



# **ESTUDO DE BASE CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE QUELIMANE**

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	14
2.1 Análise de Base .....	15
2.2 Análise do Contexto .....	22
3. Processo 2 – Gestão de Despesas .....	26
3.1 Cenário Ideal.....	26
3.2 Análise de Base .....	27
<b>3.3 Análise do Contexto .....</b>	<b>34</b>
4. Processo 03 – Gestão de Desempenho .....	36
4.1 Cenário Ideal.....	36
4.2. Análise de Base .....	38
4.3. Análise do Contexto .....	42
5. Processo 04 – Gestão da Integridade Pública.....	44
5.1 Cenário Ideal.....	44
5. 2. Análise de Base .....	45
5.3. Análise do Contexto .....	50
6. Processo 05 - Supervisão.....	53
6.1 Cenário Ideal.....	53
6.2. Análise de Base .....	54
6.3. Análise do Contexto .....	59
Bibliografia.....	63
ANEXOS .....	64
Anexo I Lista de Entidades Contactadas (por ordem de contacto) .....	65

## Agradecimentos

A CONCERN Universal Moçambique agradece à Agência Suíça para Desenvolvimento e Cooperação (SDC) pelo apoio que nos tem concedido e pelas contribuições partilhadas durante a preparação deste relatório que constitui um instrumento de monitoria fundamental para implementação do Projecto de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios (MuniSAM).

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

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

**AMCMCQ** Assembleia Municipal do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane

**CFMP** Cenário Fiscal de Médio Prazo

**CM** Conselho Municipal

**CMCQ** Conselho Municipal da Cidade de Quelimane

**FIIL** Fundo de Investimento de Iniciativa Local

**FCA** Fundo de Compensação Autárquica

**FONGZA** Fórum das Associações da Sociedade Civil da Zambézia

**FRELIMO** Frente de Libertação de Moçambique

**G20** Plataforma Nacional da Sociedade Civil Moçambicana para participação nos Observatório da Pobreza/Desenvolvimento

**GFP** Gestão de Finanças Públicas

**GMD** Grupo Moçambicano da Dívida

**GP** Governo Provincial

**GRP** Gestão de Recursos Públicos

**IFAPA** Instituto de Formação da Administração Pública

<b>IFPFT</b>	Instituto de Finanças Públicas e Formação Tributária
<b>IESE</b>	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>INTOSAI</b>	Organização Internacional de Organizações Superiores de Controlo ( <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> )
<b>IGF</b>	Inspecção-geral de Finanças
<b>MAE</b>	Ministério da Administração Estatal
<b>MdF</b>	Ministério das Finanças
<b>MdE</b>	Memorando de Entendimento
<b>MOPH</b>	Ministério das Obras Públicas e Habitação
<b>MPD</b>	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
<b>MPF</b>	Ministério de Função Pública
<b>MuniSAM</b>	Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios
<b>NAFEZA</b>	Núcleo das Associações Femininas da Zambézia
<b>OSC</b>	Organização da Sociedade Civil
<b>OBS</b>	Organização Baseada na Fé
<b>OCB</b>	Organização Comunitária de base
<b>P 13</b>	Programa de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique
<b>PDA</b>	Programa de Desenvolvimento Autárquico
<b>PEFA</b>	Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (do original em inglês <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> )
<b>PERPU</b>	Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana 2012-2014
<b>PME</b>	Pequenas e Médias Empresas
<b>SGAM</b>	Sistema de Gestão e Administração Municipal
<b>SIGEDAP</b>	Sistema de Gestão do Desempenho da Administração Pública
<b>SISTAFE</b>	Sistema de Administração Financeira do Estado
<b>TA</b>	Tribunal Administrativo
<b>TAE</b>	Taxa de Actividade Económica

- TdM** Teoria de Mudança
- UFSA** Unidade Funcional e Supervisora de Aquisições
- UGEA** Unidade de Gestão e Execução de Aquisições
- UNILÚRIO** Universidade Lúrio
- 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 Quelimane, Província da Zambézia, em Moçambique. O estudo de base foi realizado entre os meses de Outubro e Novembro de 2012, como parte de um Programa pioneiro de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios (MuniSAM) 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 também trabalha de forma estreita com os Governos municipais, distritais e provinciais 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 que perspectiva o direito que o cidadão tem de demandar explicações e justificações sobre como os recursos públicos são planificados, priorizados, alocados e utilizados para a satisfação das suas necessidades como um direito humano. Um dos pontos fortes desta iniciativa é a utilização de **evidências** (Planos e Orçamentos, Relatórios de Execução e de outra natureza, Relatórios de Auditoria, contactos junto de entidades relevantes, incluindo sociedade civil e grupos cívicos, entre outros) pelos intervenientes do lado da demanda (grupos cívicos e membros da Assembleia Municipal) para tecer recomendações de modo a fortalecer a gestão de recursos públicos nos Municípios-alvo. O programa MuniSAM coloca ênfase 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.

Durante o seu período de implementação, a equipa de implementação do Programa MuniSAM vai manter, um registo rigoroso de todas as actividades do Programa e das alterações nas capacidades das partes interessadas chave – tomando em consideração os dados de base do presente relatório. As actuais constatações do estudo de base serão comparadas com uma reavaliação das capacidades das partes interessadas em momentos-chave, durante e no final do programa. A Teoria da Mudança do MuniSAM propõe que uma sociedade civil com capacidades e competências técnicas estará melhor posicionada para contribuir para fortalecer os processos de governação e a sua própria integração nos mesmos. O Programa pretende contribuir para melhorar a qualidade de vida dos munícipes através: (i) da alteração da forma de pensar dos intervenientes municipais relativamente à gestão efectiva de recursos públicos e aos requisitos de responsabilização social; (ii) alteração do modo de agir dos intervenientes municipais dentro dos processos de gestão de recursos públicos, incluindo a utilização de evidências para questionar e/ou justificar o uso dos recursos disponíveis; e (iii) a alteração da capacidade real dos intervenientes municipais de assegurar justificações e explicações baseadas em evidências sobre quão efectivamente os recursos são usados para satisfazer necessidades humanas prioritárias.

O Município de Quelimane é um Município de categoria C, e faz parte do grupo das primeiras 33 autarquias criadas com o processo de autarquização em Moçambique, sendo, classificado como um Município de Cidade<sup>1</sup>. É o maior e mais importante Município da província da Zambézia (os outros Municípios são a Vila de Alto Molocué, a Cidade do Gurué, a Vila de Milange e a Cidade de Mocuba). Quelimane é a capital e a maior cidade da província da Zambézia, está localizada junto do rio dos Bons Sinais, a cerca de 20 km do Oceano Índico. Possui um porto fluvial com cais acostável e infraestruturas adaptadas à navegação marítima de grande tonelagem. O porto é um dos principais impulsionadores das suas principais actividades económicas, centro de uma importante indústria pesqueira; é o quarto maior do país e possui um importante significado e potencial local e regional sócio-económico. Tem uma área aproximada de 117 km<sup>2</sup>, uma população de 193.343 habitantes<sup>2</sup>, e encontra-se administrativamente

<sup>1</sup> Vide Resolução 7/87 de 25 de Abril Artigo 2º, nº 4º; e Lei 10/97 de 31 de Maio, Artigo 1º, nº 2.

<sup>2</sup> <http://conselhomunicipaldequelimane.blogspot.com/2012/01/sobre-quelimane.html#more>

dividido em 4 postos administrativos numericamente denominados: Posto Administrativo nº1; Posto Administrativo nº 2; Posto Administrativo nº 3 e Posto Administrativo nº 4.

O presente estudo de base identifica um número 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 falta de um mecanismo adequado de controle de despesas e de receitas, e que inclua todas as fontes de receitas do Município; a inexistência de uma função 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.

Um dos principais desafios enfrentados pelo Município encontra-se relacionado com a falta de infraestruturas de captação e tratamento de efluentes urbanos, onde a maioria dos mesmos é drenada para o rio, contaminando os ecossistemas e aquíferos, e estando abaixo do nível do mar, acoplada à fraca capacidade de recolha e tratamento de resíduos sólidos cria o cenário ideal para, para além da destruição dos ecossistemas, a eclosão de doenças epidémicas como diarreias, cólera e malária, especialmente na época chuvosa.<sup>3</sup> Outro problema enfrentado é a questão do acesso a água potável. A actual capacidade do FIPAG é limitada e em alguns bairros as torneiras ficam tempos longos sem jorrar água. À altura da realização do presente estudo estava em curso a construção de novos centros de abastecimento, cuja conclusão iria permitir uma maior capacidade de cobertura, 24 horas por dia, incluindo em zonas actualmente não cobertas.

O presente relatório de base uma análise abrangente que oferece uma descrição da capacidade das partes interessadas em participar efectivamente em cada um dos cinco processos de gestão de recursos públicos. O presente relatório foi preparado com base numa revisão dos principais documentos e entrevistas com os principais intervenientes do lado da oferta e da procura durante a visita de estudo a Quelimane. 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 para 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).**

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 Quelimane incluem:

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

O Conselho Municipal de Quelimane deveria ter, de acordo com o seu estatuto orgânico, um fórum consultivo municipal - um mecanismo de consulta que se deve reunir duas vezes por ano,

---

<sup>3</sup> Pg 80, Revista de Gestão Costeira Integrada 7(1):69-82 (2007), Artigo sem revisão editorial, Antonio Mubango Hogueane, *Universidade Eduardo Mondlane, Escola Superior de Ciências Marinhas e Costeiras, Chuabo Dembe.*

com o objectivo de auscultar a opinião que a sociedade civil tem sobre as necessidades dos municípios e prioridades de despesa do Município. Tal fórum não existe, contudo, e, é a vereação de planificação quem consulta todas as áreas (as restantes vereações) para identificar as necessidades de cada uma das mesmas, mas este exercício não produz qualquer relatório de levantamento de necessidades. Adicionalmente, o Presidente do Conselho Municipal leva a cabo visitas de “presidência aberta”, para auscultar as populações municipais relativamente as suas necessidades prioritárias.

A autarquia ainda não possui um Plano estratégico, utilizando-se essencialmente o Manifesto Eleitoral<sup>4</sup> como instrumento orientador do processo. Encontra-se em curso, todavia, um processo para a elaboração de um Plano de desenvolvimento municipal e outro de desenvolvimento industrial, em colaboração com uma universidade local.

Relativamente a este processo, acresce que (i) 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; (ii) a aprovação do plano e orçamento não é feita de forma atempada (até 15 de Dezembro de cada ano) afectando a efectivação das actividades programadas e implicando atrasos na concretização dos objectivos e metas definidas para o exercício orçamental; (iii) 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.

## 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. O actual sistema de controlo de receitas e despesas ainda não é adequado, por isso, os relatórios não são publicados. Tais relatórios são inclusos na conta de gerência, mas a mesma ainda não é disponibilizada para consulta pública nos termos da lei. O Conselho Municipal possui um pacote contabilístico informatizado, o SAGM (Sistema de Administração e Gestão Municipal) mas o mesmo, até agora, apenas procede ao registo de receitas próprias, ainda não inclui receitas de outra natureza (FCA, FIIL, PDA, PERPU, e outras fontes de financiamento), e não cobre as despesas. As conversas mantidas indicaram que se encontra em vista um plano para a informatização de todo o processo de gestão municipal para incorporar os planos, a orçamentação, o património, as despesas, e que este é um processo que esta em reflexão no âmbito do PDA, devendo, eventualmente, resultar na uniformização do sistema de gestão de finanças municipais no país. A Assembleia Municipal não possui as necessárias capacidades técnicas para monitorar as demonstrações financeiras. 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 consequente exclusão. De uma forma generalizada, e apesar da forte interacção constatada entre o Conselho Municipal e os municípios, 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). O Município não possui funções de Gestão de Desempenho e de Análise de Risco, e apesar de o estatuto orgânico prever um Gabinete de Controlo e Verificação Interna, esta função ainda não é desempenhada. É a IGF (MdF) quem assume estas

<sup>4</sup> Relatórios anteriores no âmbito do MuniSAM e este próprio Relatório levantam a preocupação com o facto de o Manifesto Eleitoral ser um instrumento de natureza política e não um serio levantamento - produzido de forma participativa e actualizado anualmente - sobre as necessidades mais prementes dos municípios.

funções na qualidade de auditor interno do Estado. Não foram encontrados no Conselho Municipal de Quelimane, contudo, quaisquer relatórios produzidos pela IGF referentes aos exercícios anteriores. E os relatórios de auditoria não são disponibilizados à Assembleia Municipal ou ao público, ou ainda, integrados na conta de gerência para efeitos de consulta. Parte importante da gestão do desempenho é a gestão de recursos humanos. Em regra, nenhum salário pode ser pago sem que o funcionário esteja inscrito na folha de salários, a qual tem de ser previamente aprovada pela Assembleia Municipal, contudo, no início das actividades do actual elenco, foi identificado o pagamento de salários a funcionários pertencentes ao quadro do Governo da Província, revelando a fragilidade do actual sistema de gestão de recursos humanos. É preciso que seja desenvolvido e implementado um mecanismo apropriado de gestão eficaz dos RH, monitoria do desempenho dos funcionários, identificação dos riscos que possam comprometer tal desempenho e implementação efectiva de serviços.

#### 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. O Município, conforme acima referido, não possui qualquer função de controlo interno, e o actual elenco não teve acesso a relatórios de auditoria interna/externa anteriormente efectuados, impossibilitando a definição de plano para a correcção de quaisquer situações previamente identificadas. Numa perspectiva preventiva, o Município não possui qualquer tipo de código de conduta ou regulamento próprio de ética profissional aplicável aos seus funcionários. Foi, contudo, recentemente, aprovado o Código de Probidade 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 os vereadores e/ou directores de serviços municipais (na qualidade de *gestores e responsáveis da administração central e local do Estado*)<sup>5</sup>. 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 interesse<sup>6</sup>. 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 Quelimane e do desempenho é realizado por via da auditoria interna (IGF) e da auditoria externa (TA). A análise da prática e da legislação autárquica indica que no actual cenário de supervisão por via da auditoria interna e externa em moçambique no nível municipal há uma sobreposição das funções de auditoria interna e externa levantando questões relativas à separação dos poderes de auditoria entre a IGF e o TA. As constatações indicam 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. 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.

<sup>5</sup> Vide Artº 58º a) e c) da Lei 15/2012 (Probidade Pública).

<sup>6</sup> Idem, arts. 50º et seq.

Outro aspecto que vale a pena acrescentar 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 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;
- e. A sociedade civil em Quelimane encontra-se mais virada para intervenções e iniciativas fora do território municipal, exercendo maior enfoque nos distritos fora do Município;
- f. 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
- g. Em termos institucionais, ainda existem alguns desafios relativamente, nomeadamente, entre outros, (i) à comunicação efectiva dentro do Conselho Municipal, e entre este e a Assembleia Municipal e os munícipes, (ii) a existência de pessoal técnico e qualificados para as várias funções de gestão municipal, (iii) a existência de um funcionário responsável pela execução da função de controlo interno, e (iv) à exiguidade orçamental para prestar serviços públicos municipais de forma mais eficiente.

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 Presidente da Assembleia Municipal tendo ambos manifestado um forte interesse em incrementar a participação cívica nos processos de gestão municipal. Ademais uma grande abertura foi recebida por parte das pessoas indicadas pelo Presidente do Conselho Municipal - dada a indisponibilidade da sua agenda em nos receber - para interagir com a equipa. O Conselho Municipal reconhece ainda a inexperiência técnica do seu actual quadro, agravado pela “ausência de uma passagem de *pastas e funções*” por parte do anterior elenco, e reconhece haver uma necessidade de capacitação do seu pessoal em todas as áreas de gestão do Município de Quelimane. As pessoas indicadas pelo Presidente do Conselho Municipal reconheceram a importância do Programa no reforço das capacidades do próprio Conselho Municipal, especialmente em torna-lo mais socialmente responsável na execução dos recursos públicos e da satisfação das necessidades dos munícipes. A equipa do estudo agradece também pela pronta disponibilização e acesso a todos os oficiais relevantes e a todos os documentos existentes sobre a gestão municipal e utilização dos recursos disponíveis, permitindo que a equipa do estudo pudesse alcançar um retrato mais próximo, quanto possível, da actual realidade dos processos de responsabilização social no Município de Quelimane.

## 1. Introdução

O presente documento constitui uma análise de base relativa aos cinco processos de responsabilização social no Município de Quelimane. A análise relativa a cada um dos processos foi 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 Municipal<sup>7</sup>, da Assembleia Municipal e da Sociedade Civil. Este processo incluiu ainda uma análise de relatórios e documentação disponível sobre o Município de Quelimane 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 Quelimane, 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 Quelimane é um Município de categoria C, e foi uma das primeiras 33 autarquias criadas com o processo de autarquização em Moçambique, sendo, classificado como um Município de Cidade<sup>8</sup>. É o maior e mais importante Município da província da Zambézia (os outros Municípios são a Vila de Alto Molocué, a Cidade do Gurué, a Vila de Milange e a Cidade de Mocuba). A Cidade de Quelimane é também a capital e a maior cidade da província da Zambézia, está localizada junto do rio dos Bons Sinais, a cerca de 20 km do Oceano Índico. Possui um porto fluvial com cais acostável e infraestruturas adaptadas à navegação marítima de grande tonelagem. O porto é um dos principais impulsionadores das suas principais actividades económicas, centro de uma importante indústria pesqueira; é o quarto maior do país e possui um importante significado e potencial local e regional sócio-económico. Este potencial é fortalecido pela vontade que o Governo Provincial e a comunidade empresarial local têm manifestado a pretensão 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.<sup>9</sup>

Quelimane tem uma área aproximada de 117 km<sup>2</sup>, uma população de 193.343 habitantes<sup>10</sup>, e encontra-se administrativamente dividido em 4 postos administrativos numericamente denominados e divididos em Bairros, conforme ilustra a tabela abaixo.

Cidade de Quelimane	População por Sexo		
	Total	Homens	Mulheres
Posto Administrativo Urbano I	48,637	25,886	22,751
Bairro Aeroporto	9,382	5,018	4,364
Bairro Chirangano	4,162	2,099	2,063
Bairro Filipe Samuel Magaia	1,881	1,044	837
Bairro Kansa	2,535	1,352	1,183
Bairro Liberdade	4,546	2,546	2,000
Bairro Mapiazua	2,691	1,436	1,255
Bairro Piloto	855	439	416
Bairro Popular	2,533	1,326	1,207

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Vide Resolução 7/87 de 25 de Abril Artigo 2º, nº 4º; e Lei 10/97 de 31 de Maio, Artigo 1º, nº 2.

<sup>9</sup> <http://mocaweb.com/section-table/46-sociedade-mocambicana/1357-provincia-da-zambezia-plano-estrategico-entre-ameacas-e-esperancas.html>

<sup>10</sup> <http://conselhomunicipaldequelimane.blogspot.com/2012/01/sobre-quelimane.html#more>

Cidade de Quelimane	População por Sexo		
	Total	Homens	Mulheres
Bairro Sagar	9,293	4,938	4,355
Bairro Sinacura	2,959	1,573	1,386
Bairro Torone Velho	4,582	2,383	2,199
Bairro I De Maio	1,946	1,071	875
Bairro 24 De Julho	1,272	661	611
Posto Administrativo Urbano 2	46,296	23,357	22,939
Localidade Urbano 2	46,296	23,357	22,939
Bairro Coalane li	12,712	6,366	6,346
Bairro Gogone	2,184	1,101	1,083
Bairro Icidua	9,084	4,590	4,494
Bairro Ivagalane	358	175	183
Bairro Janeiro	7,012	3,558	3,454
Bairro Murropue	1,275	628	647
Bairro Torrono Novo	6,207	3,190	3,017
Bairro 7 De Abril	5,772	2,902	2,870
Bairro Sangariveira	1,692	847	845
Posto Administrativo Urbano 3	40,333	20,057	20,276
Localidade Urbano 3	40,333	20,057	20,276
Bairro Acordo De Lusaka A	4,367	2,193	2,174
Bairro Acordo De Lusaka B	5,634	2,755	2,879
Bairro Bazar	1,892	886	1,006
Bairro Coalane I	2,417	1,194	1,223
Bairro Cololo	3,381	1,720	1,661
Bairro Migano	1,432	649	783
Bairro Namuinho	2,334	1,098	1,236
Bairro Sampene	4,626	2,324	2,302
Bairro Samugue	3,582	1,919	1,663
Bairro I De Maio A	3,169	1,645	1,524
Bairro I De Maio B	3,764	1,787	1,977
Bairro 25 De Setembro	1,797	915	882
Bairro 3 De Fevereiro	1,938	972	966
Posto Administrativo Urbano 4	58,077	29,872	28,205
Localidade URBANO 4	58,077	29,872	28,205
Bairro Brandao	5,903	3,101	2,802
Bairro Floresta	6,983	3,492	3,491
Bairro Inhangome	1,009	480	529
Bairro Manhaua A	10,622	5,664	4,958
Bairro Manhaua B	5,512	2,921	2,591
Bairro MicaJune	6,945	3,410	3,535
Bairro Santagua A	7,700	3,974	3,726
Bairro Santagua B	9,156	4,721	4,435
Bairro 17 De Setembro	4,247	2,109	2,138
<b>TOTAL</b>	<b>193,343</b>	<b>99,172</b>	<b>94,171</b>

No passado, já foi conhecida por Chuabo<sup>11</sup> e foi um importante centro comercial *swahili* aquando da chegada dos portugueses, em 1498. Em 1530 a cidade foi ocupada por Portugal, tendo sido elevada a vila e sede de concelho em 1763, e a cidade a 21 de Agosto de 1942<sup>12</sup>. Em termos de estrutura dos órgãos autárquicos possui três órgãos, nomeadamente, o Presidente do Conselho Municipal, o Conselho Municipal (CM) e a Assembleia Municipal (AM). Em 28 de Dezembro de 2011 foram realizadas eleições intercalares, que culminaram com a eleição do actual edil, Manuel António Alculete Lopes de Araújo, do partido MDM (Movimento Democrático de Moçambique) com 22.822 votos obtidos, correspondentes a

<sup>11</sup> O Perfil das Primeiras 33 Autarquias em Moçambique faz referencia a três versões sobre a origem da designação Quelimane. Vide página 112.

<sup>12</sup> <http://www.worldmapfinder.com/Pt/Africa/Mozambique/Quelimane/>

63,14%<sup>13</sup> do total de votos. A Assembleia Municipal de Quelimane é formada por 39 membros sendo 21 da bancada da FRELIMO, 18 da bancada da RENAMO. O partido do actual Edil não possui qualquer representação junto da Assembleia Municipal. A Assembleia Municipal possui oito (08) comissões de trabalho equivalentes às vereações do conselho municipal, nomeadamente:

- (i) Planificação e desenvolvimento autárquico;
- (ii) Administração e finanças;
- (iii) Infra-estruturas e habitação;
- (iv) Educação, saúde, mulher e acção social;
- (v) Cultura, juventude e desportos;
- (vi) Indústria, comércio, turismo, mercados e feiras;
- (vii) Meio-ambiente, saneamento; jardins e cemitérios;
- (viii) Polícia municipal, fiscalização e transportes.

Conversas realizadas junto do Município indicam que em termos de elaboração de planos e orçamentos é levado a cabo um processo de auscultação por via de actividades de presidência aberta. A nível interno no conselho municipal, cada sector prepara o seu plano de actividades para o ano seguinte. A unidade de planificação junto da Vereação de Planificação e Desenvolvimento Autárquico compila os dados produzidos durante as visitas de presidência aberta e os dados recolhidos em cada sector e discute os mesmos com os directores de cada área. Subsequentemente, uma versão preliminar é submetida ao conselho municipal para discussão. Após a discussão a este nível a proposta de Plano de Actividades e Orcamento é submetido à Assembleia Municipal, apos ter sido verificado pelo Ministério das Finanças e reajustado com base nos tectos orçamentais por aquele indicados.

O Conselho Municipal reconhece a sua limitada capacidade em termos de domínio dos processos de gestão municipal dado que a maioria dos técnicos do quadro do Conselho Municipal não possuíam uma experiencia forte na área. Por seu turno, a Assembleia Municipal indica que a experiencia dos seus membros resulta da prática no decurso do tempo de trabalho dos mesmos, a qual tem sido consolidada com a participação em cursos de formação, seminários, consulta de documentos e legislação, entre outros. Contudo foi manifestada por este órgão a necessidade de se fortalecer as competências dos membros da assembleia no que toca ao acompanhamento dos processos de aquisições, gestão de recursos humanos e gestão financeira.

Um dos principais desafios enfrentados pelo Município encontra-se relacionado com a falta de infraestruturas de captação e tratamento de efluentes urbanos, onde a maioria dos mesmos é drenada para o rio, contaminando os ecossistemas e aquíferos, e estando abaixo do nível do mar, acoplada à fraca capacidade de recolha e tratamento de resíduos sólidos cria o cenário ideal para, para além da destruição dos ecossistemas, a eclosão de doenças epidémicas como diarreias, cólera e malária, especialmente na época chuvosa.<sup>14</sup> Outro problema enfrentado é a questão do acesso a água potável. A actual capacidade do FIPAG é limitada e em alguns bairros as torneiras ficam tempos longos sem jorrar agua. À altura da realização do presente estudo estava em curso a construção de novos centros de abastecimento, cuja conclusão iria permitir uma maior capacidade de cobertura, 24 horas por dia, incluindo em zonas actualmente não cobertas.

O facto de no Município de Quelimane existir um executivo municipal diferente de qualquer uma das forcas políticas representadas na Assembleia Municipal representa um grande desafio resultante da coabitação política no que toca à gestão municipal. Tal desafio pode ir desde à concordância no que respeita à aprovaçao de planos, à viabilização dos planos e orcamento propostos pelo conselho municipal, entre outras matérias ligadas à gestão municipal. A outra face da moeda, contudo representa uma enorme oportunidade e/ou possibilidade de união de sinergias entre grupos de orientação política diversa no sentido de trabalharem em conjunto em prol da satisfação das necessidades dos Municípios de Quelimane e de haver uma maior prestação de contas e responsabilização por parte do Conselho Municipal perante a Assembleia Municipal.

O presente relatório de base constitui uma análise abrangente que oferece uma descrição da capacidade das partes interessadas em participar efectivamente em cada um dos cinco processos de gestão de

<sup>13</sup> Vide **Acórdão do Conselho Constitucional, n.º 04 /CC/201 I, de 22 de Dezembro, pág. 19.**

<sup>14</sup> Pág. 80, Revista de Gestão Costeira Integrada 7(1):69-82 (2007), Artigo sem revisão editorial, Antonio Mubango Hogueane, *Universidade Eduardo Mondlane, Escola Superior de Ciências Marinhas e Costeiras, Chuabo Dembe.*

recursos públicos. O mesmo foi preparado com base numa revisão dos principais documentos e entrevistas com os principais intervenientes do lado da oferta e da procura durante a visita de estudo a Quelimane. 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 para 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 municípios. 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?

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

- 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?
<b>Relatório rigoroso e actualizado sobre a análise e avaliação de necessidades dos actuais constrangimentos situacionais municipais relevantes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A Autarquia possui, de acordo com o seu estatuto orgânico, um fórum consultivo municipal - um mecanismo de consulta que se deve reunir duas vezes por ano. O objectivo do referido Fórum Consultivo seria de auscultar, a opinião que a sociedade civil (confissões religiosas, associações e clubes desportivos) tem sobre as necessidades dos munícipes e sobre as prioridades de despesa do Município. De acordo com as discussões realizadas este fórum não se encontra a funcionar. Vide subsecção 2.2.2, adiante.</li><li>• Durante o processo de planificação, a vereação de planificação consulta todas as áreas para identificar as necessidades de cada uma das mesmas, mas este exercício não produz qualquer relatório.</li></ul>
<b>Planos estratégicos relativos aos principais projectos e programas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O 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 político vencedor) é transformado no plano quinquenal do Município;</li><li>• Em Quelimane, para o exercício de 2012, o actual</li></ul>

	<p>elenco municipal ainda não havia levado a cabo uma apurada consulta junto das comunidades municipais;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O Município ainda não possui qualquer tipo de documento estratégico. O único existente é Manifesto Eleitoral o qual não é publicado ou afixado. Das discussões mantidas resultou que havia sido recentemente celebrado um MdE com a UNILÚRIO (Universidade do Lúrio) para a mesma apoiar a autarquia na preparação de um plano de desenvolvimento municipal e de um plano de desenvolvimento industrial;</li> <li>• A autarquia possui - e isto resulta de obrigação legal - um Plano e Orçamento anual em documento único.</li> </ul>
<b>Contratos de Terceirização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os contratos adjudicados pelo Conselho Municipal de Quelimane 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 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 público<sup>15</sup>.</li> </ul>
<b>Acordos de prestação de serviços</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima.</li> </ul>
<b>Planos de manutenção e desenvolvimento de Infraestruturas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A lei define o poder dos Municípios de conceberem e aprovarem os seus próprios planos de desenvolvimento. O Município de Quelimane não tem qualquer tipo de Plano Estratégico e de Desenvolvimento Municipal (equivalente ao Plano de Estrutura Urbana). Vide células acima sobre o MdE com a UNILÚRIO.</li> </ul>
<b>Documentos orçamentais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Plano e Orçamento anual do Município de Quelimane, é elaborado com base no manifesto eleitoral e estabelece as acções e prioridades para o período de um ano, indicado 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;</li> <li>• O documento do orçamento indica (empregando uma classificação económica do orçamento) o tecto orçamental para cada uma das fontes de financiamento. O referido documento compreende 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 e Orçamento é 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 1/2008, Artigos 13.4 e 13.5);</li> <li>• O actual Plano e Orçamento não foram aprovados em consonância com o estabelecido na lei. Foi apenas aprovado em Fevereiro de 2012, após ter sido</li> </ul>

<sup>15</sup> 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.

inicialmente devolvido, na primeira sessão de 2012, pela Assembleia Municipal. O Plano e Orçamento deveria, de acordo com a Lei 1/2008 (vide ponto acima), ter sido aprovado até 15 de Dezembro de 2011, durante a vigência do mandato do anterior elenco.

- O Art.º 11 da Lei 1/2008 estabelece ainda que três (03) cópias do Plano e Orçamento aprovado deverão ser disponibilizadas para consulta – por qualquer parte interessada - no edifício principal do Município. Contudo, nenhuma cópia do Plano e Orçamento aprovado encontrava-se disponível ao público para consulta.

#### Documento de política orçamental

- 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

- 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<sup>16</sup>;
- O CFMP 2012-2014 efectua uma projecção global das despesas de funcionamento e investimento (componente interna do OE) para o nível autárquico<sup>17</sup>.

#### Informação detalhada de revisões sobre o exercício em curso

- 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 um elemento crucial para

<sup>16</sup>Por favor Vide pág. 19, ROSC 2008, República de Moçambique: Relatório sobre a Observância de Normas e Códigos — Módulo de Transparência Fiscal), Maio de 2008, Relatório do FMI n° 08/152(P).

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

	considerar o orçamento do CMCQ como sendo um orçamento aberto.
<b>Informação detalhada sobre as transferências</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nenhuma informação detalhada é preparada sobre as transferências, ou sequer sobre as demonstrações financeiras trimestrais.</li> </ul>
<b>Previsões detalhadas de despesas em infraestruturas e manutenção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O documento do Plano e Orçamento efectua uma previsão de despesas em infraestruturas e manutenção em termos gerais. Todavia, o mesmo não descreve ao detalhe todas as acções requeridas para cada actividade principal.</li> </ul>
<b>Relatórios detalhados sobre a colecta real de receitas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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 são afixadas junto do Conselho 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.</li> </ul>

## Sumário das capacidades actuais das partes interessadas

<b>Lado da Oferta</b>	
<b>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</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O Conselho Municipal ainda não possui competências de planificação estratégica e alocação de recursos – provendo justificações e explicações baseadas em evidências. O próprio Manifesto Eleitoral utilizado como base de elaboração do Plano e Orçamento anual não resulta de um trabalho apurado de auscultação dos munícipes. Actualmente não são utilizados mecanismos baseados em evidências para justificar e explicar as decisões de planificação e alocação de recursos;</li> <li>Apesar de haver um maior envolvimento entre o CM e os munícipes sobre as actividades do município, incluindo a utilização de uma conta Facebook (<a href="http://www.facebook.com/pages/Conselho-Municipal-de-Quelimane/336168753084332">http://www.facebook.com/pages/Conselho-Municipal-de-Quelimane/336168753084332</a>) e de um Blogue (<a href="http://conselhomunicipaldequelimane.blogspot.com/">http://conselhomunicipaldequelimane.blogspot.com/</a>) do Município onde a generalidades das actividades do Município são comunicadas, ainda não existe informação detalhada sobre o processo de colecta de despesas e justificações e explicações associadas a aquele;</li> <li>Ambas contas acima referidas poderiam ser usadas para divulgar informação relevante sobre o desempenho na colecta, alocação e planificação de recursos disponíveis.</li> </ul>
<b>Capacidade (e competências técnicas) de realização de uma análise detalhada de necessidades e produção de um relatório respectivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O CM encontra-se em constante interação com os munícipes (presidência aberta, interação com comunidades específicas, uniões laborais, agentes económicos, etc.) mas desta interacção não resulta qualquer análise detalhada de necessidades ou</li> </ul>

relatório associado;

- 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 municípios.
- Adicionalmente, a Versão Preliminar do Plano 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 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, caso não, à participação do público;
- Ademais, a disseminação de um Relatório Detalhado de Necessidades Municipais deverá também ser tomada em consideração. Tal relatório deveria ser produzido antes da preparação do Plano e Orçamento Anual, e deverá ser tomado em conta na preparação do plano estratégico e/ou qualquer outro plano de médio e/ou longo prazo (por exemplo, do plano de desenvolvimento municipal).

**Capacidade de envolvimento com grupos/actores cívicos na priorização das necessidades**

**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)**

- O Município tem a capacidade efectiva de interacção com os actores cívicos mas deve, contudo potenciar essa capacidade e utiliza-la de forma efectiva na identificação das necessidades e definição das prioridades de alocação de recursos.
- É difícil estabelecer quão credível e precisas são as actividades incluídas no Plano 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 (*outputs* e *outcomes*);
- Parte do problema se deve ao facto de (i) o Município utilizar o seu Manifesto Eleitoral como documento orientador de planificação e não um documento estratégico pré-concebido, (ii) o actual elenco ainda ser novo em termos de governação municipal (ou governação de qualquer tipo) e a sua equipa de

	<p>planificação ainda estar a dar os seus primeiros passos (ausência de competência técnica especializada).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>Capacidade de envolvimento na preparação de planos e orçamentos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme referido para efeitos de planificação e orçamentação o envolvimento consubstancia-se na realização de eventos de presidência aberta. Toda a equipa de planificação participa e trabalha no terreno no sentido de aferir dos munícipes sobre 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;</li> <li>• A equipa de planificação do elenco anterior deixou de trabalhar para o Município, tendo este trabalhado por um período de 4 a 5 meses com um oficial de planificação antigo. Os oficiais do Conselho Municipal ainda não possuem a necessária capacidade de envolvimento com os munícipes e grupos cívicos relativamente aos planos e orçamentos.</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competências técnicas) de colecta efectiva de receitas, de produzir relatórios sobre a colecta de receitas, e de envolvimento no processo de colecta de receitas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<b>Lado da Procura</b>	
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Esta 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.</li> <li>• Ademais, a sociedade civil em Quelimane encontra-se virada para a participação em assuntos respeitantes à governação provincial e não à governação municipal. É extremamente limitada a participação da sociedade civil em aspectos referentes à esfera de governação municipal.</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competências técnicas) de identificar e priorizar as necessidades prementes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>Capacidade de revisão do relatório</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum relatório é actualmente produzido</li> </ul>

**de análise de necessidades e de envolvimento com os oficiais no que respeita às necessidades prioritárias**

relativamente ao processo de análise de necessidades (pelo menos, não é disponibilizado para consulta pública). Todavia, mesmo se tais relatórios fossem produzidos e partilhados, os grupos cívicos não possuem actualmente a capacidade de 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<sup>18</sup>.

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

- O Município não possui qualquer plano estratégico;
- Actualmente, não existe engajamento cívico à volta da preparação de planos e orçamentos. Os membros da Assembleia Municipal possuem a necessária capacidade técnica para rever e avaliar planos e orçamentos, contudo, é preciso reforçar a capacidade de fazê-lo tomando em consideração as necessidades prioritárias dos munícipes (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 pode abordar e interagir com o Conselho Municipal à volta das actividades e prioridades estratégicas e do seu custeio. Conforme indicado, não são produzidos planos e orçamentos detalhados e não existe qualquer plano estratégico;
- 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 Quelimane 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 afixa nas suas instalações, e disponibiliza à Assembleia Municipal para afixação nas suas instalações, o montante de receitas colectadas no dia útil anterior. Contudo, não é levada a cabo uma preparação sequencial de relatórios (semanal, mensais, trimestrais, semestrais) que permitam aos munícipes e aos próprios membros da Assembleia Municipal obter uma informação completa, agregada e actualizada sobre as receitas colectadas pelo Município.
- 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).

<sup>18</sup> Com efeito, uma análise aos documentos relativos às sessões da assembleia municipal denotam esta tendência.

---

## 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, Técnicos de Planificação, Vereação de Planificação e Desenvolvimento Autárquico, todos vereadores)
- Conselho Consultivo do PERPU (Conselho Municipal, Equipa Técnica do PERPU e membros da comunidade representados aos níveis dos Postos Administrativos e respectivos Bairros)<sup>19</sup>

#### 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 técnicos e no plano apresentado por cada vereação)
- Assembleia Municipal aprova o Plano Final
- No caso do PERPU (Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana: 2011-2014)<sup>20</sup> Foi criado um Conselho Consultivo específico para o processo de tomada de decisões sobre a atribuição dos fundos. O processo inicia com os candidatos a consultarem o representante do Conselho Consultivo no referido bairro. O mesmo canaliza o assunto para a equipe técnica do Município que apoia os beneficiários na preparação das propostas de financiamento. Uma vez preparadas, a mesma equipe técnica (comissão técnica) submete um parecer ao Conselho Municipal, o qual (em conselho) toma a decisão sobre a adjudicação do apoio. Cumpre aqui referir que o PERPU não é uma fonte de fundos para o funcionamento do Conselho Municipal ou para financiar as suas despesas sejam correntes ou de investimento. O Conselho Municipal funciona, outrossim, apenas como um interveniente no processo de selecção, atribuição e controle da execução dos fundos e respectivo reembolso. A referência ao PERPU em sede da presente secção tem a ver com o facto de no âmbito do mesmo se ter criado um mecanismo de consulta e processo decisório participativo que poderia ser tomado em consideração no processo de planificação junto do conselho municipal.

#### Colecta de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação em colaboração com o vereador de cada área)
- Contribuintes municipais
- Conselho Consultivo e Comissão Técnica no caso do PERPU

#### Alocação de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação, cada vereador)
- Assembleia Municipal aprova o Plano 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, Vereação de Planificação e Desenvolvimento Autárquico, 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. Adicionalmente, os técnicos de planificação *indagam* os munícipes sobre as suas necessidades e preocupações.

---

<sup>19</sup> O município de Quelimane possui 05 Postos Administrativos.

<sup>20</sup> O PERPU foi concebido para promover a redução da pobreza nas zonas urbanas e baseia-se na geração ou criação de oportunidades de emprego e a protecção social e inclui a acção social directa, a acção social da saúde e a acção social escolar. O PERPU foi concebido para beneficiar municípios dos principais municípios de cidade no país, nomeadamente, para além de Quelimane, Lichinha, Pemba, Nampula, Tete, Chimoio, Beira, Inhambane, Xai-Xai, Matola e Maputo.

- A vereação de planificação e desenvolvimento urbano recolhe também as propostas de actividade de cada vereação, compila, custeia, e submete à análise do conselho para aprovação antes de submissão ao ministério das finanças, em conformidade com o calendário de planificação e orçamentação.
- A identificação de necessidades é feita por via de visitas acima referidas e os resultados desses encontros são registados em acta. 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.
- De acordo com as discussões realizadas, no primeiro ano do mandato do actual elenco (2012) esta metodologia não foi utilizada, uma vez que não existiam técnicos de planificação no Município e a nova equipa ainda é inexperiente.
- Conforme referido anteriormente existe uma interacção frequente - porém, não estruturada - entre munícipes (incluindo grupos de interesse) e o presidente do Conselho Municipal. Contudo, este processo ainda não é levado a cabo de forma estruturada. Adicionalmente, o Município reconhece que, apesar de ter uma equipa motivada, ainda tem dificuldade na área de governação municipal, em especial, de planificação e orçamentação. Nem todos os encontros de concertação com sociedade civil e/ou sector privado são registados dificultando a alimentação do processo de planificação.
- Relativamente a este processo é também importante reter que o (i) Manifesto Eleitoral é o instrumento orientador do processo, ou seja, o Conselho Municipal tem de incluir actividades do nos planos anuais; (ii) contudo, o mesmo não é actualizado anualmente; (iii) o Presidente interage de modo frequente com os munícipes através das visitas de presidência aberta onde estes são auscultados. As estruturadas do Conselho Municipal (Chefes de Postos Administrativos, Chefes de Bairros, Chefes de Quarteirão, em diante) são utilizadas mesmo para anunciar as visitas do presidente; e (iv) não há, todavia, processos estabelecidos para assegurar o registo - compilação - *feedback* - no processo de planificação e definição de actividades e despesas prioritárias.

#### Planificação:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal e Vereação de Planificação e Desenvolvimento Autárquico. 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 e orçamento e submete ao Ministério das Finanças até o dia 31 de Julho de cada ano.
- A Assembleia Municipal aprova o Plano Final até o dia 15 de Dezembro de cada ano, porém, para o Plano e Orçamento referente a 2012 apenas foi aprovado em fevereiro do ano-referencia.

#### Colecta de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação em colaboração com o vereador de cada área)
- Contribuintes municipais
- Conselho Consultivo e Comissão Técnica no caso do PERPU (os fundos são transferidos do nível central para uma conta alojada junto do Banco Comercial e de Investimentos (BCI-Fomento) criada para o efeito pelo Município, e é para essa mesma conta que são devolvidos os valores respeitantes aos créditos concedidos no âmbito do programa).

#### Alocação de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação, 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, 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 último (a qual indica o tecto orçamental disponível), o Conselho Municipal faz os necessários ajustes e submete à Assembleia Municipal para aprovação<sup>21</sup>.

- A Assembleia Municipal aprova o Orçamento Final.
- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação, cada vereador). O Conselho Municipal é também responsável pelas decisões de adjudicação no âmbito do PERPU, ouvida a comissão técnica.

### **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)**

- A participação e engajamento de todas as partes interessadas na identificação de necessidades, planificação, colecta e definição de prioridades ainda é limitada e deve ser criado algum mecanismo de envolvimento à volta deste processo.
- O Conselho Municipal reconhece a necessidade de potenciar a capacidade dos funcionários afectos às responsabilidades associadas a este processo.

#### **Lado da Procura**

##### Grupos e actores da sociedade civil

- Os grupos cívicos não participam no processo e focalizam mais os seus esforços em actividades fora do território da cidade de Quelimane.

##### Membros da Assembleia Municipal

- Os membros da Assembleia Municipal levam a cabo visitas de auscultação aos munícipes, mas acreditam que ainda estão aquém do necessário.

### **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 limitadas sobre como o processo deve ser realizado (cronograma, legislação municipal, sistematização detalhada de necessidades, a implementação de sistemas de pesquisa e de captura de dados), uma vez que não tem experiência anterior na área de governação municipal.
- 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 permitindo 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 participação. Os grupos cívicos possuem limitações em termos de acesso ao Plano e Orçamento, ao Plano Quinquenal (Manifesto Eleitoral), às notas de levantamento de necessidades, a documentos de análise da capacidade de colecta de receitas.
- Adicionalmente, os grupos e actores da sociedade civil em Quelimane estão mais orientados para intervenções fora do território municipal (ou seja trabalham em toda a província, porém, fora da cidade de Quelimane), pelo que ainda não existe qualquer experiência e conhecimento de intervenções no âmbito municipal - são estas organizações que participam no âmbito do Observatório de Desenvolvimento Provincial. Existem algumas iniciativas como é o caso do programa Mulheres na Política (a ser implementado pela NAFEZA com o apoio da IBIs) que também começa a ter alguma interacção com as autoridades municipais, mas o mesmo tem um âmbito mais abrangente fora do território do Município. Conversas mantidas em Quelimane indicam que, de uma maneira geral, a sociedade civil ainda não despertou para a necessidade de intervenção junto do nível municipal, ora porque sempre trabalharam no nível provincial, ora

---

<sup>21</sup> O Plano e Orçamento aprovado pela Assembleia Municipal ainda carece da homologação pelo Ministério das Finanças para que possa produzir efeitos.

porque, muitas das vezes, os seus programas são direccionados para áreas onde, de facto, se encontra disponível o financiamento para a realização das suas actividades.

- Ainda, apesar de o GMD estar representado em Quelimane, a intervenção e domínio dos processos de GFP ainda limitado, tanto da parte da sociedade civil formal, bem como dos grupos cívicos e de interesse.

#### Membros da Assembleia Municipal

- Os membros da Assembleia Municipal não possuem algum 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, através da provisão de ferramentas que possam orientá-los da contribuição para a elaboração de documentos de levantamentos anuais de necessidades que sejam mais profundos.
- Ademais, a ideologia partidária - a qual aparenta ser neste momento a forma dominante de actuação dos membros da Assembleia Municipal - traz consigo o risco de prejudicar a participação objectiva e com base em evidências no exercício da supervisão das actividades do Conselho Municipal.

**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 uma grande necessidade de capacitação em aspectos de planificação e orçamentação e no aumento da capacidade e competências em todos os aspectos relacionados com este processo.
- O Conselho Municipal considera que seria 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 eis) para o exercício seguinte<sup>22</sup>.

#### **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.

#### Membros da Assembleia Municipal

- A Assembleia Municipal é de opinião que deverá haver maior comunicação entre esta e o Conselho Municipal no âmbito do processo de planificação.

**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 para cobrir todas as áreas deste processo (e não apenas a identificação de necessidades por via da auscultação e/ou a tradicional presidência aberta).
- A iniciativa de comunicação via Facebook e Blogue (e já que o Município não possui uma página alojada na Internet) poderá ser maximizada de modo a trazer o máximo de informação possível (explicações e justificações) sobre as necessidades identificadas, os recursos disponíveis e as prioridades identificadas. Ademais, os mesmos mecanismos podem ser utilizados para anunciar as receitas do dia útil imediatamente anterior, os períodos de cobrança, o calendário das sessões (extra) ordinárias da Assembleia Municipal, e uma série de informação e dados relativos à forma como as decisões sobre a utilização de recursos públicos são tomadas.

---

<sup>22</sup> 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.

## **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. O facto de nenhuma das bancadas fazer parte do mesmo partido do presidente do Conselho Municipal pode ser saudável para impulsionar a mudança no sentido de melhorar o processo de planificação e orçamentação.

## **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?**

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

- 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"> <li>• 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. <u>Com efeito, discussões junto do Conselho Municipal indicam que os desembolsos ocorrem na primeira semana de cada mês.</u></li> </ul>
Relatórios financeiros trimestrais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
Demonstrações financeiras anuais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 TA<sup>23</sup>, com cópia para o MdF. As discussões mantidas indicam que o Conselho Municipal não tinha recebido do elenco municipal cessante (a 31 de dezembro de 2011) as contas do respectivo mandato, não tendo havido qualquer tipo de transferência formal de “pastas”. No</li> </ul>

<sup>23</sup> 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.

**Relatórios financeiros anuais auditados**

entanto, o mesmo submeteu de forma atempada a referida conta de gerência - com as limitações decorrentes de as mesmas terem sido geridas por um elenco anterior e de não existirem registos suficientes para orientar a preparação das contas.

- 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.
- A conta de gerência referente ao exercício anterior aprovada (ou não) pela Assembleia Municipal deverá ser submetida ao Tribunal Administrativo para ser julgada.
- De acordo com as discussões mantidas, o conselho municipal não tinha em sua posse - nem no arquivo municipal - qualquer relatório anterior de auditoria.
- Nenhuma auditoria havia sido feita com o fim do anterior mandato, como seria regra e, por essa razão, foi solicitada uma auditoria ao TA no início do presente mandato de 2012, não tendo, até a realização da visita de campo, sido partilhado qualquer relatório de auditoria. Uma segunda auditoria foi realizada às contas e processos municipais após a submissão da conta de gerência, mas também ainda não havia sido partilhado qualquer relatório até à altura da realização do presente estudo.
- 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 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 seu turno, a envia à IGF para realizar 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 significa 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 interna<sup>24</sup>, 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) supervisiona o desempenho do executivo e administração de outro nível de 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 separação credível de poderes. Adicionalmente, este processo “contraditório” de “supervisão” é tornado ainda mais complicado pelo mandato duplo do TA. Por um lado, o TA age como um tribunal administrativo, 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 de supervisão externa efectiva pelo TA<sup>25</sup>. 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

---

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> Acresce, contudo, que em relação aos projectos financiados externamente, como é o caso do PDA, por exemplo, estes são auditados por auditores externos do sector privado, mas os resultados dessas auditorias não são divulgados e partilhados com o público.

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.

#### **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).

### **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 ou, pelo menos, ao uso socialmente responsável de tais recursos.
- 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.
- A conta Facebook e o Blogue da autarquia poderiam ser potenciadas e utilizadas para efeito de fornecer justificações e explicações sobre como os recursos são utilizados para satisfazer as necessidades dos municípios.

**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/TA<sup>26</sup>) e é reportado junto da Assembleia Municipal.
- Discussões junto do Conselho Municipal indicam,

<sup>26</sup> 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.

	<p>contudo, que quando o actual elenco iniciou o seu mandato, não havia registos disponíveis e havia uma dívida acima de 04 milhões de meticais o que significa que apesar da produção de demonstrações financeiras e instrumentos de reporte financeiro ainda falta algum tipo de mecanismo que assegure a utilização transparente e apropriada de recursos públicos no Município.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acresce que durante a visita da equipa do estudo os oficiais contactados referem que o Conselho Municipal precisa de fortalecer a sua capacidade, designadamente do pessoal existente e da pessoa responsável pela administração financeira (em especial a gestão de receitas e de despesas).</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios financeiros trimestrais detalhados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima.</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras anuais detalhadas e precisas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima.</li> <li>• Adicionalmente, acresce que a autarquia produz uma conta de gerência, a qual apresenta valores destinados a demonstrar os fluxos de tesouraria (monetários)<sup>27</sup> De entrada e de saída da autarquia durante o exercício financeiro de referência e inclui o saldo resultante.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 elevada a cabo, ou sobre os seus mecanismos de controlo e desempenho financeiro.</li> <li>• 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 e desempenho.</li> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acordo com o seu estatuto orgânico o Conselho Municipal deve ter um órgão de controlo interno com funções de controlo e verificação interna.</li> <li>• Todavia, este órgão ainda não existe e o Conselho Municipal não possui, neste momento, a capacidade de realizar funções de auditoria interna e de gestão de riscos.</li> <li>• O controlo interno, contudo, deve ser realizado e/ou complementado pela IGF. Porém, conforme ilustrado acima, a função da IGF não constitui uma auditoria “interna” ou gestão de risco pois, para fazê-lo, necessitaria de ter pessoal permanente e efectivo no Conselho cuja tarefa séria de monitorar constantemente os relatórios financeiros mensais e a realização de investigações proactivas sobre os riscos identificados, entre outros aspectos, de uma forma</li> </ul>

<sup>27</sup> Apesar de, excepcionalmente, também é obrigatória a inserção de transacções em género, como é o caso de donativos em espécie, remunerações, entre outros.

continuada e permanente. Esta (s) pessoa (s) responsável (is) pelo controlo interno, os quais deveriam fazer parte do quadro de pessoal da autarquia, deveriam 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. Os mesmos seriam responsáveis por assegurar que as recomendações deixadas pelas auditorias e/ou inspecções seja, com efeito, levadas a cabo.

- Conforme indicado acima, dada a falta de capacidade do TA de realizar visitas anuais de auditoria externa ao Município, o seu julgamento da conta de gerência tem como base as visitas anuais (e o parecer) da IGF relativamente as operações do Município. Em termos de normas e princípios de auditoria externa geralmente aceites, esta função não é exercida de forma credível.

**Capacidade (e competências técnicas) para realizar auditorias externas às despesas**

- A responsabilidade para realizar auditorias externas reside junto do TA, o qual possui o mandato 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. Não se encontram disponíveis relatórios de auditoria externa anteriores.
- 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 Quelimane 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 TA<sup>28</sup>, 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 oficiais, 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).

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

- Vide acima.

<sup>28</sup> 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).

## Lado da Procura

<b>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</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul>
<b>Capacidade (e competências técnicas) de revisão das demonstrações financeiras mensais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul>
<b>Capacidade (e competências técnicas) para rever os relatórios financeiros trimestrais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul>
<b>Capacidade (e competências técnicas) para rever as demonstrações financeiras anuais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os actores cívicos os e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras.</li></ul>
<b>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</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li><li>• 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”. Conforme referiu um dos municípios contactados, <i>o ambiente está a ferver e a pessoa é acusada de ser da FRELIMO, da RENAMO ou do MDM</i>, pelo que, 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.</li></ul>
<b>Capacidade (e competências técnicas) de rever os relatórios de gestão de risco</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as 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.</li><li>• Ademais, o Município e/ou os auditores não produzem qualquer tipo de relatório de análise e gestão do risco.</li></ul>
<b>Capacidade (e competências técnicas) para revisão das auditorias externas às despesas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras.</li></ul>
<b>Capacidade de envolvimento com os oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, possuem competências limitadas - em termos de qualificações e competências especializadas - para rever e analisar demonstrações financeiras.</li></ul>

externa e de avaliar as justificações / explicações sobre as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas

- Este facto afecta negativamente a possibilidade e a sua capacidade de usar as evidências produzidas pelas auditorias para interagir com quaisquer entidades (oficiais e 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

- 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 e finanças);
- 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 e finanças) – é responsável pela realização da despesa com base nos planos. Existe uma unidade de administração e finanças a 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.
- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – Tem 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.
- 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 e é responsável pela realização de auditorias externas a todas instituições públicas, incluindo os Municípios.
- Até o momento da realização do trabalho de campo o Município havia recebido duas (02) auditorias, uma do TA, a pedido do Conselho Municipal, e outra da IGF, após a submissão da conta de gerência ao TA.
- 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 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 têm 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 Quelimane os municípios ainda não têm acesso à conta de gerência. 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)<sup>29</sup> e estão autorizados a participar nas sessões de abertura de propostas<sup>30</sup>. 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)**

##### **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.

### **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 ainda não possuem o domínio total sobre como funciona 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) mas o mesmo, até agora, apenas procede ao registo de receitas próprias, ainda não as receitas de outra natureza (FCA, FIIL, PDA, PERPU, etc.), e não cobre as despesas. As discussões realizadas indicaram que esta em vista um plano para a informatização de todo o processo de gestão municipal para incorporar os planos, a orçamentação, o património, as despesas, e que este é um processo que esta em reflexão no âmbito do PDA, devendo, eventualmente, resultar na uniformização do sistema de gestão de finanças municipais no país.

#### **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.

---

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> Idem, artº 75º.

#### 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, não possuem 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)**

Os oficiais do Conselho Municipal contactados referem que os membros do quadro ainda possuem um domínio limitado sobre este processo e que gostariam de avançar no sentido de melhorar a capacidade dos mesmos de modo a assegurar uma melhor prestação de serviços aos munícipes. A interacção com os membros do Conselho Municipal revelou um forte interesse em cumprir com as expectativas dos munícipes e este interesse representa uma enorme oportunidade para a promoção da participação e engajamento cívico à volta dos processos de gestão de recursos públicos.

##### **Lado da Procura**

###### Grupos e actores da sociedade civil

Conforme referimos acima, actualmente, os actores da sociedade civil operam mais no nível de governação provincial, mas os mesmos manifestaram o seu interesse em promover a participação no processo de acompanhamento da gestão municipal de despesas públicas.

#### 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 e o Conselho Municipal.

#### **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 Quelimane reconhece a necessidade de desenvolvimento de capacidades a todos os níveis do Município em termos de gestão financeira de recursos públicos. Obviamente que o reconhecimento desta dificuldade é apenas o primeiro passo. Acomodar a participação e o engajamento dos munícipes (incluindo a provisão de explicações e justificações) e a implementação do plano de acção de mudança do processo são os desafios que devem ser ultrapassados.

##### **Lado da Procura**

###### Grupos e actores da sociedade civil

A sociedade civil em Quelimane encontra-se actualmente enfraquecida; (i) o fórum local de ONGs (FONGZA) encontra-se enfraquecido; (ii) algumas organizações são conotadas como pertencendo a determinadas facções políticas; (iii) não existe experiência de trabalho no âmbito municipal; e a sociedade civil não possui ferramentas e conhecimentos adequados para proceder ao acompanhamento dos processos de responsabilização social.

## **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 devem ser produzidos?**

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

- 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 rever relatórios de desempenho ao longo do exercício;
- Capacidade (e competências técnicas) para 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 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 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"><li>• O Conselho Municipal de Quelimane produz e apresenta relatórios à Assembleia Municipal durante as ordinárias sobre o grau de cumprimento das actividades planificadas. Este, não é, contudo, disponibilizado para consulta pública.</li></ul>
Relatórios de desempenho de fim de exercício (normalmente acompanhados de relatórios financeiros e integrados no relatório anual)	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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 ainda não é reportado.</li></ul>
Relatórios de auditoria interna	<ul style="list-style-type: none"><li>• O estatuto orgânico do Município cria um Gabinete de Controlo e Verificação Interna (Art 38 do Estatuto Orgânico) o qual, contudo, ainda não existe.</li><li>• 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 diferença chave entre a auditoria interna e externa.</li><li>• Durante a visita de estudo (Outubro de 2012), a inspecção pela IGF já tinha decorrido e o Conselho Municipal encontrava-se a aguardar o respectivo relatório.</li><li>• É importante que se estabeleça uma função de auditoria interna e de gestão de risco no próprio Município. Desse modo, o município poderá ter pessoal permanentemente dedicado disponível 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 emergem.</li></ul>
Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras e de desempenho)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não foram encontrados relatórios de auditoria externa pelo TA, apesar de o Município ter recebido em 2012 uma visita de auditoria daquela instituição. Também não existem relatórios de auditoria externa e/ou interna, referentes a exercícios anteriores. A ausência de registos sobre as auditorias anteriormente realizadas inibe o cumprimento e acompanhamento das recomendações pelas mesmas.</li></ul>
Relatórios sobre a implementação dos planos do projecto	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul>
Relatórios produzidos por provedores de serviços terceirizados	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não foi encontrado qualquer relatório produzido por provedores de serviços terceirizados.</li></ul>
Acordos de desempenho para os gestores seniores	<ul style="list-style-type: none"><li>• O Município ainda não aplica as provisões do SIGEDAP e nenhum acordo de desempenho é assinado com os gestores seniores ou com outros oficiais de alto nível.</li><li>• Facto interessante quando comparado com os Municípios anteriores visitados pelo programa (Cuamba,</li></ul>

Metangula) é a indicação, em sede de estatuto orgânico, não apenas das funções e competências, mas, da descrição de tarefas das secções de cada vereação (vide artigo 26 et seq. dos estatutos)

**Relatórios de infra-estruturas e de manutenção.**

- Não existe qualquer relatório específico a este respeito.

## 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**

- O Departamento de Recursos Humanos do Município é responsável pelos aspectos de desempenho. Até o momento nenhuma justificação 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. Todavia, até a data o Conselho Municipal de Quelimane ainda não iniciou a sua implementação.
- Quando o actual elenco iniciou o mandato identificou na folha de salários que existiam seis funcionários do Governo Provincial a receberem salários a partir dos cofres do Município. Nenhum salário pode ser pago sem que o funcionário em causa esteja inscrito na folha de salários, a qual tem de ser previamente aprovada pela Assembleia Municipal. Esta constatação do Conselho Municipal significa que o sistema de gestão de recursos humanos (RH) ainda é frágil.
- Não havendo 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 de desempenho ao longo do exercício**

- O Artigo 13 do SIGEDAP estabelece que o período de avaliação de desempenho é anual, de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro.
- Contudo, estabelece 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.

**Capacidade (e competências técnicas) para produzir relatórios de desempenho anuais**

- Até ao momento, nenhum relatório anual de desempenho dos funcionários foi produzido.

<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Município ainda não possui a capacidades e/ou as competências técnicas para estabelecer funções de auditoria interna e de gestão do risco.</li> <li>• Conforme indicado. A auditoria interna e a gestão do risco são actualmente 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 risco<sup>31</sup> e de gestão. Estas auditorias apenas cobrem o aspecto do desempenho relativamente aos planos (incluindo relativamente ao Manifesto Eleitoral).</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas ao desempenho</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As Auditorias externas actualmente apenas olham para o desempenho numa perspectiva de cumprimento das actividades contidas nos planos.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• A criação de uma função operacional de auditoria interna e de gestão do risco dentro do Município será crucial para este fim. Logo que tal função de gestão de risco seja operacionalizada e a funcionar, os oficiais do Conselho Municipal estarão em posição de analisar informação recolhida relativa ao risco.</li> <li>• Adicionalmente, os oficiais deverão ainda precisar de criar um processo viável de interacção com os membros da Assembleia Municipal e como os grupos cívicos de modo a comunicarem explicações e justificações relativas à gestão de desempenho.</li> <li>• A existência do SAMCom, e a realização de encontros trimestrais pelo SAMCom, poderia constituir um veículo para operacionalizar este processo. Os grupos cívicos e os membros da Assembleia Municipal poderiam participar nestes encontros.</li> <li>• 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</li> </ul>

<sup>31</sup> 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.

ou a testemunho pelos membros da Assembleia).

### Lado da Procura

**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**

- Os actores cívicos e os membros da Assembleia Municipal actualmente não têm acesso a quaisquer relatórios sobre a gestão de desempenho ou de auditorias ao desempenho 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 o conhecimento necessário sobre o processo de gestão de desempenho e as competências técnicas para rever justificações e explicações baseadas em evidências sobre como a gestão do desempenho está a ser efectuada.

**Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho ao longo do exercício**

- 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.

**Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho anuais**

- 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.

**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**

- 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 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**

- 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.

desempenho,  
desempenho

controles,

- e
- 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, Departamento de Administração e Finanças, Departamento de Recursos Humanos);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP);
- Municípios.

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

- Conselho Municipal (Presidente do Município, Vereadores, Departamento de Administração e Finanças, Departamento de Recursos Humanos) – O órgão principal é o Departamento de Recursos Humanos o qual gere todos os aspectos relacionados com os recursos humanos. Contudo, ainda não se encontra implementado um sistema apropriado de desempenho (SIGEDAP).
- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – A Lei não prescreve quaisquer tarefas específicas na supervisão deste processo e, de facto, nenhuma tarefa é actualmente realizada pela Assembleia Municipal de modo a exercer a supervisão sobre o desempenho do Conselho Municipal e dos seus vários programas na implementação das suas actividades planificadas.
- 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 de acesso a 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)

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 munícipes, no geral, sentem que deveriam ter acesso a mais informação sobre este processo. Isto não significa necessariamente que os munícipes estão conscientes da importância que o processo de gestão de desempenho tem sobre o sucesso do Conselho Municipal na satisfação directa das suas necessidades, pelo que, ainda há um caminho longo a percorrer para que estes comecem a perceber a ligação que este processo tem com a satisfação das suas necessidades.

Acresce, conforme já referido no presente estudo que as organizações da sociedade civil que operam na província concentram as suas actividades fora do território municipal.

Membros da Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal tem esta competência e 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 não possuem os recursos e o conhecimento apropriados para implementar este processo. Um exemplo concreto disso é a não 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 grau de cumprimento das actividades planificadas não olhando para áreas específicas de desempenho individual (capacidade e competências) nem olham 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 é algo considerado como sendo da única responsabilidade do Conselho Municipal, por isso, não constitui 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 Planificação, os quais deveriam trabalhar de forma coordenada durante a planificação para assegurar que as metas individuais sejam inclusas 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 de modo a beneficiar-se de capacitação sobre como implementar o 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. Este aspecto é exacerbado pelo fraco quadro legislativo concebido para cobrir a supervisão pela Assembleia Municipal. Ao contrário do que acontece nos outros Municípios visitados no âmbito do programa, todavia, o facto de nenhuma das bancadas na Assembleia pertencer ao mesmo partido do presidente do Conselho Municipal actua como uma factor impulsionador para exigir mais justificações e explicações por parte da 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 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). 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?

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; actas 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; actas 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 de 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?
<b>Relatórios de auditoria externa (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses) que sublinhem possíveis abusos ou conflitos de interesse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As auditorias externas são levadas a cabo pelo TA. No momento da visita de estudo ao Município de Quelimane não existia qualquer relatório de auditoria disponível.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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 públicas<sup>32</sup>. 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.</li> </ul>
<p><b>Relatórios de auditoria interna que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>Relatórios de procedimentos disciplinares e acções correctivas adoptadas em resposta aos casos referidos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existem relatórios sobre as situações disciplinares e sobre as acções correctivas adoptadas como resposta aos mesmos.</li> </ul>
<p><b>Relatórios sobre casos de incapacidade e sobre as acções correctivas adoptadas em resposta (incluindo fraco desempenho ou incompetência do pessoal)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum relatório sobre a acção correctiva adoptada como resposta à conduta indevida, à incapacidade ou fraco desempenho do pessoal foi disponibilizado pelo Conselho Municipal de Quelimane.</li> </ul>
<p><b>Um registo contendo as declarações de interesses privados pelos gestores seniores, membros do Conselho Municipal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>Um registo contendo as declarações de interesses privados dos membros da Assembleia Municipal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Presidente da Assembleia Municipal declarou os seus interesses privados. Esta exigência não é feita a nenhum outro órgão / membro da Assembleia Municipal.</li> <li>• 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</li> </ul>

<sup>32</sup> Vide Artº 90º, Lei 26/2009.

<p><b>Todos os documentos de concurso, incluindo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anúncios de concurso</li> <li>- Especificação de bens ou serviços e plano de trabalhos</li> <li>- Lista de concorrentes</li> <li>- Documentos originais de concurso</li> <li>- Actas da comissão de avaliação</li> <li>- Contrato com o concorrente vencedor</li> </ul> <p>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)</p>	<p>declarar os interesses privados dos detentores de cargos de chefia e de gestão.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Não foi possível ter acesso ao processo de aquisições.</li> <li>• O Conselho Municipal possui uma UGEA (Unidade de Gestão e Execução de Aquisições) dentro da sua estrutura.</li> <li>• 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.</li> </ul>
--	--

## Sumário das capacidades actuais das partes interessadas

### Lado da Oferta

<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Conselho Municipal não possui ainda a capacidade, as competências técnicas para produzir justificações e explicações à volta da gestão da integridade pública.</li> </ul>
<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente o Conselho Municipal não possui a capacidade e as competências técnicas para monitorar a incapacidade e os eventos disciplinares que poderão envolver oficiais municipais e não possui a capacidade de manter (e não mantém) qualquer tipo de base de dados disciplinar.</li> <li>• Foi possível constatar que o Município carece de mecanismos de controlo interno que assegurem a não ocorrência de situações de conflito de interesses, especialmente na área de aquisições.</li> </ul>
<p>Capacidade (e competências técnicas) de produzir relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum relatório é produzido sobre a incapacidade e situações disciplinares.</li> <li>• Contudo, o Artigo II do SIGEDAP prescreve que as avaliações de desempenho deverão ser acompanhadas de um relatório e indicar as áreas que carecem de melhoria.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualmente, o 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.</li> <li>A este respeito os Órgãos de Tutela (especialmente o MFP) poderiam desempenhar um papel importante no apoio aos Municípios a implementar tais funções.</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas forenses</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
<p><b>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 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; actas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O regulamento de Aquisições refere-se a todos estes elementos (por favor, vide definições, Decreto 15/2010.</li> <li>As discussões junto do Conselho Municipal indicam que existe a necessidade de reforçar a capacidade dos membros do quadro nesta matéria.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não existe qualquer engajamento entre os oficiais e os auditores externos com os actores cívicos à volta da gestão da integridade.</li> </ul>
<b>Lado da Procura</b>	
<p><b>Capacidade para rever, com base</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia</li> </ul>

<p>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</p>	<p>Municipal actualmente possuem a capacidade de rever justificações e explicações baseadas em evidências relativas às decisões e ao desempenho na gestão da integridade pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Os actores cívicos contactados aparentaram não ter qualquer conhecimento dos procedimentos de aquisições.</li> </ul>
<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Não existe qualquer tipo de base de dados sobre constatações de incapacidade ou disciplinares.</li> </ul>
<p>Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo dos relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Acresce que aspectos relacionados com a avaliação de (in) capacidade e aspectos disciplinares não constam nos relatórios anuais, nem são partilhados com o público.</li> </ul>
<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
<p>Capacidade (e competências técnicas) de revisão, avaliação e uso do conteúdo das funções de auditoria interna e de gestão de risco e de avaliação dos relatórios de auditoria interna e de gestão do risco sobre os eventos internos disciplinares e de casos de incapacidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
<p>Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios de auditoria externa forense</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>
<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever a eficiência e a transparência do processo de aquisições.</li> </ul>

---

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

- 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 e Finanças);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD);
- Municípios.

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

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, Departamento de Administração e Finanças) – 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 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. Ao contrário do que acontece nos outros Municípios visitados no âmbito do programa a acção dos membros da assembleia municipal não é limitada por relações partidárias uma vez que nenhuma das bancadas é do mesmo partido que o presidente do Conselho Municipal;
- 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. 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;
- Municípes – Os municípes 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 (ab) uso ineficiente dos recursos humanos e financeiros disponíveis) deveria ser realizado?**

De um modo geral nos pareceu que existe um desconhecimento geral sobre o processo de gestão da integridade pública como instrumento para a prevenção e correcção de situações de uso inefectivo dos recursos públicos disponíveis.

Um passo importante a dar aqui seria colocar algum enfoque sobre o aspecto do acompanhamento do processo de aquisições, uma vez que ainda não mecanismos instalados para o acompanhamento do mesmo e esta ser uma área potencial para a prevenção de possíveis situações de desvio (incluindo o uso indevido de fundos), para assegurar o cumprimento das actividades planificadas e para prevenir situações de conflito de interesses.

**Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)**

Os contactos efectuados junto do Conselho Municipal parecem indicar que dentro mesmo existe uma percepção de que este processo é feito de forma suficientemente transparente e que, inclusive, a adopção do sistema de comunicação com o exterior por via da conta no *Facebook* e do *Blog* são uma forma de concretizar tal integridade e transparência.

**Lado da Procura**

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os actores cívicos, por seu turno indicaram não participar no acompanhamento das actividades do Conselho Municipal.

Membros da Assembleia Municipal

Os contactos efectuados junto da Assembleia Municipal indicam uma necessidade de maior comunicação entre o Conselho Municipal e este órgão. Indicam ainda que algumas acções são levadas a cabo sem a autorização prévia da Assembleia Municipal, como seja, por exemplo a construção da Praça da Paz, inaugurada a 04 de Outubro de 2012, durante a realização do presente levantamento de base. De acordo com os mesmos contactos efectuados, a construção da referida praça não estava inserida no âmbito do Plano e Orcamento para o ano de 2012 e esta despesa não terá sido previamente autorizada pela Assembleia Municipal, pelo que, deveria haver uma maior coordenação entre estes dois órgãos.

**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 pela interacção mantida junto do Município que este processo 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.

#### 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?**

Conforme referido acima, nos pareceu que existe um desconhecimento geral sobre o processo de gestão da integridade pública como instrumento para a prevenção e correcção de situações de uso inefectivo dos recursos públicos disponíveis.

#### **Lado da Oferta (Oficiais do Conselho Municipal)**

O Conselho Municipal reconhece a necessidade de consolidar a sua incipiente experiencia na gestão dos processos de gestão municipal, mas não coloca enfoque específico sobre a necessidade de se assegurar a melhoria do processo de gestão da integridade pública.

#### **Lado da Procura**

##### Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Conforme referido, a sociedade civil em Quelimane encontra-se essencialmente virada para a realização de actividades que incidem nas áreas de governação provincial e muitas das mesmas operam fora do território municipal. Contudo demonstraram um interesse em acompanhar a forma como a gestão de recursos públicos e feita no nível municipal.

#### Membros da Assembleia Municipal

A este nível foi expressa a necessidade de melhorar a comunicação entre este órgão e o Conselho Municipal à volta de aspectos relacionados com, entre outros, o processo de aquisições. Esta comunicação poderia melhorar o processo de gestão da integridade pública porque, uma vez implementado em conformidade com a legislação relevante, poderá funcionar como um mecanismo adequado de prevenção da ocorrência de situações de conflito de interesses, de uso indevido de recursos públicos e de situações de corrupção.

#### **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 e Finanças, onde funciona o departamento de recursos humanos. Os *dossiers* sobre as sessões da Assembleia Municipal não possuem relatórios desta comissão, 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 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. 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 os vereadores e/ou directores de serviços municipais (na qualidade de *gestores e responsáveis da administração central e local do Estado*)<sup>33</sup>. 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 interesse<sup>34</sup>.

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 efectuar recomendações baseadas em evidências ao Presidente do Conselho Municipal, as quais deverão 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?**

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:

---

<sup>33</sup> Vide Artº 58º a) e c) da Lei 15/2012 (Probidade Pública).

<sup>34</sup> Idem, arts. 50º et seq.

- 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 registar em acta 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?
<b>Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os relatórios do Tribunal Administrativo são preparados como resultado das visitas de auditoria. O Município recebeu, a seu pedido, uma visita do TA no início do mandato do actual elenco. Contudo, não está disponível o relatório da referida visita de auditoria.</li> <li>• 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.</li> <li>• O processo de realização deste julgamento não envolve necessariamente uma interacção entre o TA e o</li> </ul>

Conselho Municipal. O mesmo é produzido com base 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).

- No Município de Quelimane não foram encontrados quaisquer relatórios do TA.
- 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).
- 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 nas inspecções pelo MdF/IGF), e a confusão à volta da sua função de pré-aprovação e de auditoria, 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.
- 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.
- 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 Quelimane, 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.
- Adicionalmente, as constatações do relatório de auditorias não são incorporadas nos relatórios anuais (conta de gerência).

#### Relatórios anuais

- O Conselho Municipal produz relatórios anuais. Estes são

	<p>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).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 da Assembleia Municipal no que concerne à sua autorização dos planos e das despesas municipais. Em última instância, pela forma como o mecanismo se encontra montado, é o MDF que possui a decisão final sobre os planos e orçamentos municipais.</li> </ul>
<p><b>Relatórios de implementação de projecto / programa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 consideração os objectivos estabelecidos dentro do Manifesto Eleitoral<sup>35</sup>. Isto deixa muito pouco espaço para actualizar as necessidades dos munícipes para além das acções de emergência ou acções específicas com visitas de presidência aberta.</li> <li>• Adicionalmente, as constatações dos relatórios de auditoria não são inclusas e/ou referidas nos relatórios de implementação.</li> </ul>
<p><b>Relatórios, actas de reuniões e deliberações da Assembleia Municipal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas as sessões da Assembleia Municipal (ordinárias ou extraordinárias são reduzidas a escrito e organizados em <i>dossiers</i> individuais, 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 <i>essencial que tenha ocorrido nos encontros, nomeadamente as ausências verificadas, as deliberações adoptadas e quaisquer posições contra as mesmas</i>. As actas da Assembleia Municipal encontram-se disponíveis para consulta.</li> <li>• A Assembleia Municipal de Quelimane afixa as suas deliberações junto do edifício principal do Conselho Municipal e no seu próprio 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.</li> </ul>

### Resumo das actuais capacidades das partes interessadas

<sup>35</sup> O manifesto é “transformado” no plano quinquenal do Município e orienta as acções do executivo municipal em termos acções concretas, projectos e programas.

## 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. 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 municípios.
- Ademais, existe uma interacção limitada com os actores de supervisão.

**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**

- 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, porem, os seus resultados não são atribuíveis ao actual executivo municipal.

**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**

- Não tivemos acesso a qualquer tipo de relatório sobre a facilitação do processo de auditoria. Contudo, fomos informados junto do Conselho Municipal que no início do ano de 2012, foi realizada uma auditoria pelo TA, a pedido do próprio Conselho Municipal.
- Acresce que os resultados produzidos pela referida auditoria ainda não foram disponibilizados.

**Capacidade (e competências técnicas) de envolvimento com os auditores externos, clarificar informação, e responder às constatações e recomendações preliminares**

- À altura da realização da visita de estudo ainda era incipiente chegar a esta conclusão. Acresce referir que já havia sido realizada uma visita do TA a pedido do Conselho Municipal. Acresce ainda que relativamente à resposta às constatações e recomendações preliminares seria adequado que a função de inspecção, controlo ou auditoria interna estivesse activa dentro do Município, pelo que, ainda não existe essa capacidade.

**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**

- Considerando que ainda não foi recebido qualquer relatório de auditoria externa ainda é bastante cedo para avaliar tal capacidade.

## 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**

- 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 competências técnicas ou ferramentas para fazê-lo (vide

<p>com os oficiais (e provedores de serviços) com base em evidências, e de rever e avaliar as acções correctivas necessárias</p>	<p>célula abaixo)</p>
<p><b>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 documentar as recomendações e de comunica-las ao Conselho Municipal e ao público</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao analisarmos os <i>dossiers</i> sobre as sessões 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 das necessidades dos municípios.</li> <li>• Conforme referido anteriormente, contudo, a Assembleia Municipal possui uma excelente capacidade de documentação das suas constatações, das suas actividades e das suas recomendações.</li> <li>• 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)</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima.</li> <li>• Acresce, mais uma vez, que os grupos cívicos têm estado a concentrar os seus esforços no âmbito provincial e não municipal.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O mesmo que acima.</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competências técnicas) dos actores / grupos cívicos e membros Assembleia Municipal de reverem e avaliar as</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> </ul>

### 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, Governador e Governo Provincial), conforme estabelecidos pela Lei 7/97<sup>36</sup>.
- IGF?

#### **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:

- ii) 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);
- iii) 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);
- iv) Acompanhar e fiscalizar a actividade dos órgãos executivos municipais e serviços dependentes (45.2.f da Lei supracitada);
- v) 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);

<sup>36</sup> Lei n° 7/97, de 31 de Maio sobre a Tutela Administrativa das Autarquias Locais

- vi) 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 2.1 da Lei 7/97, o qual estabelece que a tutela 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.

### **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

Da parte do Conselho Municipal, nos foi indicado que ainda era incipiente falar sobre este aspecto uma vez que ainda não tinham acedido a qualquer relatório de auditoria do TA e ainda desconheciam como se desenrolava o processo. Contudo, foi referido que o actual Edil solicitara uma auditoria pelo TA às contas do Município logo após a sua tomada de posse. Contudo, ainda não tinham acesso ao mesmo meio ano mais tarde o que não permitia, segundo os contactos efectuados, ao Conselho Municipal adoptar mecanismos para corrigir possíveis lacunas identificadas e evitar cometer erros de gestão que tenham sido cometidos no passado.

##### 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 este processo deveria ser participativo. 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 interagir com a Assembleia sempre que visitam o Município. Sugerem 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.

Adicionalmente, é geralmente reconhecido pelos munícipes (incluindo pela Assembleia Municipal) que o actual elenco fez uma diferença significativa em termos de realizações. Este processo poderia ser ainda mais aprofundado no âmbito do programa no sentido de se adoptar uma abordagem de responsabilização social na gestão dos processos municipais. Significa também, que um esforço adicional

poderia ser empreendido no âmbito do MuniSAM no sentido de capacitar os funcionários do Conselho Municipal em ferramentas de responsabilização social<sup>37</sup>

### **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. Relativamente a recursos, a Assembleia Municipal manifesta alguma exiguidade de recursos para levar a cabo as suas actividades de monitoria junto das comunidades e de outros sectores no Município. Exemplos dessas dificuldades de recursos incluem aspectos relacionados com a falta de dinheiro para a aquisição de material de escritório para o seu funcionamento, para a aquisição de combustível para a viatura da Assembleia Municipal, entre outros. A Assembleia Municipal refere também que nem sempre os fundos para o seu funcionamento são desembolsados com facilidade pelo Conselho Municipal, apesar de o plano do Município incluir uma linha orçamental para o funcionamento da mesma<sup>38</sup>.

### **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 referencia 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)**

É geralmente reconhecido pela maioria das pessoas contactadas no Município de Quelimane que o actual Conselho Municipal aparenta estar a desempenhar o seu papel de forma adequada. O Conselho Municipal deveria aproveitar esta vantagem e criar mecanismos para incrementar o engajamento cívico no processo de supervisão da gestão de recursos públicos ou pelo Município.

---

<sup>37</sup> Este aspecto foi recentemente levantado por um dos vereadores do conselho municipal de Metangula sendo, por isso, aconselhável prestar atenção a esta necessidade.

<sup>38</sup> As discussões realizadas junto da Assembleia Municipal indicam que durante o processo de planificação, este órgão envia ao Conselho Municipal as suas necessidades em termos de recursos para a realização das suas actividades. Estas necessidades são incorporadas no plano e posteriormente aprovadas pela Assembleia Municipal, contudo, uma análise ao Plano e Orçamento de 2012 não revela qualquer referência ou menção a fundos para o funcionamento da Assembleia Municipal.

## **Lado da Procura**

### Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Conforme referido anteriormente os grupos cívicos participam com maior ênfase no âmbito da governação provincial. A sua experiência de trabalho nessa área poderia ser aproveitada para iniciar o trabalho também no âmbito municipal.

### 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, o que constitui um obstáculo sério ao desenvolvimento desta capacidade.

## Bibliografia

Nº	Documento
1	<b>Constituição da República de Moçambique 2004.</b>
2	<b>MATOS</b> , Armindo dos Santos e <b>COSTA</b> , Maria Sílvia da Graça e, <i>Colectânea de Legislação Autárquica</i> , 2ª Edição Actualizada, ANNAM - Associação Nacional dos Municípios de Moçambique. Maputo, 2010
3	<b>Conselho Municipal da Cidade de Quelimane</b> , Estatuto Orgânico, Julho de 2011.
4	<b>Conselho Municipal da Cidade de Quelimane</b> , Assembleia Municipal, Dossier IX Sessão Ordinária, 23/03/2011.
5	<b>Conselho Municipal da Cidade de Quelimane</b> , Assembleia Municipal, Dossier X Sessão Ordinária, 18/05/2011.
6	<b>Conselho Municipal da Cidade de Quelimane</b> , Assembleia Municipal, Dossier XII Sessão Ordinária, 08/11/2011.
7	<b>Conselho Municipal da Cidade de Quelimane</b> , Conselho Municipal, Plano de Actividades e Orçamento 2012, Fevereiro de 2012.
9	<b>Decreto n.º 40/99</b> , de 29 de Junho que aprova o Estatuto Orgânico da IGF
11	<b>Tribunal Administrativo</b> , <i>O Controlo Interno nas entidades públicas</i> , sem data
12	<b>Tribunal Administrativo</b> , <i>Despacho do Tribunal Administrativo - Instruções de Execução Obrigatória</i> , 30 de Dezembro de 1999, BR n.º 52, I Série, 4º Suplemento
13	<b>ANAMM</b> – Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, <i>Perfil das Primeiras 33 Autarquias</i> , realizado por Arcus Consultores, 2009
14	<b>UMARJI, Mariam, LEES, Chris, CAVANAGH, Joe, PALACIO, Esther, e PAULO, Arsénio</b> – <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
15	<b>CIP – Centro de Identidade Pública</b> , <i>Legislação Anti-Corrupção em Moçambique, Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique</i> . Maputo, Julho de 2008.
16	<b>CDSZU e NIRAS - Euroconsult</b> , Relatório de Conclusão do Programa PI3, para o MICOA, DINAMARCA, SDC e ADA.

## ANEXOS

- Anexo I                      Lista de Entidades Contactadas

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

Nº	Nome	Cargo / Instituição
01	José Horácio Lobo	Vereador de Planificação e Desenvolvimento Autárquico
02	Cândida Quintano	NAFEZA
03	Calisto Chivura	Vereador de Finanças
04	Fiel Eduardo Chiambe	Vereador para a Área de Urbanização
05	Afonso João	Presidente da Assembleia Municipal de Quelimane
06	Orlando Zezela	Representante FONGZA e G20
07	René	Munícipe



Implementado por:



Financiado por:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**