade de tutela sobre quaisquer factos que justifiquem a perda de mandato de qualquer um dos órgãos municipais (45.2.d da Lei supracitada);
- iii) Acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos executivos municipais e serviços dependentes (45.2.f da Lei supracitada);
- iv) Deliberar, durante cada sessão, uma informação escrita (relatório) pelo Presidente do Conselho Municipal sobre o estado do desempenho face ao plano de actividades (45.2.g da Lei supracitada);
- v) Solicitar, a qualquer momento, e receber, através do gabinete de informação, informação de interesse do Município e sobre a execução de deliberações anteriores (45.2.h da Lei supracitada).

- Órgãos de Tutela

Os Órgãos de Tutela Administrativa são também parte daquelas instituições com responsabilidade de supervisão dos Municípios nos termos do Art.º 2.I da Lei 7/97, o qual estabelece que a tutela

²⁸ Lei n.º 7/97, de 31 de Maio sobre a Tutela Administrativa das Autarquias Locais

administrativa pelos mesmos consiste na *verificação da legalidade das acções administrativas dos órgãos municipais, bem assim, no estabelecimento de medidas sancionatórias.*

Esta tutela manifesta-se através de *inspecções, inquéritos, sindicâncias ou auditorias às acções administrativas e contratos assinados pelas autarquias, conforme estabelecidas pelo Art.º 2 do Decreto N.º 56/2008. E pelo Art.º 5.1 da Lei N.º 7/97.*

A Lei ainda não clarifica como a tutela é exercida, contudo, no que concerne à gestão financeira é a IGF quem exerce a tutela financeira das autarquias locais. A IGF tem como atribuições realizar o controlo da administração financeira do Estado, através do controlo orçamental, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, regularidade e da boa gestão financeira, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas e na realização das despesas públicas nacionais²⁹, e realiza inspecções às autarquias³⁰, devendo fazê-lo, pelo menos anualmente.

Quais são os credos, teorias e ideias que as partes interessadas têm sobre como o processo supervisão deveria ser realizado?

Lado da Oferta

Oficiais do Conselho Municipal

Aquando da visita de levantamento, nos parece que o Conselho Municipal tem uma visão que limita a participação de grupos cívicos / sociedade civil na supervisão da actuação do mesmo. Por exemplo, não são colocadas cópias do Plano Económico Social e Orçamento para consulta pública (Art.º 11º, Lei 1/2008), não são disponibilizadas cópias da Conta de Gerência para consulta pública (Art.º 82º, lei 1/2008), não são disponibilizadas cópias de relatórios de auditoria (interna e externa) por, alegadamente, constitui em documentos para o consumo interno do Conselho Municipal apenas. Os relatórios de auditoria não são partilhados com a Assembleia Municipal.

Órgãos de Tutela

Não foi possível recolher a opinião de qualquer dos Órgãos de Tutela sobre como este processo é levado a cabo. Contudo, os contactos efectuados em Maputo junto do Ministério da Planificação e Desenvolvimento aquando da preparação dos levantamentos de base referentes a Metangula e Cuamba indicam um contacto limitado entre o mesmo e os Municípios. Contactos mantidos com o Ministério da Administração Estatal sugerem que, actualmente, de um modo geral, o papel dos Órgãos de Tutela ainda está aquém do desejado; e, por essa razão, a necessária descentralização de poderes e competências ainda não decorre de forma eficiente.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos da sociedade civil e os actores cívicos são de opinião que deveriam poder supervisionar e monitorar a actuação municipal. Os contactos efectuados revelam, porém, que estes grupos ainda não conhecem grande parte dos direitos de acesso a informação sobre os processos de gestão municipal, designadamente, acesso a informação sobre a gestão municipal (inclusive financeira), aspectos de aquisições, e, idealmente, sobre as constatações levantadas pelos auditores internos e externos.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal são de opinião que os auditores externos do TA deveriam, para além de cumprimentá-los simplesmente, interagir de forma mais efectiva com a Assembleia sempre que visitam o Município e que deveriam poder ter acesso aos relatórios de auditoria da IGF e do TA. Sugerem ainda, que deveriam manter contacto contínuo com o TA antes, durante e após as visitas de auditoria.

Que acesso a recursos e conhecimento (sobre como o processo funciona) as partes interessadas relevantes possuem?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Os contactos efectuados junto do Conselho Municipal indicam que, de uma maneira geral, os oficiais possuem acesso limitado a informação sobre como o processo de supervisão deve funcionar, incluindo acesso a informação sobre as provisões legais relevantes.

²⁹ Artigo 3 do Decreto n.º 40/99, de 29 de Junho

³⁰ N.º 1 do Artigo 5, do Decreto n.º 40/99, de 29 de Junho

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos cívicos não possuem quaisquer recursos e conhecimento sobre como o processo de supervisão funciona. Do mesmo modo os actores cívicos possuem informação bastante limitada sobre como funciona o processo de gestão municipal de recursos públicos.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal recebem regularmente informação sobre o desempenho do Conselho Municipal.

Será que as partes interessadas possuem algum interesse em manter / alterar a forma como o processo de supervisão encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

Os oficiais contactados pela equipe do estudo não fizeram qualquer referência à necessidade de melhorar o actual processo de supervisão.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os actores cívicos contactados revelaram um forte interesse em participar no processo de supervisão da gestão dos recursos públicos pelo Município e em interagir mais activamente, quer com o Conselho Municipal, bem assim, com a Assembleia Municipal neste processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal gostariam de melhorar / fortalecer a sua função de supervisão. Contudo, reconhecem que a sua capacidade é limitada em termos de: (i) compreender os documentos técnicos produzidos pelo Conselho Municipal; e (ii) exercer a necessária pressão para influenciar as acções e conduta do Conselho Municipal.

Adicionalmente, os membros da Assembleia Municipal manifestaram a necessidade de haver uma maior coordenação e partilha de informação pelos auditores externos/internos com este órgão. Enfatizaram ainda a importância dos auditores internos e externos e das entidades de Tutela na provisão de constatações e na realização de encontros com a Assembleia durante a condução de visitas ao Município.

Que capacidades as diferentes partes interessadas têm para alterar a forma como o processo de supervisão encontra-se actualmente a ser implementado?

Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)

O Conselho Municipal tem a capacidade para alterar este processo através da partilha de informações produzidas pelos órgãos de auditoria com a Assembleia Municipal e da provisão de informação pública aos munícipes. Esta capacidade poderia ser reforçada através, conforme sugerido pela própria Assembleia Municipal, do reforço da relação Conselho Municipal, Assembleia Municipal e Sociedade Civil, para uma melhor interacção à volta dos processos municipais.

Lado da Procura

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Conforme referido anteriormente os grupos cívicos não tem ainda a capacidade para participar neste processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem, claramente, o potencial de transformar a forma como o processo de supervisão é, actualmente, implementado. Conforme indicado ao longo do presente relatório, todavia, os membros da Assembleia não possuem as competências técnicas, conhecimento e capacidade de realizar efectivamente as suas responsabilidades de supervisão. Isto adiciona-se à sua actual falta de acesso de informação necessária e aos relatórios de auditoria, constitui um obstáculo sério ao desenvolvimento desta capacidade.

Bibliografia

Nº	Documento
1	Constituição da República de Moçambique 2004.
2	MATOS , Armindo dos Santos e COSTA , Maria Sílvia da Graça e, <i>Colectânea de Legislação Autárquica</i> , 2ª Edição Actualizada, ANNAM - Associação Nacional dos Municípios de Moçambique. Maputo, 2010
3	Conselho Municipal da Cidade de Mocuba , Estatuto Orgânico.
4	Conselho Municipal da Cidade de Mocuba , Gabinete do Presidente, Documento Final de Governação Municipal Aberta, 16/07/2009.
5	Conselho Municipal da Cidade de Mocuba , Conselho Municipal da Cidade de Mocuba, Regimento, 29/02/1998.
6	Assembleia Municipal da Cidade de Mocuba , Assembleia Municipal, 1ª sessão Ordinária de 2012 e XVª do Mandato, Resolução Nº 80/AMCM/12, de 05 de Abril de, sobre a Conta Anual de 2011.
7	Assembleia Municipal da Cidade de Mocuba , Assembleia Municipal, Acta da XVª sessão Ordinária de 2012 do Mandato
8	Assembleia Municipal da Cidade de Mocuba , Assembleia Municipal, Acta da XVIª sessão Ordinária de 2012 do Mandato
9	Assembleia Municipal da Cidade de Mocuba , Assembleia Municipal, Resolução 91/AMCM/12, de 19 de Junho, sobre o Relatório das Comissões de Trabalho
10	Assembleia Municipal da Cidade de Mocuba , Assembleia Municipal, Resolução 90/AMCM/12, de 19 de Junho, sobre o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal
11	Assembleia Municipal da Cidade de Mocuba , Assembleia Municipal, Resolução 89/AMCM/12, de 19 de Junho, sobre o Aumento da Área Municipal
12	Decreto n.º 40/99 , de 29 de Junho
13	ROSC 2008 , <i>República de Moçambique: Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos — Módulo de Transparência Fiscal</i> , Maio de 2008, Relatório do FMI nº 08/152 (P)
14	Tribunal Administrativo , <i>O Controlo Interno nas entidades públicas</i> , sem data
15	Tribunal Administrativo , <i>Despacho do Tribunal Administrativo - Instruções de Execução Obrigatória</i> , 30 de Dezembro de 1999, BR nº 52, I Série, 4º Suplemento
16	ANAMM – Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, <i>Perfil das Primeiras 33 Autarquias</i> , realizado por Arcus Consultores, 2009
17	UMARJI, Mariam, LEES, Chris, CAVANAGH, Joe, PALACIO, Esther, e PAULO, Arsénio – <i>Avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010</i> , elaborado sob parceria CIPFA – Chartered Institute of Public Finance and Accountancy e MB Consulting, Lda. Elaborado para Ministério das Finanças, Inspeção Geral de Finanças e Parceiros de Ajuda Programática, 2010
18	CIP – Centro de Identidade Pública , <i>Legislação Anti-Corrupção em Moçambique, Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique</i> . Maputo, Julho de 2008.
19	CDSZU e NIRAS - Euroconsult , Relatório de Conclusão do Programa PI3, para o MICOA, SDC e ADA
20	PRODEZA , <i>Experiências e lições aprendidas do Projecto de Apoio ao Desenvolvimento Rural na Província de Zambézia (PRODEZA) 2006-2010, FORTALECENDO BASES PARA DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NA ZAMBÉZIA</i>

ANEXOS

- Anexo I Lista de Entidades Contactadas

Anexo I Lista de Entidades Contactadas (por ordem de contacto)

Nº	Nome	Cargo / Instituição
01	Rogério Francisco dos Santos Gaspar	Presidente do Conselho Municipal de Mocuba
02	Fiel Eduardo Chiambe	Vereador de Urbanização e Construção
03	Leonilde Monteiro Cachimbo	Inspectora Municipal
04	Deolinda M. Onibango Sacur	Vereadora de Administração e Recursos Humanos
05	Fernanda Fernandes Aleixo	Técnica-Chefe de Recursos Humanos
06	João Age Abdul Jalilo	Vice-Presidente da Assembleia Municipal de Mocuba
07	Almeida Malango	Secretário da Mesa da Assembleia Municipal de Mocuba
08	Zena Pecado	Assessora do Presidente do Conselho Municipal
09	José Antonio Amaguela	Membros Associação ACIMO
10	Abel Gemusse	Membros Associação ACIMO
11	Leopoldina Solvai	Membros Associação ACIMO
12	Teresinha Jose	Membros Associação ACIMO
13	Sr. Santos	Membros Associação ACIMO
14	Jose Amin Cardoso	NANA



Implementado por:



Financiado por:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**