



ESTUDO DE BASE

CONSELHO MUNICIPAL DA VILA DE METANGULA

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

Maio de 2012



Preparado Por: Aly E. Lalá – Pesquisador do Programa MUNISAM – Concern Universal

Índice

Agradecimentos	3
Acrónimos	3
Sumário Executivo	4
1. Introdução	11
1.1 Antecedentes	11
1.2 Objectivos	12
Geral	12
Específicos	12
Objectivo do presente diagnóstico	12
1.3 Metodologia	13
1.4 O Município de Metangula	13
2. Quadro Jurídico-legal & Institucional	16
3. Os Processos de Responsabilização Social	20
3.1 Análise de Necessidades, Planificação, Colecta e Alocação de Recursos	20
3.2 Gestão de Despesas	28
3.3 Gestão do Desempenho	33
3.4 Gestão da Integridade Pública	37
3.5 Supervisão	43
Bibliografia	47
ANEXOS	48
Anexo I Lista de Entidades Contactadas (por ordem de contacto)	49
Anexo II – Quadro Jurídico-legal Detalhado (Não Comentado) referente às Autarquias	50

Tabelas

Tabela 1- Quadro Jurídico / Legal – Chave sobre as Autarquias	19
Tabela 2 – Entidades – chave do processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos	24
Tabela 3 – Sumário das Capacidades das Partes Interessadas no Processo de Análise de Necessidades, Planificação e Colecta e Alocação de Recursos	28
Tabela 4 – Entidades – chave no processo de gestão de despesas	29
Tabela 5 – Sumário das Capacidades das Partes Interessadas no Processo de Gestão de Despesas	33
Tabela 6 – Entidades – chave no processo de gestão do desempenho	34
Tabela 7 – Sumário de Capacidades das Partes Interessadas no Processo de Gestão de Desempenho	37
Tabela 8 – Entidades – chave no processo de gestão da integridade pública	39
Tabela 9 - Sumário das Capacidades das Partes Interessadas no Processo de Gestão da Integridade	43
Tabela 10 – Sumário das capacidades das Partes Interessadas no Processo de Supervisão	46

Caixas

Caixa 1 – Extracto do relatório referente à primeira formação dos grupos de auditoria social em Metangula.	24
Caixa 2 – A opinião de um munícipe sobre a participação dos munícipes na gestão municipal dos recursos públicos.	25
Caixa 3 - O processo de Procurement em Moçambique.	40

Ilustrações

Ilustração 1 – Ciclo de Responsabilização Social	20
Ilustração 2 - O Processo de Planificação Municipal	21
Ilustração 3 - Reporte e Análise das Contas das Autarquias	31
Ilustração 4 -SIGEDAP	35

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 constituirá um instrumento fundamental na implementação do Projecto de Monitoria da Governação ao nível Municipal.

Especiais agradecimentos vão ainda para os membros do Conselho Municipal da Vila de Metangula, aos Membros da respectiva Assembleia Municipal e aos membros da Sociedade Civil / Grupos Cívicos locais, sem o apoio dos quais não seria possível compreender o actual cenário existente em Metangula.

Ainda, acresce que todas as pessoas e entidades governamentais e não-governamentais demonstraram um elevado grau de abertura e comprometimento para com a causa por detrás do presente estudo. Por o terem tornado possível, o nosso Muito Obrigado.

Acrónimos

ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
AM	Assembleia Municipal
AR	Assembleia da República
AMCMVM	Assembleia Municipal do Conselho Municipal da Vila de Metangula
AMCOW	Conselho dos Ministros Africanos para a Água
CM	Conselho Municipal
CMVM	Conselho Municipal da Vila de Metangula
FIIL	Fundo de Investimento de Iniciativa Local
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
IGF	Inspecção-geral de Finanças
IFAPA	Instituto de Formação da Administração Pública
IFPFT	Instituto de Finanças Públicas e Formação Tributária
MAE	Ministério da Administração Estatal
MdF	Ministério das Finanças
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
TA	Tribunal Administrativo
P 13	Programa de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique
PDA	Programa de Desenvolvimento Autárquico
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
UGEA	Unidade de Gestão e Execução de Aquisições
UFSA	Unidade Funcional e Supervisora de Aquisições
OSC	Organização da Sociedade Civil
OBS	Organização Baseada na Fé
OCB	Organização Comunitária de base
UTRAFE	Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado
TAE	Taxa de Actividade Económica
CDSZU	Centro de Desenvolvimento Sustentável para as Zonas Urbana
AMCOW	Conselho dos Ministros Africanos para a Água African Ministers' Council on Water
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
PDA	Programa de desenvolvimento Autárquico
GRP	Gestão de Recursos Públicos
TdM	Teoria de Mudança
MUNISAM	Monitoria de Responsabilização Social no nível Municipal
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
GP	Governo Provincial
MPF	Ministério de Função Pública
INTOSAI	Organização Internacional de Organizações Superiores de Controlo (<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
PEFA	Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (do original em inglês <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PME	Pequenas e Médias Empresas
VM	Vila de Metangula

Sumário Executivo

O presente relatório é referente a um Estudo de Base sobre a capacidade actual dos intervenientes do lado da oferta e do lado da procura no âmbito dos cinco processos do ciclo de responsabilização social no Município da Vila de Metangula, Província do Niassa. O relatório foi realizado no período compreendido entre Fevereiro a Abril de 2012, no contexto da implementação, do Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos municípios (MUNISAM) implementado pela ONG Concern Universal em coordenação com organizações locais da sociedade civil e contando com o apoio da Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (SDC) e procura criar competências aplicadas e capacidades de responsabilização social no decurso de três anos.

O programa trabalha em estreita colaboração com as estruturas locais e membros da comunidade, OCBs, OSCs; com o governo municipal, distrital e provincial e visa introduzir uma nova abordagem sistémica e integrada para a promoção de uma governação socialmente responsável ao nível municipal em Moçambique com o objectivo de estimular a participação cívica nos processos de gestão de recursos públicos municipais e, ao mesmo tempo, fortalecer as capacidades dos gestores - funcionários dos municípios, e membros das assembleias municipais – complementando o trabalho já iniciado no âmbito do Programa da SDC com alguns Municípios seleccionados (PI3 – actual PDA).

O relatório de base do MuniSAM para Metangula deverá oferecer uma descrição detalhada da actual situação da capacidade das partes interessadas, do lado da procura e da oferta, de envolvimento na gestão eficiente dos recursos públicos e na realização de actividades de responsabilização social. O pessoal do MuniSAM irá manter um registo rigoroso das actividades do seu programa e de quaisquer alterações na capacidade das principais partes interessadas à medida que o programa se desenrola. As constatações do presente estudo serão comparadas com uma reavaliação da capacidade das partes interessadas no final do programa. Espera-se que o programa contribua para melhorar a qualidade de vida dos munícipes através de mudanças: (i) na forma de pensar dos intervenientes – chave sobre a gestão eficiente dos recursos públicos e sobre os requisitos de responsabilização social; (ii) na forma de agir dos intervenientes no âmbito dos processos de gestão de recursos públicos, incluindo a utilização de evidências para questionar ou justificar a utilização dos recursos disponíveis; e (iii) na capacidade das partes interessadas em assegurar que justificações e explicações baseadas em evidências sobre a eficiência da utilização dos recursos para a satisfação das necessidades humanas.

Metangula é o primeiro município abrangido pelo Programa, num conjunto de oito municípios, incluindo Cuamba, Quelimane, Mocuba, Montepuez, Pemba, Beira e Mocímboa de Praia.¹ O Município da Vila de Metangula, com uma população estimada em 13.235 habitantes (censo de 2007), foi uma das primeiras 33 autarquias criadas em Moçambique e conta com 12 bairros municipais. O Conselho Municipal da Vila de Metangula (CMVM) enfrenta limitações de natureza financeira e ainda não cobra, por exemplo, o Imposto de SISA e o Imposto Predial Autárquico. O acesso a água potável e saneamento é um problema que preocupa os munícipes e as autoridades municipais em Metangula. Existem deficiências na gestão do sistema local de abastecimento de água e a falta de fornecedores e pessoal técnico para a sua manutenção vem agravar mais a situação. Em Metangula não existem bancos, ATMs ou qualquer tipo de serviços financeiros. Não existem serviços de internet e existe apenas 01 telefone fixo. Funciona uma rádio comunitária e a Televisão de Moçambique (TVM) tem cobertura local. Estes condicionamentos influenciam tanto as capacidades e competências do lado do Conselho Municipal, como dos grupos cívicos e/ou sociedade civil que pretendam envolver-se nos processos de gestão de recursos públicos.

Não existem indicadores precisos sobre a saúde no município. Por exemplo, relativamente à questão do género e do HIV/SIDA no CMVM não foi possível obter dados detalhados, mas esta foi uma preocupação durante a realização do levantamento.

Cada uma das secções e subsecções do relatório concorre para fornecer um retrato abrangente sobre a actual situação no que respeita à capacidade de envolvimento no nível municipal. Mais especificamente, o relatório procura retratar a capacidade das partes interessadas de participarem efectivamente em cada um dos cinco processos gestão de recursos públicos, os quais forma o ciclo de gestão de recursos públicos no nível municipal, abaixo apresentado.

¹ O Comité Directivo do programa MUNISAM vai fazer recomendações finais sobre a lista final dos municípios a serem abrangidos pelo Programa.



O relatório foi estruturado de modo a fornecer um conjunto de constatações de base relativas a cada um dos processos do **ciclo de responsabilização social**, nomeadamente:

- Análise de Necessidades, Planificação e Colecta e Alocação de Recursos (Secção 3.1);
- Gestão das Despesas (Secção 3.2);
- Gestão do Desempenho (Secção 3.3);
- Gestão da Integridade Pública (Secção 3.4); e
- Supervisão (Secção 3.5).

A Teoria de Mudança (TdM) do MUNISAM assume que os arranjos políticos e institucionais do Estado destinados a produzir de bens e serviços que progressivamente satisfaça, as necessidades humanas só podem ter sucesso se os processos de gestão de recursos públicos forem eficientes / eficazes. Para tal, têm de ser participativos, sensíveis às necessidades e socialmente responsáveis. Cada um dos processos exige uma determinada capacidade por parte de ambos lados da oferta e da procura de engajamento mútuo, e de produção de justificações e explicações sobre o uso dos recursos disponíveis e de envolvimento com base em evidências.

Para que a análise fosse possível foi consultada uma série de documentação relevante e contactos com intervenientes e partes interessadas – chave foram realizados em Maputo, Lichinga e Metangula. Foi também efectuada uma análise aprofundada do quadro jurídico-legal e institucional relacionado com cada um dos processos de responsabilização social no nível municipal e as normas aplicáveis a cada um dos processos de responsabilização social foram mapeadas.

As principais constatações do presente estudo de base incluem:

I. **Análise de Necessidades, Planificação, Colecta e Alocação de Recursos**

Resultado Pretendido pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que para este processo seja efectivo deverá ser iniciado por uma avaliação abrangente das necessidades humanas e de uma priorização destas. O mesmo envolve a identificação das actividades necessárias para abordar tais necessidades e a sua definição em actividades prioritárias agrupando-as em programas implementáveis. Estes programas são, então, custeados, e decisões são tomadas para mobilizar os fundos necessários e alocar os recursos às actividades e projectos definidos como prioridade. O envolvimento baseado em evidências entre os

intervenientes do lado da procura e da oferta é crucial na identificação e priorização das necessidades e actividades dos programas, bem assim, na mobilização e alocação de recursos no abito do processo. Os intervenientes do lado da oferta devem ter a capacidade de, com base em evidências, realizar e produzir avaliações, planos estratégicos, planos de mobilização de recursos e orçamentos. Os grupos do lado da procura devem ter a capacidade de analisar e de interagir com os referidos documentos no decurso deste processo.

Constatações do Levantamento: Não é realizada qualquer avaliação de necessidades. O Município envolve os munícipes neste processo, principalmente, através de consultas junto das autoridades e estruturas locais em cada um dos bairros municipais. Este envolvimento é limitado, porém, se considerarmos a exclusão dos grupos cívicos / grupos de interesse deste processo e do seu acompanhamento e que, tanto o Município, bem assim, os Munícipes, não têm uma capacidade adequada de interacção, e, sequer os próprios munícipes têm as necessárias competências técnicas para, com base em evidências, participar de forma activa e de acompanhar o processo.

- **Planificação Estratégica** – O Conselho Municipal refere ainda que são realizadas reuniões públicas de auscultação dos referidos problemas e recolha de possíveis soluções. De acordo com as conversas mantidas junto do CMVM, este apenas recolhe as contribuições que considera “válidas” e alinhadas com o Manifesto Eleitoral ao invés de levar a cabo um processo de avaliação de necessidades;
- **Avaliação de Necessidades** – A recolha de dados e/ou avaliação de necessidades em Metangula é efectuada por cada uma das vereações para a verificação de aspectos relacionados com as suas áreas de actuação e o envolvimento dos munícipes cinge-se à consulta às lideranças tradicionais e locais junto dos bairros;
- **Análise dos resultados, resumo e divulgação dos resultados preliminares** – Os resultados são verificados e decididos a nível de cada vereação, agregados em um plano único, e submetidos à apreciação e aprovação da Assembleia. Não existe qualquer tipo de fórum de discussão das necessidades preliminares ou para o debate sobre como os planos estratégicos serão, potencialmente, actualizados ou alterados.

A abordagem do MuniSAM assenta no pressuposto de que cada ser humano tem igual dignidade e igual direito sobre os recursos necessários para satisfazer as suas necessidades humanas básicas e exercer os seus direitos e capacidades. Os recursos disponíveis devem ser usados para satisfazer as necessidades humanas e prioridades sociais. A questão que se coloca é que as necessidades são dependentes do contexto e estas e as prioridades sociais estão em constante mudança. É, por isso, importante realizar avaliações regulares e participativas das necessidades da comunidade.

Adicionalmente, o Município possui uma equipa de planificação (comité de planificação). Este comité de planificação prepara os planos após (a) análise das actividades relevantes em conformidade com o Manifesto Eleitoral, conforme referido acima, (b) recolha e análise das auscultações durante os comícios populares; e procede a sua orçamentação.

2. Gestão das Despesas

Resultado Pretendido pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que para que este processo seja efectivo; após a alocação dos orçamentos para a implementação dos planos estratégicos aprovados, os intervenientes do lado da oferta iniciam a efectuação de despesas. Os gestores de linha têm de assegurar que todas as transacções sejam capturadas por um sistema informático contabilístico e de Gestapo financeira. Este sistema produz relatórios mensais e trimestrais, os quais são usados pelo Conselho, gestores e gestores de risco para identificar e endereçar os riscos a uma prestação efectiva de serviços e para manter informados os grupos cívicos sobre as mestas de despesa. A fidelidade desses relatórios e a confiança nos controlos financeiros deve ser auditada (auditoria externa). Os grupos cívicos e os órgãos de supervisão devem ter a capacidade de se envolverem relativamente as relatórios de despesa e de auditoria interna e externa, devendo ser capazes de influenciar a gestão de despesa e assegurar que a mesma responda às necessidades identificadas.

Constatações do Levantamento: O CMVM enfrenta dificuldades relacionadas com fraquezas de capacidade de gestão financeira e de controlo interno acarretando um sério risco de utilização indevida de fundos. Actualmente os balancetes e relatórios financeiros mensais, trimestrais e semestrais não são preparados e submetidos numa base regular e atempada. A Assembleia Municipal não possui as necessárias competências técnicas para acompanhar os dados financeiros – contabilísticos relativos à gestão das despesas. Apenas são preparados balancetes que não são submetidos à Assembleia Municipal e só são partilhados com o TA e com a IGF. A lei das finanças autarquias (1/2008) estabelece a obrigatoriedade de colocar à disposição dos munícipes, pelo menos, três cópias das contas da autarquia, o que não acontece, até ao momento. Para além disso, os grupos cívicos / de interesse da sociedade civil de Metangula não possuem as competências técnicas e/ou os instrumentos necessários para proceder a este acompanhamento.

Mais especificamente, um processo eficiente de Gestão de Despesas (Vide a Subsecção 3.2 e as Tabelas 4 e 5) pressupõe a realização de actividades atinentes a:

- a. Preparação de relatórios mensais de execução de despesas – As discussões junto do CMVM revelam que o município prepara balancetes mensais e os envia à DPPF-Niassa no início de cada mês. Não tivemos acesso a qualquer um dos balancetes.
- b. Identificação de riscos que ameacem a gestão efectiva de fundos. Este processo de identificação deve envolver a análise de quaisquer riscos identificados. Não se fez qualquer análise de riscos. São realizadas auditorias pela IGF-Norte, mas a mesma, apesar de não olhar apenas para a execução de despesas e de olhar para todos os processos de gestão municipal não inclui uma avaliação do risco *per se*. Discussões junto da IGF-Norte indicam que a selecção de auditorias extraordinárias baseia-se no risco existente (sendo o risco definido de acordo com o orçamento alocado ao município).
- c. Relatórios trimestrais detalhados sobre a execução de despesas – São preparados balancetes trimestrais que são partilhados com a Direcção Nacional da Contabilidade Pública (DNCP) junto do Ministério das Finanças. Os relatórios de auditoria da IGF, todavia, indicam que estes balancetes não são enviados com regularidade e/ou não são partilhados com a devida antecedência, conforme estabelecido por lei.
- d. Elaboração de Contas de Gerência – As mesmas devem ser aprovadas pela Assembleia Municipal e enviadas ao TA com o conhecimento do Ministério das Finanças. Os relatórios de auditoria da IGF indicam que a conta de gerência não é aprovada regularmente e atempadamente pela Assembleia Municipal e não é enviada com regularidade e/ou não é partilhada com a devida antecedência, conforme estabelecido por Lei.
- e. Análise da execução das despesas – Esta análise inclui a análise da sub/sobre execução das despesas e da análise de quaisquer fraquezas que possam afectar a prestação de serviços. Não é feita qualquer análise da execução das despesas. Ademais, os relatórios da IGF-Norte disponibilizados indicam a existência de desvios na aplicação de fundos para verbas diferentes, como, por exemplo, a utilização de receitas próprias acima do prescrito por lei para a cobertura de despesas com pessoal.
- f. Não há qualquer envolvimento de grupos cívicos / sociedade civil no acompanhamento do processo ou qualquer análise da sociedade civil sobre como a gestão de despesas é efectuada. Conforme indicado acima, adianta referir que ainda que os dados sobre a gestão de despesa fossem partilhados com grupos cívicos, estes não possuem qualquer capacidade de analisar o mesmo e de produzir opiniões sobre o mesmo e/ou de produzir recomendações.

3. Gestão de Desempenho

Resultado Pretendido pelo MuniSAM: O MuniSAM parte do pressuposto que para este processo ser efectivo, logo após o início da implementação dos planos estratégicos, os gestores do lado da oferta devem manter registo rigoroso do desempenho na implementação dos planos de programas e projectos. Este desempenho é registado tomando como base os indicadores e metas chave definidos nos planos estratégicos, os quais deverão ser correspondentes aos acordos de desempenho celebrados com os gestores seniores, e deverão endereçar, de forma progressiva as necessidades prioritárias. A informação é capturada por um sistema integrado de gestão financeira e de desempenho. Tal sistema

deverá produzir relatórios de desempenho trimestrais os quais deverão ser revistos pelo Conselho Municipal, gestores de linha, vereadores e gestores de risco. A fidelidade destes relatórios deve ser auditada externamente. Os relatórios de desempenho e de auditoria são usados para iniciar acções correctivas e para manter a Assembleia e os grupos cívicos actualizados sobre o desempenho e aspectos associados. Os grupos cívicos e os órgãos de supervisão devem ter a capacidade de se envolverem relativamente aos relatórios de desempenho pela auditoria interna e externa, devendo ser capazes de influenciar a gestão de desempenho e assegurar que a mesma responda às necessidades identificadas

Constatações do Levantamento: O CMVM apresenta dificuldades de gestão e avaliação do desempenho (principalmente no que concerne à utilização do actual sistema em vigor na função pública – SIGEDAP), não possui um mecanismo de controlo ou inspecção interna. São realizadas auditorias internas regulares pela IGF, mas as mesmas não são partilhadas com a Assembleia Municipal e, aparentemente, não existe ainda um mecanismo claro que assegure a implementação das recomendações deixadas pelas auditorias. Apesar da possibilidade de participação dos munícipes junto das sessões da Assembleia Municipal, tal participação é quase inexistente, e os grupos cívicos / grupos de interesse não acompanham o processo de gestão de desempenho.

- a. Relatórios de Desempenho – Não são preparados relatórios de desempenho pelo CMVM. Os contratos não possuem cláusulas de desempenho com ligação aos planos. Relativamente ao Manifesto Eleitoral é preparado um balanço sobre a sua implementação, mas este apenas indica as realizações alcançadas relativamente às actividades programadas pelo manifesto e não representa um reporte abrangente sobre o desempenho *vis a vis* os planos estratégicos municipais.
- b. Supervisão – A Assembleia Municipal procede ao acompanhamento da execução dos planos junto dos bairros municipais com vista a verificar o grau de execução das actividades planeadas. Uma das sessões da AM é dedicada à interacção com o Conselho Municipal à volta desta questão. Contudo, não é uma interacção virada para a análise do desempenho como tal.
- c. Relatórios de auditoria do desempenho – Estas auditorias referem-se àquelas realizadas pela IGF (interna) e pelo TA (externa). As auditorias realizadas, apesar de não se focalizarem apenas na execução de despesas e de olhar para todos os processos e mecanismos de gestão municipal (incluindo de controlo interno e recursos humanos) não incluem uma avaliação do desempenho como tal.

4. Gestão da Integridade Pública

Resultado Pretendido pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que este processo pressupõe a existência de um mecanismo que permita prevenir e corrigir situações de uso inefectivo dos recursos públicos disponíveis, incluindo a implementação de passos que previnam e respondam a situações de má-conduta, ineficiência, má-gestão, corrupção e conflitos de interesse. Inclui ainda o reporte público relativo a tais passos, por recursos humanos e unidades disciplinares, medidas de limitação de irregularidade em concursos, a publicação de bens ou a declaração de interesses pelos oficiais municipais seniores.

Constatações do Levantamento A este respeito acresce que o Município não possui qualquer tipo de código de conduta e de ética profissional específico (para além dos preceitos contidos no EGFAE). Todavia, em cumprimento das normas relativas à declaração de interesses dos titulares de cargos públicos, o Presidente do Conselho Municipal e o Presidente da Assembleia Municipal declararam os seus interesses e património a pedido do Ministério da Função Pública. O município possui uma unidade (designada UGEA) responsável pela gestão do processo de aquisições, a qual utiliza os documentos de concurso em vigor à luz do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado. O plano de aquisições da UGEA está em conformidade com o Plano Anual de Actividades e reflecte a cabimentação orçamental referente ao exercício. Não existe qualquer tipo de envolvimento com os grupos cívicos / de interesse no que respeita à prevenção da corrupção e/ou de situações de conflitos de interesse, ou, de um modo geral, no acompanhamento do processo ou qualquer análise da sociedade civil sobre como a gestão da Integridade Pública é efectuada.

5. Supervisão

Resultado Pretendido pelo MuniSAM: O MuniSAM assume que para que este processo seja eficiente os intervenientes do lado da oferta devem fornecer explicações e justificações, com base em evidências,

relativas às suas decisões e desempenho e à efectividade de outros processos, à Assembleia Municipal e aos grupos cívicos. Adicionalmente, deveria ser conduzida uma auditoria externa independente às despesas e ao desempenho em cada departamento, programa ou projecto municipal pelo Tribunal Administrativo. As constatações destas auditorias, em conjunto com informações detalhadas do relatório anual, deverão ser escrutinadas, comparando-as com as realizações no âmbito dos planos estratégicos aprovados e com as prioridades identificadas na avaliação de necessidades dos munícipes. O Conselho deverá responder às constatações e recomendações baseadas em evidências efectuadas pelos membros da Assembleia e de grupos cívico e de interesse. Especificamente, os planos estratégicos dos exercícios financeiros subsequentes deverão reflectir tais recomendações.

Constatações do Levantamento: A avaliação das contas e desempenho do Município é efectuada por via da auditoria interna (IGF) e da auditoria externa (TA). A última auditoria externa foi realizada em 2010, porém o relatório da mesma ainda não se encontra disponível (dois anos mais tarde). A Assembleia Municipal, porém não tem acesso aos relatórios de auditoria, e, adicionalmente, não tem havido qualquer interacção entre esta e os auditores (internos e externos). Por esta razão, não existe qualquer tipo de envolvimento com os grupos cívicos / de interesse no acompanhamento da gestão municipal.

Ainda existem desafios consideráveis que devem ser tomados em consideração pelos municípios em Moçambique na prossecução do seu papel vital de garantir uma gestão efectiva dos recursos públicos. Este é o principal mérito do MUNISAM um vez que coloca enfoque na provisão de ferramentas aos intervenientes do lado da procura (incluindo membros das Assembleias Municipais e grupos cívicos). O processo de condução do presente estudo e ampla interacção com os representantes do Conselho Municipal revelou um grau positivo de abertura com vista à promoção e estímulo de uma participação e envolvimento mais activo com os munícipes e grupos cívicos.

A sociedade civil e os grupos cívicos no CMVM, o principal elemento dos esforços no âmbito do Programa MUNISAM, atravessa várias dificuldades, entre as quais:

- a. Medo de interagir de forma participativa na gestão dos assuntos municipais, principalmente, devido ao receio consequentes conotações de natureza política e provável exclusão social, política e económica;
- b. A sociedade civil possui a percepção de que as autoridades municipais desconhecem e/ou não reconhecem o papel que a sociedade civil desempenha no desenvolvimento do município;
- c. Desconhecimento dos instrumentos jurídico-legais existentes, dos princípios plasmados na Constituição da República e em outros instrumentos relacionados com a participação social nos processos de gestão da coisa pública e gestão municipal, mais especificamente;
- d. Desconhecimento dos processos de gestão municipal da coisa pública, nomeadamente dos processos de planificação estratégica e orçamentação; execução orçamental; contabilidade, reporte e controlo interno; auditoria externa; e revisão de políticas e estratégias (tanto no nível central, bem assim, no nível provincial, distrital e municipal);
- e. Carência de instrumentos que permitam o seu acompanhamento de cada um dos processos de gestão da coisa pública.
- f. Por outro lado, os membros da sociedade civil têm uma percepção de que o seu envolvimento nos processos de planificação não produz quaisquer resultados. A sociedade civil sente que os seus contributos são negligenciados de forma recorrente e sistemática, criando um sentimento de frustração relativamente ao processo e desincentivando a sua participação.
- g. Actuação isolada e não organizada dos grupos da sociedade civil, em especial, dos grupos mais vulneráveis, como sejam grupos de mulheres, pessoas com deficiência (apesar do potencial contributo que estes podem dar e do apoio com que podem contar a nível nacional);
- h. Falta de capacidades organizacionais dos grupos cívicos / grupos de interesse para funcionarem de forma adequada e para melhor representarem as suas comunidades ou constituintes;
- i. Ausência de oportunidades de interacção e troca de experiências com outros grupos de municípios onde a sociedade civil opere de forma mais organizada.

MuniSAM irá fornecer atualizações regulares contendo uma descrição detalhada das actividades do programa e das respostas dos intervenientes chaves nos municípios - alvo, para, de forma transparente, se poder registar o seu contributo na prossecução dos resultados esperados, acima listados. O programa propõe-se a criar impacto por via da provisão de ferramentas de responsabilização social, a criação de comités de responsabilização social (SAMComs), e a provisão de apoio constante aos SAMComs com no uso destas ferramentas (e no envolvimento em auditorias sociais).

Os membros da Assembleia Municipal em Metangula Municipal aderiram à iniciativa do MuniSAM e referiram acreditar que tudo que tenha o potencial de contribuir para um maior envolvimento dos munícipes é bem-vindo. Por seu turno, os membros da Assembleia Municipal acreditam que tudo o que poderá contribuir para um maior envolvimento dos munícipes é bem-vindo na medida em que irá complementar a sua função como órgão fiscalizador e de monitoria, afinal de contas, nas palavras do próprio Presidente da Assembleia Municipal, referindo-se aos 13 membros da sua assembleia, *“os vinte e seis olhos que existem não são suficientes para acompanhar e fiscalizar”*. Do lado da sociedade civil e/ou grupos cívicos no município o interesse demonstrado em alterar o processo como a análise de necessidades, a planificação, a colecta e a alocação de recursos e em todos os processos do ciclo de responsabilização, é significativo.

1. Introdução

1.1 Antecedentes

1. Moçambique é um país rico geograficamente e culturalmente. O país alcançou a sua independência a 25 de Junho de 1975 após cinco séculos de dominação colonial portuguesa. Após a independência, o país adoptou uma Constituição e sistema monopartidário, de orientação socialista. O seu desenvolvimento como país foi afectado por uma guerra devastadora que enfraqueceu as principais infraestruturas e dizimou a vida de milhares de moçambicanos colocando Moçambique entre os países com os piores índices de desenvolvimento humano.

2. No fim dos anos 80 foi introduzido um Programa de Reestruturação Económica (PRE) e uma nova Constituição foi aprovada em 1990, a qual introduziu, entre outros aspectos, (i) o reforço dos direitos e liberdades fundamentais (entre estes a liberdade de associação), (ii) instaurou regras básicas de representação democrática, e (iii) deu os primeiros passos rumo à implementação dos governos locais e à participação dos cidadãos na vida pública e nos processos de tomada de decisões sobre a vida do país. Estes aspectos foram reforçados com a Constituição de 2004, a qual se encontra actualmente em vigor e em discussão junto da AR.

3. Moçambique registou no período pós guerra (a qual teve fim com a assinatura dos Acordos Gerais de Paz, em Roma, em 1992) um notável desenvolvimento e recuperação económica. Um recente artigo, escrito por David Smith, publicado no *The Guardian*, refere que o facto de o país estar a atravessar um “boom” de construção, é prova concreta dessa revolução económica. Refere ainda que no último trimestre de 2011 o crescimento económico atingiu uma taxa de 8.1% e que o Metical foi a moeda nacional com o melhor desempenho, em todo o mundo, face ao dólar. David Smith atribui este desenvolvimento aos recentes empreendimentos relacionados com a exploração de recursos naturais, mais especificamente recursos minerais, nomeadamente a exploração de carvão e de hidrocarbonetos. Acredita-se que estes desenvolvimentos poderão reduzir a dependência do país na ajuda externa².

4. Todavia, desafios persistem, especialmente no que concerne à polarização económica e à melhoria de vida dos cidadãos, especialmente dos mais desfavorecidos. Em relatório emitido em Maio de 2012, o *Africa Progress Panel*, presidido por Kofi Annan, antigo Secretário-Geral das Nações Unidas, Moçambique destaca-se como um país com uma elevada taxa de crescimento, mas que não está conseguindo converter o crescimento em redução da pobreza. O relatório afirma que um dos maiores perigos é a crescente desigualdade entre ricos e pobres, e observa que Moçambique é um dos países mais desiguais, com os 10% mais ricos da população tendo uma renda 19 vezes maior do que os 10% mais pobres. Espera-se que a implementação de projectos e programas de responsabilização social possam ajudar a garantir que, pela participação dos cidadãos, da base para o topo no processo de tomada de decisões e no acompanhamento dos processos públicos, as suas necessidades sejam satisfeitas e os seus interesses tomados em consideração na planificação e gestão dos recursos públicos.

5. É nesta esteira que a Concern Universal em Moçambique está a implementar o Programa de Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos municípios (MUNISAM) implementado em coordenação com as organizações nacionais da sociedade civil e com o apoio da Agencia Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (SDC). A CONCERN UNIVERSAL possui um amplo historial de trabalho em Moçambique, em especial na Província de Niassa (desde 1996) onde tem a sua sede (Maputo, a capital do país, conta com um escritório de apoio) e tem um compromisso significativo com o desenvolvimento participativo e sustentável a partir do nível de base.

6. De um modo geral, o programa espera trabalhar em estreita colaboração com as estruturas locais e membros da comunidade, OCBs, OSC; com o governo municipal, distrital e provincial; este programa tem a duração de três (03) anos e visa introduzir uma nova abordagem integrada e estratégica para promoção de uma governação socialmente responsável ao nível municipal em Moçambique.

7. O programa pretende fortalecer capacidades de ambos lados, da procura (grupos cívicos organizados) e da oferta (do lado dos provedores de serviços, neste caso, as autoridades municipais), necessárias para uma governação socialmente responsável. O objectivo de Programa é de estimular a participação cívica nos processos de gestão de recursos públicos municipais e ao mesmo tempo

² Vide *The Guardian*, Edição de quarta-feira, 28 de Março de 2012 (© 2012 Guardian News and Media Limited or its affiliated companies. All rights reserved).

fortalecer as capacidades dos gestores - funcionários dos municípios, e membros das assembleias municipais – complementando o trabalho já iniciado no âmbito do Programa da Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação Internacional (SDC) com os Municípios (PI3- PDA).

8. Como resultado a longo prazo desta iniciativa, espera-se que os cidadãos se tornem mais capazes de melhorar o seu acesso a serviços públicos que respondam progressivamente às suas necessidades. O objectivo global do programa é melhorar a qualidade de vida da população com especial ênfase na redução da pobreza urbana, combate à corrupção e transparência. O programa é apoiado por estratégias destinadas a consolidar a sustentabilidade e capacidade locais. Estes esforços de capacitação serão desenvolvidos em duas frentes, com foco tanto no fortalecimento dos intervenientes locais não estatais e do governo local. A apropriação local é chave para a sustentabilidade e o trabalho em parceria tem tido uma alta prioridade na concepção do Programa. Todo o esforço é concentrado sobre a capacitação de estruturas locais para continuar com as iniciativas promovidas pelo Programa, após a sua conclusão.

9. O Programa de Monitoria de Responsabilização Social consolida as experiencias e lições aprendidas; e ferramentas de participação social de modo a acrescentar valor à concretização da boa governação, da prestação social de contas, da promoção de diálogo, da disseminação de informação pública, com o objectivo último contribuir para o desenvolvimento social, político e económico do país em prol da melhoria da vida das comunidades, das populações, dos municípios e dos cidadãos em geral.

1.2 Objectivos

Geral

10. O objectivo principal que se espera alcançar com a implementação do Programa MUNISAM é a melhoria da responsabilização social nos processos de gestão de recursos públicos, a responsividade às necessidades das pessoas, a melhoria da integração dos processos municipais e a melhoria da capacidade de todas as partes interessadas em abordar os obstáculos à integração sistémica dos processos entre os níveis municipal, provincial e central de governação.

Específicos

11. Com a implementação do MUNISAM espera-se alcançar os seguintes objectivos específicos, nomeadamente:

- a. Aumento da capacidade dos oficiais e provedores de serviços municipais na produção de justificações e explicações sobre o uso dos recursos públicos disponíveis para a satisfação das necessidades sociais e de envolvimento dos cidadãos e grupos sociais nos processos de Gestão de Recursos Públicos (GRP);
- b. Melhoria da capacidade dos cidadãos e dos grupos cívicos de envolvimento nos processos de GRP, de articular as necessidades sociais, de recomendar acções para a satisfação das necessidades, de avaliar a base de evidências das justificações e explicações recebidas, e de assegurar acções correctivas em resposta às evidências e ao uso ineficiente / abusivo dos recursos disponíveis;
- c. Aumento da capacidade das partes interessadas do lado da oferta e da procura, dentro dos municípios seleccionados e das estruturas centrais e provinciais de governação em assegurar uma integração sistémica mais efectiva entre os processos de GRP a nível municipal e os outros níveis de governação.

Objectivo do presente diagnóstico

12. O presente estudo de base é parte integrante do MUNISAM, actualmente em curso junto do Conselho Municipal da Vila de Metangula, Província do Niassa, e serão realizados levantamentos adicionais da mesma natureza, subsequentemente, para a implementação do MUNISAM nos restantes municípios seleccionados, nomeadamente, em Cuamba, Quelimane, Mocuba, Montepuez, Pemba, Beira e Mocimboa da Praia.

13. O principal objectivo do levantamento é de permitir obter a radiografia actual da gestão municipal (dos recursos públicos) em Metangula, incluindo, e, principalmente, a interacção com a sociedade civil e

outros grupos de interesse e cívicos locais, na provisão de justificações e explicações sobre cada um dos processos de gestão municipal, acima indicados.

14. Os resultados e constatações aqui apresentados servirão de marco para comparação com o progresso e impacto alcançados com a implementação do programa. As fraquezas identificadas junto da sociedade civil serão incorporadas no âmbito do quadro logico do MUNISAM e as mesmas serão abordadas através da capacitação e acompanhamento dos comités de auditoria no âmbito das actividades do programa.

1.3 Metodologia

15. Em termos metodológicos, o presente estudo foi antecedido de um trabalho de planificação conjunta junto da CONCERN Universal em Lichinga. Foram, adicionalmente, realizadas consultas junto de partes interessadas junto do Conselho Municipal, Assembleia Municipal e sociedade civil em Metangula. Foram também realizados contactos com Governo da Província de Niassa, com partes interessadas em Maputo, entre outras entidades relevantes.

16. Foi também levada a cabo uma ampla consulta de documentação, desde instrumentos de natureza jurídico-legal, documentos de planificação de nível nacional e toda a documentação a que tivemos acesso relativo à esfera municipal em Moçambique.

17. A equipa do estudo teve também acesso a documentos em uso no CMVM, relativos, nomeadamente, à planificação (Manifesto Eleitoral, Planos Anuais e Orçamento, e Plano Estratégico 2012-2015), à gestão financeira (relatório de actividades de 2011, balanço do Manifesto Eleitoral, Manual de Execução no âmbito do P13), à gestão do aquisições (documentos de concurso, plano anual de aquisições, etc.), relatórios do TA e da IGF-Norte, e uma acta da sessão da Assembleia Municipal.

18. O presente documento foi partilhado com todas as partes interessadas relevantes de modo a obter a validação das suas constatações e a torna-lo mais aproximado da realidade encontrada em Metangula. A sua elaboração obedeceu às fases seguintes:

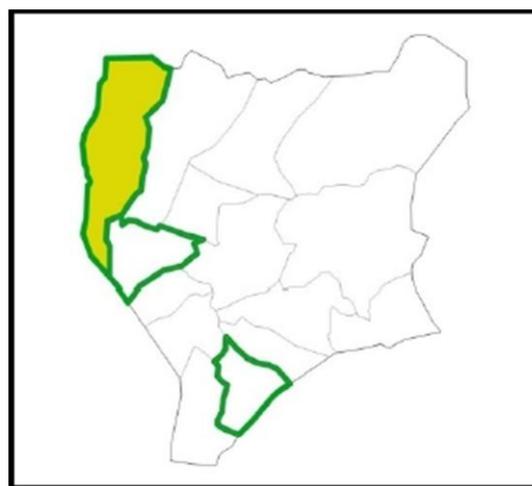
- a. Até 10 de Abril: Preparação e submissão da 1ª Versão Preliminar do Levantamento;
- b. Até 28 de Abril: Recolha de comentários internos e submissão da 2ª Versão Preliminar do Levantamento;
- c. Até 15 de Maio: Recolha final de comentários e submissão da Versão Preliminar Final;
- d. Até 24 de Maio: Recolha de comentários de parceiros e submissão de Versão Final do Levantamento.

1.4 O Município de Metangula

19. O Município da Vila de Metangula (ex-Vila Augusto Cardoso) é Sede do Distrito do Lago. Situa-se na margem oriental do Lago Niassa e os seus limites geográficos incluem o posto administrativo de Lunho à Norte; o posto administrativo de Maneamba a Este; o posto administrativo de Metangula e a localidade de Meluluca a Sul e o Lago Niassa a Oeste³.

20. O Município possui uma área de 81 Km² e uma população estimada em 13.235 habitantes (censo de 2007), a Vila está administrativamente organizada em 12 bairros, nomeadamente, Sanjala, Seli, Michenga, Thungo, Chipele, Micuio, Chiwanga, Chigoma, Mifungo, Mpeluca, Caphueleza e Mechumua⁴.

21. Foi classificado como Conselho Municipal da Vila de Metangula por via da Lei n° 10/97 de 31 de Maio (Lei que criou municípios de cidades e de vilas em determinadas circunscrições territoriais)



Fonte: Perfil das Primeiras 33 Autarquias, 2009

³ Perfil das 33 Primeiras Autarquias em Moçambique, pág. 33.

⁴ Idem.

22. O quadro do seu pessoal foi aprovado a 14 de Junho de 2006 pela 10ª Sessão Ordinária da sua Assembleia Municipal. O Município tem como membros o seu Presidente e quatro (04) vereadores que respondem pelas áreas de Economia, Saúde e Acção Social, Agricultura e Urbanização.

23. A Assembleia Municipal da Vila de Metangula é composta por 13 membros, dos quais 05 são mulheres. Como resultado das eleições autárquicas de 2008, nas quais a FRELIMO obteve uma maioria de 94,83 por cento⁵, todos os 13 assentos disponíveis na Assembleia Municipal representam aquela. A AM funciona com o objectivo de “*assegurar a transparência na gestão da coisa pública*” e é composta por uma mesa (formada pelo Presidente da Assembleia Municipal, pela Vice-Presidente da Assembleia Municipal e pelo Secretário da Mesa da Assembleia Municipal).

24. A AM funciona com cinco (05) sessões ordinárias por ano. A primeira sessão de cada ano tem como objectivo, por um lado, avaliar as actividades do Conselho Municipal referentes ao ano anterior e, por outro, olhar para as actividades e orçamento aprovados para o exercício a iniciar. Durante as sessões ordinárias da AM o Conselho Municipal procede à prestação de contas sobre o cumprimento dos planos e documentos referentes a cada um dos seus sectores, devendo, cada um dos vereadores esclarecer as questões levantadas pelos membros da AM. As sessões do CM são extraídas em acta. A AM também realiza encontros semanais para medir o pulsar das actividades do município e possui comissões especializadas criadas em função das áreas/sectores do CM⁶.

25. Em Abril de 2011 o Conselho de Ministros aprovou um Decreto que criou a Reserva Parcial do Lago Niassa⁷. Esta reserva tem uma extensão de cerca de 150 quilómetros, com zona de protecção de duas milhas, equivalentes a quatro quilómetros, e estende-se de Meluluca, passando por Metangula, até Cóbue. O Lago Niassa é a maior reserva de água doce do mundo, sendo que 90 por cento das espécies são encontradas somente neste Lago. De entre as espécies, o destaque vai para o salmão e a tilápia cujas proteínas constituem fontes vitais de subsistência para os pescadores e comunidades locais. Acresce que a pesca é a principal actividade do Distrito do Lago⁸, porém, existe muito pouca informação disponível e actualizada sobre a produção, desafios e planos para a actividade pesqueira em Metangula.

26. De acordo com o Perfil das 33 Primeiras Autarquias em Moçambique (2009), de um modo geral, a exiguidade de recursos financeiros é um dos maiores constrangimentos para a maioria dos Municípios em Moçambique justificando-se a sua caminhada lenta para a autonomia financeira. Muitos dos impostos definidos pela Lei/2008 e pelo Código Tributário Autárquico ainda não são cobrados (como sejam, por exemplo, no CMVM, os casos do Imposto de SISA e do Imposto Predial Autárquico). O referido Perfil refere que todos os municípios beneficiam de dois tipos de fundos a saber, nomeadamente (i) Impostos próprios colectados pelo município e (ii) fundos subvencionados pelo Governo Central (Fundo de Compensação Autárquica e Fundo de Investimento e Iniciativa Local). Ademais, a maioria dos municípios iniciou um processo de estruturação do seu quadro do pessoal e alguns destes os trabalhadores e funcionários possuem uma formação académica e profissional bastante baixa (a maioria dos técnicos possui o nível básico ou o nível elementar). A este respeito vide ainda a Subsecção 3.1, adiante. Acresce este Perfil que nenhum dos Municípios possui uma base de dados sistematizada e que a pouca informação existente não está editada, não é publicada e não é de domínio público⁹.

27. O CMVM possui uma situação e condições específicas. A área de água e saneamento é certamente uma área com grandes dificuldades. Na realidade a questão da água e saneamento é ainda um problema generalizado em Moçambique onde, de acordo com a AMCOW¹⁰, os níveis de cobertura dos serviços de água e saneamento em zonas rurais não ultrapassam os 30%, para o acesso a água, e os 10%, para o saneamento. A AMCOW, refere ainda que o acesso a água e saneamento em zonas urbanas é consistentemente mais elevado, díspar até. Tal disparidade entre os níveis de cobertura nas zonas rurais

⁵ Num processo que segundo o Boletim sobre o processo político em Moçambique, edição, nº 29 – Eleições locais - Dezembro de 2003, teve uma afluência real de 34% (4595 eleitores). Este boletim, publicado pela AWEPA (Parlamentares Europeus para África) pode ser consultado em <http://www.mozambique.mz/awepa/awepa29/corpo.htm>.

⁶ Nestes termos, a AM possui as seguintes comissões: agricultura e zonas verdes, economia, urbanização, serviços sociais. Como resultado das dificuldades existentes em interpretar os diversos instrumentos jurídico-legais aplicáveis e relevantes a AM decidiu criar uma quinta comissão, a comissão de justiça & legalidade.

⁷ Vide Comunicado de Imprensa do Conselho de Ministros de 26 de Abril de 2011.

⁸ Vide o Perfil Distrital do Lago. Ministério da Administração Estatal. 2005.

⁹ Perfil *op cit*, pág 8 et seq.

¹⁰ AMCOW Country Status Review, Regional Synthesis Report, pág. 31.

e urbanas, é problemática já que, apesar do contínuo êxodo rural, prevê-se que até 2015 mais de 60% da população nos países participantes da AMCOW viverão nas zonas rurais^{11,12}.

28. Com efeito, um inquérito recente realizado pela UPCN, ROADS e UCA (no âmbito de um programa desenvolvido pelo IESE e financiado pelo MASC) junto do CMVM ilustra as dificuldades vividas pelos munícipes no que concerne à recolha do lixo no município (sendo que 48% dos inquiridos refere-se à malária, e 26% a diarreias e dores de barriga, como as principais doenças relacionadas com a má gestão dos resíduos sólidos)¹³. O inquérito reflecte que o acesso à água também é uma questão que preocupa os munícipes. De facto, durante a realização do presente levantamento, a equipa do estudo também enfrentou a mesma situação de falta de acesso a água. Discussões junto da Assembleia Municipal revelam que existem deficiências na gestão do sistema local de abastecimento de água e, que a falta de fornecedores e pessoal técnico para a sua manutenção vem agravar mais a situação. O Plano de Actividades para o ano de 2012 prevê a reabilitação do sistema de abastecimento de água, a reabilitação de 05 poços e furos e a abertura de 03 furos de água, com recurso aos fundos do FILL.

29. No CMVM não há bancos, ATMs ou qualquer tipo de serviços financeiros. De acordo com o Perfil das Primeiras 33 Autarquias (2009), não existem serviços de internet e apenas 01 telefone fixo funciona. Existe uma rádio comunitária e tem cobertura televisiva (TVM). Estes aspectos acima mencionados, e outros adicionais, são fundamentais para a equação quando tentamos estabelecer as condições actuais e definir um retrato que seja o mais aproximado possível à situação encontrada em Metangula.

30. Relativamente à questão do género e do HIV/SIDA no CMVM não foi possível obter dados detalhados, mas esta foi uma preocupação durante a realização do levantamento. Um estudo realizado em 2008 refere que no que toca ao género os resultados ainda são fracos (apesar de existirem casos isolados de progresso), que a proporção de vereadoras ainda é muito baixa e que o número de mulheres em posições de chefia é também bastante reduzido¹⁴. A tabela abaixo ilustra claramente este desafio:

Equilíbrio de Género – Conselho Municipal da Vila de Metangula

Órgãos / secção	Funcionários Municipais (total)	Vereadores	Chefes de Secção	Assembleia Municipal
Homens	66,67	75	60	61,54
Mulheres	33,33	25	40	38,46

Fonte: Perfil das Primeiras 33 Autarquias de Moçambique, 2009.

31. As mulheres são mais vulneráveis ao HIV/SIDA e a taxa de prevalência é maior neste grupo (15-24 anos e 15-49 anos) e, apesar de a província de Niassa ter a taxa de prevalência mais baixa de Moçambique (3,7% em homens e mulheres dos 15-49 anos)¹⁵. Tanto os aspectos de género, bem assim, de HIV/SIDA representam um desafio que a CONCERN deverá tomar em consideração durante a implementação do MUNISAM.

32. A sociedade civil e os grupos cívicos no CMVM são, claramente, um elemento principal da equação do Programa MUNISAM. A visita de estudo do levantamento permitiu constatar, que para além dos constrangimentos referidos no parágrafo anterior, a sociedade civil atravessa as seguintes dificuldades:

- a. Medo de interagir de forma participativa na gestão dos assuntos municipais, principalmente, devido ao receio consequentes conotações de natureza política e provável exclusão (vide ainda parágrafo 46, adiante);

¹¹ *Idem*.

¹² Para o ano de 2015, as projecções demográficas do INE indicam percentagens de 31,80% (equivalente a 8.181.475 hab.), para a população urbana, e de 68,20% (equivalente a 17.546.436 hab.), para a população rural. Vide Projecções Anuais da População Total, Urbana e Rural, 2007 – 2040. Pág. 15. INE, 2010.

¹³ A amostra do inquérito foi constituída por 400 inquiridos representativos dos bairros que formam o CMVM. Vide Relatório do inquérito de satisfação sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos. Município de Metangula, Fevereiro de 2012. UPCN, UCA e ROADS, pág. 2.

¹⁴ Desenvolvimento Municipal em Moçambique: Lições da Primeira Década, pg. 80.

¹⁵ www.cncs.org.mz.

- b. A sociedade civil possui a percepção de que as autoridades municipais desconhecem e/ou não reconhecem o papel que a sociedade civil desempenha no desenvolvimento do município;
- c. Desconhecimento dos instrumentos jurídico-legais existentes, nomeadamente, a Constituição da República e outros instrumentos, relacionados com a participação social nos processos de gestão da coisa pública e gestão municipal, mais especificamente;
- d. Desconhecimento dos processos de gestão municipal da coisa pública, nomeadamente dos processos de planificação estratégica e orçamentação; execução orçamental; contabilidade, reporte e controlo interno; auditoria externa; e revisão de políticas e estratégias (tanto no nível central, bem assim, no nível provincial, distrital e municipal);
- e. Carência de instrumentos e ferramentas que permitam o seu acompanhamento de cada um dos processos de gestão da coisa pública.
- f. Por outro lado, os membros da sociedade civil têm uma percepção de que o seu envolvimento nos processos de planificação não produz quaisquer resultados. A sociedade civil sente que os seus contributos são negligenciados de forma recorrente e sistemática, criando um sentimento de frustração relativamente ao processo e desincentivando a sua participação.
- g. Actuação isolada e não organizada dos grupos da sociedade civil, em especial, dos grupos mais vulneráveis, como sejam grupos de mulheres, pessoas com deficiência (apesar do potencial contributo que estes podem dar e do apoio com que podem contar a nível nacional);
- h. Falta de capacidades organizacionais dos grupos cívicos / grupos de interesse para funcionarem de forma adequada e para melhor representarem as suas comunidades ou constituintes;
- i. Ausência de uma interacção e sinergias efectivas entre os vários intervenientes institucionais (governo municipal, sociedade civil e sector privado);
- j. Ausência de oportunidades de interacção e troca de experiências com outros grupos de municípios onde a sociedade civil opere de forma mais organizada.

2. Quadro Jurídico-legal & Institucional

33. A Tabela abaixo procede a uma análise dos principais instrumentos jurídico-legais relativos à criação, organização e sistema tributário das autarquias. A mesma não é exaustiva. Os instrumentos jurídico-legais ora indicados constituem os principais documentos relacionados com a criação e definição do sistema tributário autárquico e com o aspecto da participação dos munícipes nos processos de gestão municipal. Ademais, o Anexo II ao presente relatório apresenta uma lista de legislação aplicável ao funcionamento e organização das autarquias locais sem, porém, efectuar quaisquer comentários detalhados aos mesmos. A referida listagem foi preparada com base na Coletânea de Legislação Autárquica elaborada sob os auspícios da Associação Nacional de Municípios de Moçambique (ANAMM), edição de 2009.

Nome	Descrição	Observações
Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro	Estabelece o Quadro Legal para a Implementação das Autarquias locais	<ul style="list-style-type: none"> • O Artigo 7 estabelece a autonomia administrativa, financeira e patrimonial das autarquias locais, a qual se traduz nos poderes de <u>praticar acções e tomar decisões relacionadas com a criação e fiscalização dos serviços com vista a realização das suas atribuições</u> (satisfação de necessidades locais). Mais especificamente a autonomia financeira significa que as autarquias têm o poder de (i) elaborar, aprovar, alterar e executar <u>planos de actividades e orçamentos</u>; (ii) elaborar e aprovar a sua gestão; (iii) possuir <u>receitas próprias</u>, ordenar e processar despesas e colectar as <u>receitas legalmente destinadas</u> às autarquias; (iv) gerir o património autárquico; (v) e contrair empréstimos nos termos definidos por lei. • O Artigo 41 estabelece que a Assembleia Municipal deve se encontrar ordinariamente cinco (05) vezes ao ano. Dois desses encontros deverão, (a) aprovar as contas de gerência do ano anterior e (b) aprovar o plano de actividades e orçamento para o ano seguinte. • Artigos relacionados: 45.3, 56, 62, 73, 77, 88, 94.
Lei nº 7/97, de 31 de Maio	Estabelece Supervisão das Autarquias Locais pelo Estado	<ul style="list-style-type: none"> • A acção das autarquias locais é autónoma, sem prejuízo da supervisão administrativa pelos órgãos do Estado competentes, cuja actuação, por seu turno, é limitada nos termos da lei. • A supervisão administrativa do Estado inclui a verificação da conformidade legal das acções administrativas realizadas pelas autarquias, através de inspecções, inquéritos, sindicâncias, auditorias e ratificações e da solicitação de informação adicional sobre as actividades e serviços dos órgãos das autarquias. • Vale a pena referir que algumas das acções administrativas das autarquias locais encontram-se sujeitas e ao condicionadas à ratificação dos órgãos do Estado relevantes no que concerne à planificação do desenvolvimento das autarquias locais, ao orçamento, ao ordenamento territorial, à estrutura do seu quadro, à contracção de empréstimos e respectiva amortização multianual, e a introdução e modificação de taxas, subsídios e remunerações. A sua não ratificação pelo órgão do Estado competente devesa implicar a não exequibilidade da acção em causa, excepto nos termos da lei. • A supervisão administrativa do Estado esta sob a responsabilidade do Ministério da Função Publica, do Ministério da Admiração Estatal, do Ministério da Planificação e Desenvolvimento e do Ministério das Finanças, em conformidade com as suas respectivas áreas de competência.
Lei nº 9/97, de 31 de Maio	Estabelece o estatuto dos Titulares e Membros dos Órgãos das Autarquias Locais	<ul style="list-style-type: none"> • O Capítulo III desta lei estabelece que as autarquias têm a obrigação de respeitar a lei e proteger os interesses e direitos dos cidadãos e de prosseguir o interesse publico (vide, por favor, o artigo 10 et seq.)
Lei nº 1/2008, de 16 de	Define o Regime Financeiro e	<ul style="list-style-type: none"> • Esta lei reforça os poderes das autarquias de elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividade e

Janeiro (com as devidas alterações pontuais pela Lei 11/2012, de 8 de Fevereiro)	Patrimonial das Autarquias locais o Sistema Tributário Autárquico	<p>orçamentos; de possuir e utilizar receitas próprias e de colectar quaisquer impostos ou taxas criadas por lei; ordenar e processar despesa orçamentais; realizar investimentos públicos; preparar e aprovar as respectivas contas de gerência; gerir o património autárquico e contrair empréstimos, conforme estabelecido por lei.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A presente lei estabelece os seguintes impostos e taxas municipais: a) <i>Imposto Pessoal Autárquico</i>; b) <i>Imposto Predial Autárquico</i>; c) <i>Imposto Autárquico de Veículos</i>; d) <i>Imposto Autárquico de Sisa</i>; e) <i>Contribuição de Melhorias</i>; f) <i>Taxas por Licenças Concedidas e por Actividade Económica</i>; g) <i>Tarifas pela Prestação de Serviços</i>. As taxas para cada uma dessas taxas e impostos são integralmente determinados por lei. • Esta lei não estabelece qualquer modalidade de participação dos municípios na preparação de planos e orçamentos. Estabelece, contudo, a obrigatoriedade de manter permanentemente, pelo menos, três (03) cópias do orçamento aprovado (e quaisquer revisões ao mesmo) do edifício principal do município para efeitos de informação e consulta por qualquer interessado (vide, por favor, artigo 11). • Todavia, os Artigos 41 e 42 estabelecem, por um lado, que os utilizadores poderão estar representados junto das entidades que prestam serviços públicos municipais, participando na tomada de decisões relacionadas com os a planificação e programação de serviços, revendo as fórmulas de cálculo dos serviços operacionais, a política tarifária, e os mecanismos de reclamação. No caso das concessionárias, estes aspectos deverão ser inclusos nos seus respectivos contratos de concessão ou termos de autorização. Por outro lado, estas entidades deverão publicar as suas actividades, pelo menos, uma vez ao ano, fornecendo informações relacionadas, especialmente, com os planos de expansão, o uso de recursos financeiros e o cumprimento dos planos de trabalho. • Artigo 17 estabelece que as receitas próprias das autarquias locais incluem a) os valores colectados através de impostos e taxas municipais, conforme estabelecido por lei; b) uma percentagem dos impostos estatais, nos termos da lei (as transferências, por exemplo, no âmbito do <i>Fundo de Compensação Autárquica</i>); c) os resultados das contribuições especiais estabelecidas por lei; d) os valores resultantes do licenciamento municipal; e) os valores resultantes da cobrança de taxas de serviço; f) os montantes resultantes da cobrança de multas, nos termos da lei, regulamentos e posturas municipais; os resultados de legados, doações e outras liberalidades; e h) quaisquer outras receitas definidas por lei a favor das autarquias locais. • Esta lei estabelece ainda que as transferências orçamentais para o nível municipal, nomeadamente no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Autárquico, dos mecanismos de Desenvolvimento Autárquico e Investimento Público as Transferências Excepcionais (as últimas limitadas à ocorrência de calamidades naturais e para resolver situações severas que afectem a normal provisão de serviços públicos indispensáveis.
Decreto nº 63/2008, de 30 de	Aprova o Código Tributário	<ul style="list-style-type: none"> • O regulamento da lei acima, o “Código Tributário Autárquico”, detalha as provisões relacionadas com os impostos e taxas municipais e clarifica aspectos relacionados

<p>Dezembro</p>	<p>Autárquico e reevoca o Código Tributário Autárquico anterior</p>	<p>com o imposto de SISA e Imposto Pessoal Autárquico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nem a lei acima nem o presente regulamento estabelecem qualquer forma de participação dos cidadãos / sector privado / grupos de interesse na definição de impostos ou taxas. A Lei e o Regulamento foram elaborados pela Autoridade Tributaria com algumas contribuições fornecidas pelo Conselho Municipal de Maputo no que respeita às taxas e impostos que já se encontrava sob a alçada dos municípios. • Uma das consequências da falta de participação dos cidadãos na elaboração de ambos documento é, por exemplo, o facto de as taxas estabelecidas por estes penalizam os trabalhadores que auferem salários mínimos. Com efeito, os salários em Moçambique são legalmente estabelecidos por sectores de actividade (por exemplo, agricultura, industria, actividade mineira, prestação de serviços, etc.), e os salários mínimos variam de acordo com o sector de actividade. Estes instrumentos estabelecem taxas específicas de Imposto Pessoal Autárquico baseadas no salário mínimo mais elevado o que, de facto, penalize os trabalhadores que auferem os salários mínimos mais baixos. Relativamente a ambos instrumentos poderá ser levantada uma série de aspectos técnicos. • Ambos instrumentos obrigam aos municípios a apresentação de balancetes trimestrais ao Ministério da Finanças, a apresentação da conta de gerência à Assembleia Municipal e a submissão da conta anual ao Tribunal Administrativo, com cópia para o Ministério das Finanças, independentemente de terem sido ou não aprovadas pela Assembleia Municipal.
<p>Decreto nº 51/2004, de 01 de Dezembro</p>	<p>Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O presente instrumento estabelece os princípios atinentes a redução da burocracia administrativa e à aproximação dos serviços às populações assegurando um processo mais rápido e adequado de tomada de decisões, considerando as circunstâncias locais • O regulamento também estabelece o quadro de pessoal dos municípios, os tipos de cargos técnicos e administrativos seniores, os órgãos colectivos, os serviços autónomos e as empresas públicas municipais, a relação entre os órgãos executivos, o Estado, as autoridades comunitárias e a sociedade civil. • Relativamente à articulação / participação das organizações da sociedade civil, este regulamento estabelece que as autarquias deverão desenvolver formas de articulação e de participação das autoridades comunitárias, sector privado e quaisquer outras formas de organização da sociedade civil na realização das suas actividades, especificamente aquelas viradas para a satisfação das necessidades das comunidades. Adicionalmente os municípios devem criar condições para que os munícipes sejam/estejam permanentemente informados das principais decisões municipais, nomeadamente, os planos de expansão, a colecta e uso de recursos financeiros e a realização dos programas de trabalho. • A este respeito importa também consultar o Decreto 33/2006, de 30 de Agosto, o qual regula os procedimentos para a transferências de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.

Tabela 1- Quadro Jurídico / Legal – Chave sobre as Autarquias

34. A nível da tutela por parte das instituições relevantes e competentes do Estado, seja ela financeira ou administrativa, ainda há muito que fazer no apoio aos municípios e no apoio ao preenchimento das lacunas existentes ou sentidas pelos munícipes no seu funcionamento. Talvez o grande desafio seja de se perceber até que ponto a tutela em si pode prejudicar o devido funcionamento e exercício das actividades do município e, por outro lado, até que ponto ela pode ser exercida. No caso da tutela administrativa, por exemplo, não está muito claro como esta é exercida e esta falta de clareza pode atrasar a concretização de muitos processos.

35. Em termos de capacitação das instituições municipais em Moçambique existe uma grande oportunidade de estabelecimento de sinergias entre as instituições público-privadas de capacitação dos órgãos municipais, com sejam, por exemplo o IFAPA (Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica), o Centro de Formação da AR, o IFPFT (Instituto de Finanças Públicas e Formação Tributária).

3. Os Processos de Responsabilização Social

36. Cada uma das secções e subsecções abaixo concorre para fornecer um retrato sobre a actual situação no que respeita à capacidade de envolvimento entre o Conselho Municipal da Vila de Metangula e os seus respectivos munícipes. Mais especificamente, o relatório procura retratar, olhando as capacidades das partes interessadas do lado da oferta e da procura em cada um dos processos do ciclo de responsabilização social.



Ilustração 1 – Ciclo de Responsabilização Social

37. A Teoria de Mudança (TdM) do MuniSAM assume que os arranjos políticos e

institucionais do Estado só podem ter sucesso na produção dos serviços que progressivamente realizam as necessidades humanas, se os processos de gestão de recursos públicos são eficientes / eficazes. Para serem eficazes estes têm de ser participativos, sensíveis às necessidades e socialmente responsáveis. Cada processo exige capacidade de oferta e procura para produzir e engajar com justificações e explicações.

38. As constatações que se seguem têm como base a consulta a uma série de documentação relevante e em contactos com intervenientes e partes interessadas – chave realizados em Maputo, em Lichinga e em Metangula.

3.1 Análise de Necessidades, Planificação, Colecta e Alocação de Recursos

39. Para que o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos seja efectivo deverá iniciar com uma identificação e análise de necessidades detalhada. Os planos estratégicos e a alocação de recursos deverão ser baseados nas necessidades prementes (humanas e ambientais). Os planos estratégicos deverão servir como um mapa que os gestores municipais deverão seguir e informar os oficiais 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.

40. Os gestores 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 deveria ser identificado de modo a abordar as necessidades prioritárias.

Este conjunto de actividades poderá assumir a forma de planos, projectos 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 infra-estruturais 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).

41. 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 (de preferência, numa base diária).

42. Em termos de planificação estratégica o Conselho Municipal da Vila de Metangula possui os seguintes planos: um Plano Quinquenal, baseado integralmente no seu Manifesto Eleitoral, um Plano Anual de Actividades e um Plano Estratégico 2012-2015. O manifesto eleitoral ou plano quinquenal estabelece as actividades do quinquénio, servindo de orientação para aquilo que são as actividades do Município.

43. O Processo de Planificação no Município de Metangula ocorre em conformidade com o calendário apresentado abaixo na Ilustração 2. Acresce ainda que o cronograma do processo de planificação municipal deve ser analisado numa perspectiva bipartida. É que, por um lado, há o processo todo de definição de planos e actividades que ocorre a nível do município, envolvendo os vários departamentos, a preparação do documento do orçamento anual e a submissão à Assembleia Municipal e subsequente aprovação por esta do orçamento anual.

44. Por outro lado, a partir do momento em que a proposta de orçamento é enviada ao Ministério das Finanças para aprovação (sem esquecer que tal proposta é preparada com base em tectos orçamentais e metodologia indicada pelo próprio MdF), esta proposta, aparentemente, segue o mesmo tratamento que a Proposta de OE e é apenas depois da análise e aprovação de tal proposta pelo Conselho de Ministros, é que a mesma é devolvida para o Conselho Municipal, o qual, por sua vez, submete à aprovação pela sua Assembleia Municipal (vide ainda o Ciclo de Planificação e Orçamentação de nível nacional na Ilustração 2, abaixo). A Orçamento Anual aprovado pela Assembleia Municipal ainda carece de ratificação pelo MdF para que seja executável.



Ilustração 2 - O Processo de Planificação Municipal

45. De acordo com as consultas realizadas junto do Conselho Municipal da Vila de Metangula, o Plano Anual de Actividades é elaborado, por um lado, com base nas acções estabelecidas pelo manifesto eleitoral e, por outro, nos resultados das auscultações e consulta aos municípios e nas “sugestões

válidas¹⁶ obtidas e nas preocupações ocasionais que eventualmente possam emergir durante os períodos de planificação e execução do orçamento. O Plano anual é que poderá eventualmente incluir actividades que não estão no manifesto. O Plano de Actividades anual inclui uma descrição das receitas e despesas previstas para o exercício a que se refere. O Município possui uma equipa de planificação (comité de planificação). Este comité de planificação prepara os planos após (a) análise das actividades relevantes em conformidade com o Manifesto Eleitoral, conforme referido acima, (b) recolha e análise das auscultações durante os comícios populares; e procede a sua orçamentação.

46. Acresce ainda que, de acordo com o novo Sistema de Gestão de Desempenho da Administração Pública (SIGEDAP), aprovado pelo Decreto 55/2009, de 12 de Outubro, a implementação da gestão do desempenho deverá ser efectuada em permanente articulação com o processo de planificação do município, tomando em consideração a definição clara dos objectivos prioritários para cada período de avaliação¹⁷. O comité de planificação deveria trabalhar em estreita colaboração com a área de Recursos Humanos e demais áreas da estrutura do Município de modo a que a planificação comece a integrar elementos de gestão de desempenho.

47. O Plano Estratégico do Município deveria ter entrado em vigor este ano (2012) e foi concebido para o período 2012-2016, porém o município ainda não possui os necessários fundos para a sua implementação. O Plano Estratégico do Município foi preparado, de acordo com as discussões realizadas junto do próprio Conselho Municipal, com base em extensas consultas junto dos munícipes e as suas linhas de acção estratégica estão em conformidade com o Manifesto Eleitoral do Município e com os documentos gerais de planificação de médio e longo prazo do Governo. O Plano estratégico ainda não está a ser utilizado e ainda não foi feita a sua divulgação e carecem de fundos para a sua implementação. De acordo com as nossas discussões junto do CMVM, este plano resulta das auscultações efectuadas pelo Presidente do CM e pela AM sobre as dificuldades vividas junto dos bairros municipais e as possíveis encomendações para a sua resolução. As actividades do plano estratégico já se encontram custeadas.

48. As auscultações aos munícipes são feitas pelo Conselho Municipal junto dos bairros municipais onde participam os régulos, os *Indunas*, secretários de bairro, chefes de quarteirão, líderes de opinião e/ou pessoas influentes, os quais transmitem às equipas enviadas pelo Conselho Municipal as preocupações das suas respectivas comunidades.

49. As fontes de financiamento do Conselho Municipal da Vila de Metangula incluem:

- a. Receitas fiscais: IPA (Imposto Pessoal Autárquico), Imposto Autárquico Industrial, TAE (Taxa por Actividade Económica), IAV (Imposto Autárquico de Veículos);
- b. Receitas não fiscais: Taxa de uso e aproveitamento do solo autárquico, Licença de execução de obras nas vias públicas, Ocupação e aproveitamento do domínio público, Prestação de Serviços, ocupação e utilização de locais de feiras, Autorização vendedor ambulante, Licença de velocípedes com/sem motor, Atestados e certidões, Abastecimento de água, Moageiras, Coimas e Multas, Taxas Mensais Barracas e outras receitas¹⁸;
- c. Transferências de nível central: FCA (Fundo de Compensação Autárquica) e FIIL (Fundo de Investimento e Iniciativa Local); FE (Fundo de Estradas); e
- d. Donativos no âmbito da implementação de programas: Actualmente o CMVM recebe transferências no âmbito do PDA (Programa de Desenvolvimento Autárquico)¹⁹.

¹⁶ O problema aqui reside em definir-se o que são sugestões válidas dos auscultados, e até que ponto as mesmas podem / devem ser consideradas para efeitos de inclusão nos planos anuais do Município. Outro aspecto que daqui resulta é até que ponto uma sugestão considerada válida será incluída como prioridade para o período sob planificação. O importante, porém, não é que todos os contributos sejam inseridos nos planos. É, sim, necessário que todos os contributos sejam considerados e que exista documentação sobre o processo de análise de cada contributo e da definição das prioridades (curto, médio e longo prazos).

¹⁷ Art.º 5, SIGEDAP. Vide também a Subsecção 3.3, adiante.

¹⁸ A designação de cada imposto ou taxa está em conformidade com a mesma designação utilizada no âmbito do Relatório Anual de Actividades de 2011.

¹⁹ O PDA, a ser implantado em parceria com a Agência de Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento (ADA), a Agência Dinamarquesa para a Cooperação Internacional (DANIDA) e a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC) irá beneficiar os municípios de Metangula, Cuamba, Mocimboa da Praia, Montepuez, Pemba, Nacala, Ilha de Moçambique, Cidade de Nampula, Mocuba, Quelimane, Marromeu, Dondo e Cidade da Beira. Foi formulado com base no PQG 2010-2014, no PERPH 2011-2014 e nas recomendações da VII reunião nacional dos municípios e visa contribuir para a redução da pobreza urbana e a melhoria das condições de vida das comunidades

50. A estrutura da despesa das autarquias é constituída por duas categorias, nomeadamente: Despesas de Funcionamento, representando as Despesas com o Pessoal, Bens e Serviços; Despesas de Capital ou de Investimento referentes a acções de investimento e compreendem acções de reabilitação de infra-estruturas básicas e aquisição de equipamentos para obras manutenção e saneamento, contribuindo para a melhoria na prestação de serviços aos munícipes.

51. O Município efectua o registo de todas as receitas diárias colectadas a nível local em livro próprio designado Diário – Receitas Diversas – Modelo 37²⁰. O registo das receitas no diário inclui um termo de abertura e de encerramento, a discriminação por dia e por mês, por tipo de receita e o valor respectivo. Este diário é de consumo interno pelos serviços municipais. Porém, uma prática positiva do Município a este respeito é a afixação no quadro informativo de um Boletim Informativo das Receitas Cobradas, sobre as receitas próprias colectadas no dia útil imediatamente anterior. Este boletim não discrimina as fontes de receitas relacionadas mas constitui um mecanismo adequado de provisão de informação aos munícipes e outras partes interessadas sobre o volume de receitas arrecadado pelo Município. Os Munícipes não têm, contudo, um mecanismo para tomar conhecimento e efectuar o acompanhamento do agregado colectado mensalmente, ou durante o exercício nem qualquer mecanismo de acompanhamento do volume de receitas que o Município arrecadou a partir das outras fontes de financiamento (por exemplo, as transferências do OE ou do PDA). Foi possível notar junto do Município que até o exercício de 2010 o CMVM afixava o total de receitas arrecadas durante o exercício a partir de todas as suas fontes. Porém, os relatórios de auditoria a que a equipa de levantamento teve acesso reflectem, entre outros aspectos, que a escrituração das receitas não é feita adequadamente nos livros apropriados. Outro aspecto que vale a pena salientar, e também, referido pelos relatórios de auditoria interna, é o facto de o depósito das receitas utilizadas apenas ocorrer mediante a oportunidade, uma vez que não existem instituições bancárias em Metangula e que, para ter acesso a serviços financeiros, os oficiais municipais tem de se deslocar 120 km até a Cidade de Lichinga, facilitando a utilização das receitas colectadas à boca de caixa.

52. Em conformidade com o quadro jurídico-legal em vigor, participam neste processo participam as seguintes entidades e/ou instituições chave:

Entidade	Partes do Processo
Conselho Municipal	<ul style="list-style-type: none"> As autarquias locais devem apresentar até 31 de Julho de cada ano ao Ministério das Finanças a proposta do respectivo orçamento necessária à elaboração do Orçamento do ano seguinte. Conselho Municipal apresenta à assembleia correspondente a proposta orçamental até 15 de Novembro do ano anterior ao da sua vigência.
Assembleia Municipal	<ul style="list-style-type: none"> A Assembleia Municipal ou de Povoação delibera sobre a proposta do respectivo orçamento até 15 de Dezembro do ano anterior ao da sua vigência.
Tribunal Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> As contas das autarquias devem ser enviadas pelo Presidente do Conselho Municipal ao Tribunal Administrativo, com conhecimento do Ministério das Finanças, até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, independentemente de terem sido aprovados pela Assembleia Autárquica. Julga as contas até 31 de Outubro de cada ano e remete o seu acórdão aos órgãos autárquicos, igualmente com cópia para o Ministro das Finanças. Procede ainda a fiscalização sucessiva das contas da autarquia e a auditoria externa financeira às contas da autarquia (fidelidade, despesas vs. planos, procedimentos de controlo interno, etc.)
MF	<ul style="list-style-type: none"> A aprovação do orçamento da autarquia está sujeita à ratificação pelo Ministro das Finanças, podendo este delegar ao Governador Provincial. Aprovado o orçamento da autarquia, a Assembleia Municipal ou de

através do fortalecimento da (i) autonomia e do desenvolvimento equilibrado e sustentável dos municípios; (ii) da melhoria das condições ambientais e (iii) de maior abrangência e qualidade na prestação de serviços.

²⁰ Vide também, Lei 1/2008, art.º 79.2.

	Povoação não pode tomar iniciativas que envolvam o aumento das despesas ou diminuição das receitas
	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa
GP	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa
MAE	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa
MFP	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa • Inspeção do Ministério da Função Pública - É um órgão de Controlo Interno, com a missão de velar pela observância rigorosa das normas administrativas e garantir de forma permanente o controlo dos actos do Estado na esfera administrativa (criado pelo Decreto 51/95).
Público em Geral	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento aprovado deve ser publicando em Boletim da República • Devem ser mantidas permanentemente, pelo menos, três cópias do orçamento aprovado e de qualquer das suas revisões, à disposição do público, para informação e consulta, em local apropriado do edifício-sede da autarquia. • O Município tem a obrigação de pagar os impostos e taxas municipais.

Tabela 2 – Entidades – chave do processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos

53. O Conselho Municipal é responsável pela elaboração do Plano Anual de Actividades dependendo das contribuições, prioridades e cabimento orçamental para cada ano específico. O mesmo indicou durante a visita de levantamento que acredita que o processo decorre de uma forma participativa, uma vez que a avaliação de necessidades e as suas actividades são planificadas em conformidade com as preocupações avançadas pelas estruturas locais de cada um dos bairros municipais. Ademais, o CMVM expressou que a participação poderia ser mais efectiva e mais abrangente se as organizações da sociedade civil que operam no distrito se organizassem como um grupo único (uma espécie de fórum de OSCs).

54. O Conselho Municipal exemplifica a participação dos municípios através da sua interacção com as autoridades locais no processo de montagem de um centro de saúde que esta a decorrer num dos bairros municipais, que resultou da pressão exercida por autoridades municipais e líderes locais.

CAIXA I

Não há um período específico que tenha sido estabelecido pelo Conselho Municipal para facilitar a identificação das necessidades das populações de modo a inclui-las nos planos. Muitos bairros diziam que não fazem parte do município pelo que já fizeram muitos pedidos que não foram satisfeitos. Um município de Chipile refere que: “Quando exigíamos a energia para o nosso bairro, o município respondeu que não tem plano para Chipile sem dar detalhes sobre a sua decisão.”

Ao olhar o plano de actividades de 2011, eram só 2 bairros dos 12 que foram incorporados no plano para a satisfação das necessidades das populações. Notou-se uma grande fraqueza na identificação das necessidades nos bairros.

“O conselho municipal, para auscultar as necessidades das populações, trabalha com os líderes comunitários, *indunas*, etc. Sabemos também que, muitas das vezes, os líderes comunitários não defendem os interesses das comunidades, mas sim os interesses pessoais”. Um município referiu que um líder comunitário que estava insultar a sua população dizendo que a mesma “*não me houve só toma suruma*”. Um representante do conselho municipal diz que “*seria bom mudar a maneira de identificar as necessidades dos municípios. Falar com eles directamente através de grupos organizados de modo a tirar maior número de informação e não contar só com os líderes. A auscultação deve ser abrangente a todos os actores. Há que reconhecer que há falta de capacidades e falta de pessoal qualificado para muitos sectores. O que faz com que o trabalho prestado não seja de qualidade*”, frisou.

Caixa 1 – Extracto do relatório do Programa MUNISAM referente à primeira formação dos grupos de auditoria social em Metangula.

55. A sociedade civil (grupos cívicos, grupos de interesse, munícipes individuais, entre outros), por seu turno, possui uma opinião diferenciada, a mesma acredita que este processo, apesar de envolver determinado grau de participação (com a participação das estruturas locais, durante as audiências, auscultações e sessões da Assembleia Municipal) acredita que esta (sociedade civil) ainda não tem a necessária capacidade de participar nos processos municipais de utilização de recursos públicos nomeadamente porque (i) não possuem as necessárias ferramentas e/ou conhecimentos que orientem a sua participação em todos os processos relevantes de gestão municipal; (ii) os munícipes não tem a iniciativa em procurar acompanhar os processos atinentes à resolução dos seus problemas; (iii) muitos indivíduos / grupos temem intimidações ou conotações políticas por questionarem ou proporém o acompanhamento dos processos de gestão municipal; (iv) falta de conhecimento sobre como deverá funcionar a sociedade civil; (v) ignorância, por parte das autoridades municipais, do papel que a sociedade civil desempenha nos processos de gestão municipal. Todavia, o facto é que não existe o nível desejável de participação quando falamos de responsabilização social. Ou seja: não há justificações e explicações (...) com base em evidências. As discussões realizadas junto dos grupos cívicos revelam que existem limitações, por parte dos munícipes, sobre como deve funcionar o processo, sobre como contribuir e sobre como consultar ou ter acesso às informações relacionadas com o processo de planificação estratégica, colecta e alocação de receitas a nível do município.

CAIXA II

“A sociedade civil no Município da Vila de Metangula é ainda adormecida. Temos um Município de Partido Único junto da Assembleia Municipal e, por essa, razão, a participação é apenas de natureza política e obedece às linhas traçadas pelo partido. No que concerne às actividades do Conselho Municipal e da Assembleia Municipal, não existe a sua disseminação. Temos um quadro de informações perto do mercado, mas o mesmo não é utilizado para partilhar informações com os munícipes. Os três quadros que existem no Conselho Municipal estão preenchidos com fotos quando poderiam conter informação útil sobre o desempenho do município e as suas actividades. Para nós, sociedade civil, participar e acompanhar as actividades do município vai ser um «prato duro» de comer. Lembro-me de uma vez ter solicitado, junto do Conselho Municipal, uma cópia do orçamento e plano de actividades do município, apesar de ter lá regressado algumas vezes por causa do meu pedido, já passam quatro meses e já desisti do pedido.”

Caixa 2 – A opinião de um munícipe sobre a participação cívica na gestão municipal dos recursos públicos

56. Os membros da Assembleia Municipal com quais a equipa do levantamento da Concern Universal teve a oportunidade de conversar mostraram-se satisfeitos com o grau de participação dos municípios no processo de identificação das suas necessidades de planificação. Por outro lado, apesar de a Assembleia Municipal ser quem aprova os planos anuais e aprova o orçamento, os seus membros reconhecem a existência, da sua parte de limitações técnicas relacionadas com o calendário de planificação e orçamentação, com a interpretação das políticas, procedimentos e instrumentos jurídico-legais aplicáveis, tais como a interpretação de dados contabilístico – financeiros, entre outros aspectos, que poderiam permitir o seu melhor acompanhamento e uma melhor realização das suas actividades como órgão de fiscalização das actividades do Conselho Municipal.

57. Esta mesma dificuldade é sentida por parte dos membros da sociedade civil com que tivemos a oportunidade de interagir. Se é verdade que estes possuem uma vontade significativa de poderem acompanhar a angariação de recursos públicos e a sua utilização para a satisfação das suas necessidades, o mesmo não acontece se olharmos para a sua capacidade de participar, a sua compreensão sobre todos os momentos relacionados com a colecta de receitas, com a definição de prioridades, com a planificação e orçamentação. O limitado acesso a informação e conhecimentos sobre o associativismo, o limitado conhecimento sobre o papel das organizações da sociedade civil na monitoria e acompanhamento da governação, sobre os desenvolvimentos que vão acontecendo por todo o país nesta matéria são alguns dos aspectos a realçar. O sucesso do programa MUNISAM, no que respeita à sociedade civil dentro do território do município está condicionado à provisão de apoio adicional e capacitação destas organizações e/ou grupos cívicos no que respeita, pelo menos, ao funcionamento de

organizações da sociedade civil, ao associativismo e outros aspectos de governação das organizações e/ou grupos cívicos.

58. Apesar de algum grau de conformidade e satisfação relativamente à forma como o processo decorre em termos de participação dos munícipes na auscultação das necessidades, na determinação das prioridades e respectiva alocação prioritária de recursos, na planificação e orçamentação, a leitura efectuada junto do Conselho Municipal não revelou qualquer tipo de resistência ou inflexibilidade no que concerne a tornar o processo mais participativo. Pelo contrário, a forma como o processo decorreu durante o levantamento e a interacção com os representantes do Conselho Municipal mostrou um elevado grau de abertura para promover e estimular uma participação mais activa dos munícipes. Por seu turno, os membros da Assembleia Municipal acreditam que tudo o que poderá contribuir para um maior envolvimento dos munícipes é bem-vindo na medida em que irá complementar a sua função como órgão fiscalizador e de monitoria, afinal de contas, nas palavras do próprio presidente da assembleia municipal, “os vinte e seis olhos que existem não são suficientes para acompanhar e fiscalizar”²¹. Do lado da sociedade civil e/ou grupos cívicos no município, o interesse em alterar o processo como a análise de necessidades, a planificação, a colecta e a alocação de recursos, e em participar neste processo é significativo²².

59. Vale a pena referir que o tecto orçamental das transferências provenientes do nível central é determinado pelo Ministério das Finanças. O facto é que nem sempre este tecto é indicado antes do início do processo de planificação, o que significa que vezes há em que o Plano e Orçamento é submetido ao MdF e este, por sua vez, devolve aquele com a definição do tecto orçamental levando a que o pessoal do município tenha de replanificar em conformidade com o tecto orçamental definido e duplicando a realização de esforços no processo de planificação.

60. Apesar de os Relatórios de Actividade do CMVM apresentarem uma secção designada Governação Autárquica Participativa, esta não faz qualquer menção a participação de grupos de interesse, grupos cívicos ou quaisquer grupos da sociedade civil existentes no município. Não deve ser descurado de que, em conformidade com o Relatório Anual de Actividades de 2011, a Assembleia Municipal realizou 5 sessões extraordinárias com líderes comunitários para tratar de assuntos de interesse da vida dos munícipes. Não tivemos acesso a qualquer acta ou documento de encontros, tanto com os referidos líderes, como com outros grupos da sociedade civil em Metangula. Por outro lado, os Planos Anuais de Actividade (2011 e 2012) não fazem qualquer referência a actividades de promoção da participação da comunidade, sociedade civil e/ou grupos cívicos na gestão municipal e no acompanhamento da utilização dos recursos públicos para a satisfação das necessidades dos munícipes.

61. Relativamente às capacidades que as diferentes partes interessadas, tanto do lado da procura, bem assim, do lado da oferta, possuem no que concerne ao processo de gestão de despesas, abaixo é apresentada uma tabela sumarizada que gravita à volta da capacidade que as mesmas possuem de elaborar, rever, e interagir e acompanhar relativamente aos principais aspectos relacionados com o processo. Note-se que a Tabela 3, abaixo, não se refere a uma análise de capacidades *per se*, reflecte outrossim, a actual situação encontrada.

²¹ Esta abertura para aumentar a participação pública nos processos de planificação, priorização e orçamentação e em aumentar a transparência da angariação de receitas foi demonstrada não apenas a nível do município ora em análise. Durante a cerimónia de Lançamento do Programa MUNISAM em Lichinga (dia 20 de Março de 2012) estiveram presentes representantes do Governo Provincial de Niassa, do Conselho Municipal da Vila de Metangula, Conselho Municipal de Cuamba e do Conselho Municipal da Cidade de Lichinga, tendo todos demonstrado uma vontade significativa de aumentar o grau de participação da sociedade civil no acompanhamento dos processos de gestão da coisa pública e nos processos de tomada de decisões sobre as actividades e prioridades na satisfação das necessidades dos cidadãos.

²² Um inquérito recente levado a cabo pelo IESE (Fevereiro de 2012) sobre a satisfação dos munícipes em Metangula no que concerne à gestão de resíduos sólidos refere que a questão da água e saneamento (um facto também constatado pela equipa de levantamento) é uma das principais preocupações dos munícipes. As suas recomendações sugerem, entre outras medidas, (a) a promoção, pelo município, de jornadas de auscultação aos munícipes (Presidência aberta) com o objectivo de se perceber as reais necessidades dos cidadãos; (a) a colocação de enfoque sobre a realização de encontros de planificação e orçamentação participativa; e (c) a imperiosidade da criação de comités de gestão urbana junto dos bairros municipais. Todas estas sugestões constituem mecanismos de envolvimento dos munícipes na identificação das suas necessidades e na resolução dos seus problemas ligados à questão da água e saneamento, ilustrando, *per se*, uma deficiência do envolvimento do lado da procura no processo de priorização e tomada de decisões sobre como satisfazer as suas necessidades. Para mais detalhes, vide a versão preliminar do relatório do referido estudo (Relatório Final do inquérito de satisfação sobre a gestão dos resíduos sólidos).

Lado da oferta

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

Não foram encontradas evidências sobre justificações e explicações com/sem base de evidências.

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

Apesar de ser observado um processo simplificado de levantamento de necessidades junto dos bairros municipais, esta análise não é detalhada, e a equipa do levantamento não teve a oportunidade de aceder a qualquer relatório de levantamento de necessidades.

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

O levantamento de necessidades que é realizado é feito junto dos líderes locais, líderes de opinião, Indunas e outro tipo de estruturas de autoridade local. Porém, apenas é feito o levantamento. Ademais não existe participação de grupos cívicos nesse levantamento. Ainda, o processo de definição de prioridades apenas acontece a nível do conselho municipal sem participação da Assembleia Municipal e de outras entidades representativas dos municípios.

Capacidade (e competências) 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)

Esta capacidade é limitada na medida que o processo de levantamento é, aparentemente, superficial e limitado, em si. A capacidade de custeio e planificação é também limitada.

Capacidade de envolvimento grupos/actores cívicos dos planos e orçamentos

Não existe envolvimento na preparação de planos e orçamentos

Capacidade (e competências) de colecta efectiva de receitas, de produzir relatórios sobre a colecta de receitas, e de envolvimento no processo de colecta de receitas

Uma análise dos relatórios de auditoria revela que a capacidade de colecta de receitas tem estado a aumentar. Ainda persistem, segundo os mesmos, sem prejuízo de o relatório de auditoria mais recente ser referente ao exercício de 2009, irregularidades na escrituração das receitas e no uso das receitas próprias à boca de caixa.

Lado da procura

Capacidade e competências 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

A capacidade de revisão destes aspectos é limitada tanto pelo reduzido grau de literacia financeira como pelo desconhecimento de processos relacionados e das obrigações associadas.

Capacidade (e competências) de

As partes interessadas do lado da procura

identificar e priorizar as necessidades prementes	claramente são cruciais na identificação e definição de prioridades relativamente à satisfação das suas necessidades. Todavia, não foi encontrada qualquer evidência desta capacidade.
Capacidade de revisão do relatório de análise de necessidades e de envolvimento com os oficiais no que respeita às necessidades prioritárias	Não existe qualquer relatório de análise de necessidades, logo o mesmo não é partilhado. Ademais, não foi encontrada qualquer evidência desta capacidade.
Capacidade (e competências) de rever e avaliar planos estratégicos e orçamentos relacionados com as necessidades	A Assembleia Municipal tem de aprovar os planos estratégicos, os planos anuais e os orçamentos anuais. Existem dificuldades técnicas nesta matéria, principalmente em matéria financeira, jurídica e contabilística. Do lado da sociedade civil não foi constatada qualquer interação neste sentido.
Capacidade de envolvimento com os oficiais relativa as actividades do plano estratégico e prioridades referentes ao custeio orçamental e prioridades de alocação	A única acta disponibilizada pela Assembleia Municipal indica a sua capacidade de interagir com o Conselho Municipal no acompanhamento das actividades. Do lado da sociedade civil não foi constatada qualquer interação neste sentido.
Capacidade (e competências) de revisão dos relatórios locais de colecta de receitas e de envolvimento no processo de efectividade à volta da colecta de receitas	As discussões efectuadas revelam alguma limitação a este respeito quer em termos práticos, quer em termos técnicos. Ademais, os aspectos de natureza financeira / contabilística não são abordados ao detalhe a nível da Assembleia Municipal. Do lado da sociedade civil não foi constatada qualquer interação neste sentido.

Tabela 3 – Sumário das Capacidades das Partes Interessadas no Processo de Análise de Necessidades, Planificação e Colecta e Alocação de Recursos

3.2 Gestão de Despesas

62. Quando o orçamento do Município é alocado a cada um dos departamentos, projectos ou programas municipais para a implementação dos produtos e actividades listadas nos planos estratégicos, e o mesmo tenha sido aprovado pela Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e os vereadores de cada área devem rastrear a utilização dos fundos em conformidade com o orçamento aprovado. Para o efeito, os gestores de linha 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.

63. Os vereadores dos vários sectores e/ou os responsáveis pela prestação de serviços, programas e projectos (incluindo provedores de serviços em regime de terciarização) deverão providenciar relatórios mensais resumidos e relatórios trimestrais mais detalhados sobre a despesa ao Conselho Municipal e à tesouraria do município. O Conselho Municipal deverá possuir informações e dados actualizados sobre qualquer sobre-execução e/ou subexecução de despesas *vis a vis* os planos e orçamento aprovados e sobre quaisquer fraquezas no controlo financeiro ou sobre quaisquer outros riscos que poderão afectar a prestação dos serviços e o alcance das metas definidas.

64. Em conformidade com o quadro jurídico-legal em vigor, participam neste processo as seguintes entidades e/ou instituições chave (vide também a Tabela 4, abaixo):

Entidade	Partes do Processo
Conselho Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Deve elaborar e remeter ao Ministro das Finanças, trimestralmente, até ao último dia útil dos meses de Abril, Julho, Outubro e Janeiro, de cada ano, o balancete de execução do orçamento correspondente às receitas, despesas e saldo da execução orçamental. • O Presidente do Conselho Municipal deve apresentar, até 31 de Março do ano seguinte àquele a respeita, a conta de gerência, à Assembleia Municipal.
Assembleia Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • As contas anuais da autarquia são apreciadas pela Assembleia Municipal em sessão ordinária até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam.
Tribunal Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • As contas das autarquias devem ser enviadas pelo Presidente do Conselho Municipal ao Tribunal Administrativo, com conhecimento do Ministério das Finanças, até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, independentemente de terem sido aprovados pela Assembleia Autárquica. • Julga as contas até 31 de Outubro de cada ano e remete o seu acórdão aos órgãos autárquicos, igualmente com cópia para o Ministro das Finanças. • Procede ainda à fiscalização sucessiva das contas da autarquia e a auditoria externa financeira as contas da autarquia (fidelidade, despesas vs. planos, procedimentos de controlo interno, etc.)
MF	<ul style="list-style-type: none"> • Deve elaborar um parecer sobre as contas recebidas e enviar ao Tribunal Administrativo até 31 de Julho do ano seguinte àquele a que respeitam. • Procede a auditoria interna às contas do município e para verificação do cumprimento da legalidade e das normas de gestão dos recursos financeiros alocados à autarquia para efeitos de produção de parecer de contas. • Tutela Administrativa
MAE	<ul style="list-style-type: none"> • Através da Inspeção da Administração Local: (a) realizar inspeções periódicas; (b) Avaliar a eficiência, eficácia e efectividade dos processos de descentralização e desconcentração de competências ao nível das Autarquias locais; (c) Concorrer para o aperfeiçoamento da competência profissional e educação dos funcionários e de outros agentes das Autarquias Locais. • Tutela Administrativa
GP	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa
MFP	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa; • Inspeção do Ministério da Função Pública - É um órgão de Controlo Interno, com a missão de velar pela observância rigorosa das normas administrativas e garantir de forma permanente o controlo dos actos do Estado na esfera administrativa (criado pelo Decreto 51/95).
Público em Geral	<ul style="list-style-type: none"> • As contas das autarquias devem ficar à disposição dos cidadãos até 31 de Maio de cada ano, para consulta dentro do horário normal de funcionamento dos serviços, em local de fácil acesso ao público, no edifício sede da autarquia. Esta consulta só pode ser feita dentro do recinto municipal, por qualquer interessado, sem dependência de qualquer requerimento, autorização ou despacho. • Dentro do prazo acima indicado qualquer interessado (devidamente identificado e apresentando prova de suporte) pode apresentar reclamação ou queixa, por escrito.

Tabela 4 – Entidades – chave no processo de gestão de despesas

65. A estrutura da despesa do CMVM compreende duas categorias, nomeadamente:

- a. Despesas de Funcionamento representam as Despesas com o Pessoal, Bens e Serviços; e
- b. Despesas de Capital ou de Investimento referem-se a acções de investimento, as quais compreendem acções de reabilitação de infra-estruturas básicas e a aquisição de equipamentos para obras manutenção e saneamento, contribuindo para a melhoria na prestação de serviços aos munícipes.

66. No que se refere ao processo de gestão de despesas vale a pena referir que a sua fiscalização da sua legalidade é da competência do Tribunal Administrativo²³ e é também competência da 3ª Secção do TA a emissão de instruções de execução obrigatória sobre a forma como devem ser instruídos os processos de fiscalização prévia, sobre a forma como deve ser feita a prestação de contas e a sua respectiva instrução. Nestes termos, o TA emitiu a 30 de Dezembro de 1999 um Despacho relativos às Instruções de Execução Obrigatória, entre estas, as Instruções de Organização das Contas das Autarquias Locais²⁴. As referidas instruções são relativas à organização e documentação das contas das autarquias locais descriminando cada um dos elementos que deverão fazer parte das contas de gerência, os modelos a serem utilizados, a documentação de suporte, a responsabilidade pela assinatura das cintas, entre outros aspectos.

67. De um modo geral, o Conselho Municipal manifestou-se satisfeito com a forma como a gestão de despesas é realizado. Contudo, tanto os relatórios das auditorias internas levadas a cabo pela IGF ou das auditorias externas pelo TA reflectem irregularidades relacionadas com o incumprimento dos preceitos referidos na Tabela 4 e com a fraqueza da gestão e do sistema de controlo interno²⁵, o incumprimento dos limites orçamentais, a inobservância dos limites legais no que respeita a remuneração dos titulares e membros dos órgãos autárquicos, a fraqueza no sistema de escrituração e controlo orçamental, o incumprimento da obrigatoriedade de prestação de contas ao TA, revelando alguma persistência na prática actos *contrários aos princípios de boa gestão*.

68. Do lado da Assembleia Municipal foi possível constatar que esta aprova os Planos e Orçamento Anuais e que o Conselho Municipal procede à apresentação dos relatórios de actividade. Porém a qualidade da discussão, em termos técnicos, é questionável na medida em que os membros da Assembleia Municipal revelaram possuir sérias dificuldades na interpretação dos preceitos legais relevantes e dificuldades na compreensão dos dados e aspectos contabilísticos contidos nos planos e dos relatórios²⁶. O relatório de auditoria interna (IGF) referente ao exercício de 2009 refere que, nesse ano, não foi possível emitir qualquer parecer sobre a conta de gerência, uma vez que a mesma ainda não tinha sido, por um lado, apresentada à Assembleia Municipal, e, por outro, não havia ainda uma conta de gerência elaborada à altura da auditoria referida (a auditoria foi realizada no período compreendido entre 06 a 12 de Junho de 2010)²⁷. Ademais, os relatórios de auditoria interna e externa não são partilhados com a Assembleia Municipal o que impossibilita este órgão de efectuar qualquer acompanhamento e fiscalização sobre as recomendações deixadas pelas auditorias.

69. Apesar de o CM produzir mensalmente e trimestralmente os balancetes que incluem uma relação das receitas colectadas e as despesas executadas durante o exercício, aparentemente os mesmos não são sempre partilhados com o MdF (DNCP) e a conta referente ao exercício não é enviada atempadamente ao TA (vide parágrafos anteriores). A apresentação de balancetes mensais, por seu turno não condiciona a solicitação e disponibilização dos fundos transferidos do nível central para a autarquia. As requisições de transferência de tais fundos são mensais, devendo ser submetidas aos serviços provinciais de plano e finanças. Tais transferências são disponibilizadas atempadamente.

²³ CRM, Artigo 228, nº 2.

²⁴ Vide Despacho do TA sobre as Instruções de Execução Obrigatória de 30 de Dezembro de 1999.

²⁵ Importa referir que os relatórios de auditoria interna (IGF) eram referentes aos exercícios de 2008 e 2009 e o relatório de auditoria externa (TA) era referente ao exercício de 2006. Todavia, a recorrência de algumas das irregularidades referidas nos três (03) relatórios e o cruzamento da informação constante nos mesmos com as informações colhidas no âmbito das entrevistas realizadas apontam para a existência de parte dessas irregularidades.

²⁶ Apesar destas dificuldades, as discussões realizadas junto dos membros desta assembleia e a verificação das actas da mesma, revelam que os membros procuram levar a cabo um estreito acompanhamento das actividades do Conselho Municipal, incluindo a verificação, junto dos bairros municipais, se as mesmas estão a decorrer conforme planificadas.

²⁷ A este respeito, vale a pena referir que o CMVM foi um dos municípios que se beneficiou de actividades de capacitação específica para a preparação de contas de gerência (Curso Prático para a Elaboração das Contas de Gerência), promovido pelo TA e pela IGF, em Outubro de 2006, com o apoio da USAID/PROGOV, SDC/PADEM e ADC/PADM). O referido curso incorporou os seguintes módulos: Introdução e conceitos básicos; Contabilidade e Controlo Interno; Receitas; Despesas; Controlo Prévio; Relatório das Contas de Gerência. Vide Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década, Pág. 277.

70. As contas de gerência e/ou os relatórios de actividade não são disponibilizados aos munícipes e estes não fazem qualquer tipo de acompanhamento (a excepção das visitas de auscultação e da participação – sem direito a palavra – junto das sessões de prestação de contas na Assembleia Municipal). A Ilustração 3, abaixo apresenta resumidamente os principais aspectos relacionados com o reporte e análise das contas das autarquias.

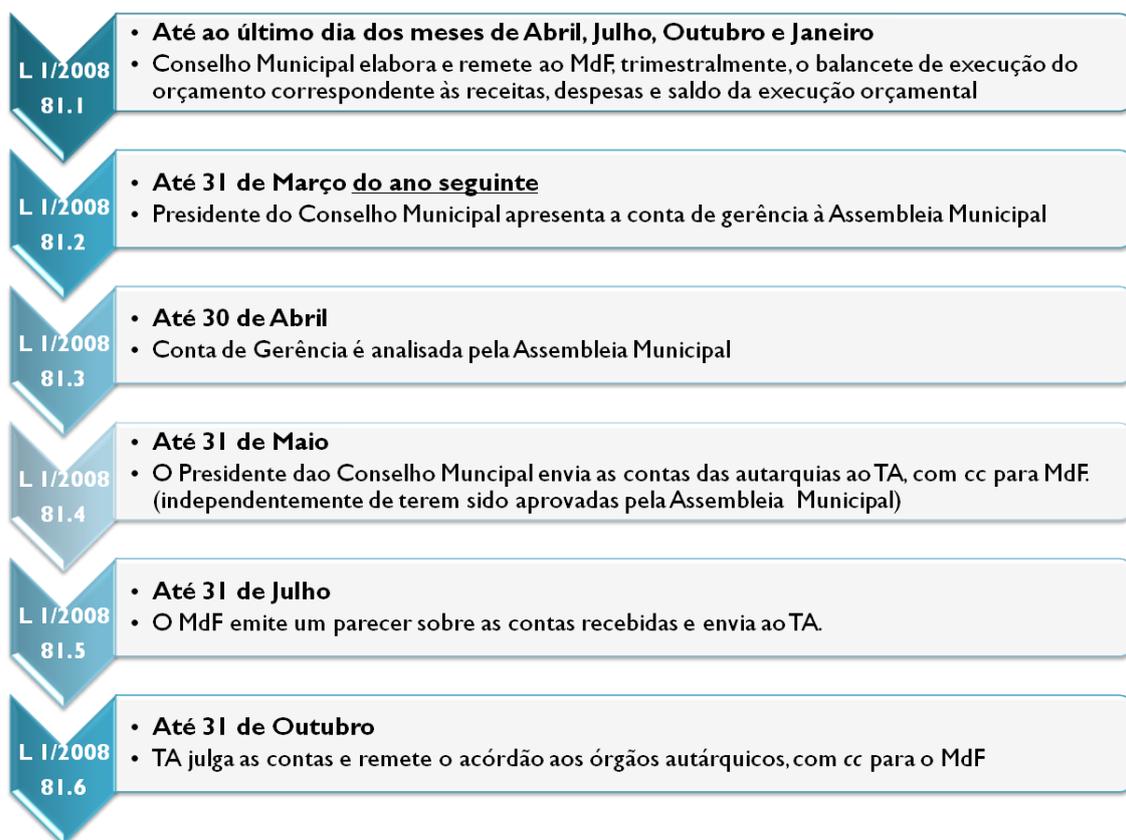


Ilustração 3 - Reporte e Análise das Contas das Autarquias

71. Relativamente às capacidades que as diferentes partes interessadas, tanto do lado da procura, bem assim, do lado da oferta, possuem no que concerne ao processo de gestão de despesas, abaixo é apresentada uma tabela sumarizada que gravita à volta da capacidade que as mesmas possuem de elaborar, rever, e interagir e acompanhar relativamente aos principais aspectos relacionados com a gestão de despesas. Note-se que a Tabela 5, abaixo, não refere a uma análise de capacidades *per se*, reflecte outrossim, a actual situação no que se refere a este processo.

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

Esta é uma área de dificuldade do Conselho Municipal. São feitas apresentações sobre as actividades e orçamento à Assembleia Municipal, mas a apresentação de documentação de suporte é uma fraqueza e não existe correlação (pelo menos em termos de justificações e explicações) entre estas decisões e a satisfação progressiva das necessidades.

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

São preparados balancetes semestrais e trimestrais e uma conta de gerência anual. No que concerne aos números e dados, todavia, os relatórios de auditoria ainda referem que existem algumas inconsistências.

Capacidade (e competências técnicas)

[Não tivemos acesso aos balancetes]

de produzir relatórios financeiros trimestrais detalhados	[Não tivemos acesso aos balancetes]
Capacidade (e competências técnicas) de produzir demonstrações financeiras anuais detalhadas e precisas	
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	Esta interacção não ocorre com os grupos cívicos ou OSC. Porém, são produzidos relatórios de actividades e de contas para apresentação à Assembleia Municipal. Ademais, os aspectos de natureza técnica financeira não são abordados ao detalhe junto desta.
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	A nível do CMVM – apesar de estar previsto no seu organigrama – não existe uma função de inspecção ou auditoria interna (efectuada em conformidade com as normas da INTOSAI). Esta tarefa é realizada pela IGF mas não inclui uma componente específica de gestão de riscos.
Capacidade (e competências técnicas) para realizar auditorias externas às despesas	Esta tarefa é realizada pelo TA em conformidade com as normas da INTOSAI. O relatório da última auditoria externa pelo TA ao CMVM é datado de 2010, quando a mesma terá sido realizada 04 anos antes. A emissão tardia de relatórios de auditoria (julgamento) mina consideravelmente a actualidade das constatações a sua utilidade e a função de acompanhamento da implementação das recomendações.
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	Não existe qualquer envolvimento, quer por parte dos oficiais, quer por parte dos auditores (internos ou externos) quer com a Assembleia Municipal, ou com os grupos cívicos, no que concerne às evidências produzidas pelos relatórios de auditoria.
Lado da procura	
Capacidade e competências técnicas para rever justificações e explicações, com base em evidências, sobre as decisões de gestão de despesas, medidas de controlo financeiro, e reporte financeiro e sobre o uso dos recursos financeiros disponíveis para satisfação progressiva das necessidades	Nem a Assembleia Municipal ou os grupos cívicos do município recebem evidências das constatações das auditorias. Não é possível aferir esta capacidade.
Capacidade (e competências técnicas) de revisão das demonstrações financeiras mensais	A Assembleia Municipal recebe informações do Conselho Municipal sobre a execução das despesas, porém manifestou dificuldades em compreender melhor este tipo de informação.
Capacidade (e competências técnicas) para rever os relatórios financeiros trimestrais	A Assembleia Municipal recebe informações do Conselho Municipal sobre a execução das despesas, porém manifestou dificuldades em compreender melhor este tipo de informação.
Capacidade (e competências técnicas) para rever as demonstrações financeiras anuais	A Assembleia Municipal recebe informações do Conselho Municipal sobre a execução das despesas, porém manifestou dificuldades em compreender melhor este tipo de informação.

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	O envolvimento concentra-se mais ao acompanhamento da execução das actividades mais do que no acompanhamento de detalhes de ordem financeira – contabilística.
Capacidade (e competências técnicas) de rever os relatórios de gestão de risco	Não são produzidos relatórios de gestão do risco.
Capacidade (e competências técnicas) to revisão das auditorias externas às despesas	Não é efectuada qualquer revisão aos relatórios de auditoria externa das despesas.
Capacidade de envolvimento com os oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e externa e de avaliar as justificações / explicações sobre as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas	Não existe qualquer envolvimento, quer por parte da Assembleia Municipal, quer por parte dos grupos cívicos quer com os Oficiais Municipais, ou com os auditores (internos ou externos), no que concerne às evidências produzidas pelos relatórios de auditoria.

Tabela 5 – Sumário das Capacidades das Partes Interessadas no Processo de Gestão de Despesas

3.3 Gestão do Desempenho

72. Quando inicia o processo de execução de um orçamento aprovado alocado aos departamentos, projectos ou programas municipais, o Conselho Municipal e os gestores séniores 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.

73. Em conformidade com o quadro jurídico-legal em vigor, participam neste processo as seguintes entidades e/ou instituições chave:

Entidade	Partes do Processo
Conselho Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Deve elaborar e remeter ao Ministro das Finanças, trimestralmente, até ao último dia útil dos meses de Abril, Julho, Outubro e Janeiro, de cada ano, o balancete de execução do orçamento correspondente às receitas, despesas e saldo da execução orçamental • O Presidente do Conselho Municipal deve apresentar, até 31 de Março do ano seguinte àquele a respeita, a conta de gerência, à Assembleia Municipal. • Os titulares devem reportar o seu desempenho aos seus eleitores durante o seu mandato.
Assembleia Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • As contas anuais da autarquia são apreciadas pela Assembleia Municipal em sessão ordinária até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam.
Tribunal Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • As contas das autarquias devem ser enviadas pelo Presidente Conselho Municipal ao Tribunal Administrativo, com conhecimento do Ministério das Finanças, até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, independentemente de terem sido aprovados pela Assembleia Autárquica.

	<ul style="list-style-type: none"> • Julga as contas até 31 de Outubro de cada ano e remete o seu acórdão aos órgãos autárquicos, igualmente com cópia para o Ministro das Finanças. • Procede ainda a fiscalização sucessiva das contas da autarquia e a auditoria externa financeira as contas da autarquia (fidelidade, despesas vs. planos, procedimentos de controlo interno, etc.)
MF	<p>Através da IGF:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zelar pela observância rigorosa da disciplina financeira do Estado e outros entes públicos já fora conferida ao órgão acima referenciado pelo próprio Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças²⁸. <p>Através da UFSA²⁹:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover a ética e práticas transparentes no âmbito do processo de aquisições. • Estabelecer mecanismos de cooperação com a IGF e outros órgãos de controlo interno, devendo receber e analisar denúncias que sejam apresentadas por qualquer pessoa sobre irregularidades no processo de aquisições e denunciar aos órgãos e tribunais competentes quaisquer irregularidades constatadas.
MAE	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa • Através da Inspeção da Administração Local: (a) realizar inspecções periódicas; (b) Avaliar a eficiência, eficácia e efectividade dos processos de descentralização e desconcentração de competências ao nível das Autarquias locais; (c) Concorrer para o aperfeiçoamento da competência profissional e educação dos funcionários e de outros agentes das Autarquias Locais.
GP	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa
MFP	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização, através da Inspeção da Função Pública, dos procedimentos administrativos em todos os órgãos da administração directa e indirecta do Estado, municípios e sobre os órgãos de outras pessoas colectivas sujeita a qualquer forma de superintendência ou tutela administrativa • Tutela Administrativa
Público em Geral	<ul style="list-style-type: none"> • As contas das autarquias devem ficar à disposição dos cidadãos até 31 de Maio de cada ano, para consulta dentro do horário normal de funcionamento dos serviços, em local de fácil acesso ao público, no edifício sede da autarquia. Esta consulta só pode ser feita dentro do recinto municipal, por qualquer interessado, sem dependência de qualquer requerimento, autorização ou despacho. • Dentro do prazo acima indicado qualquer interessado (devidamente identificado e apresentando prova de suporte) pode apresentar reclamação ou queixa, por escrito.

Tabela 6 – Entidades – chave no processo de gestão do desempenho

74. Não existe qualquer tipo de inspeção interna, a nível do município, apesar de o seu organigrama prever um gabinete de controlo e verificação interna. O município tem recebido visitas de auditoria interna da IGF, em média em cada dois anos. A Equipa do levantamento teve acesso aos relatórios de inspeção interna referentes aos exercícios de 2008 e de 2009. A última inspeção foi realizada em

²⁸ A IGF tem como atribuições fundamentais realizar o controlo da administração financeira do Estado, sendo incumbido do exercício do controlo nos domínios orçamental, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, regularidade e da boa gestão financeira, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas e na realização das despesas públicas nacionais, exercendo a sua actividade em todo o território nacional e nas missões ou delegações do País no exterior observando os princípios e regras ditadas pelo Comité de Normas de Auditoria da Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria (INTOSAI).

²⁹ A UFSA, a Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições é parte da Direcção Nacional do Património do Estado, junto do Ministério das Finanças.

2011, e apesar de a IGF deixar um relatório inicial breve sobre as constatações e recomendações para o CM, ainda não foi recebido o relatório da última auditoria.

75. Moçambique possui actualmente, desde Janeiro de 2010, um sistema de avaliação do desempenho, o Sistema de Gestão do Desempenho da Administração Pública (SIGEDAP), aprovado por via do Decreto n.º 55/2009, de 12 de Outubro. O SIGEDAP sistema é aplicável ao nível dos funcionários e agentes municipais, sem prejuízo das necessárias adaptações a serem aprovadas em diploma apropriado. Os objectivos do SIGEDAP incluem, entre outros, a (i) avaliação do desempenho individual dos funcionários e agentes do Estado, de modo a promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos; (ii) a melhoria do desempenho individual e a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública; (c) a identificação das necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos funcionários e agentes do Estado; (d) contribuir para o processo de tomada de decisões relativas à nomeação, promoção, mobilidade, renovação de contratos, premiações, distinções e punições de acordo com a competência e o mérito demonstrados; e (e) o fortalecimento das competências de liderança e de gestão³⁰.

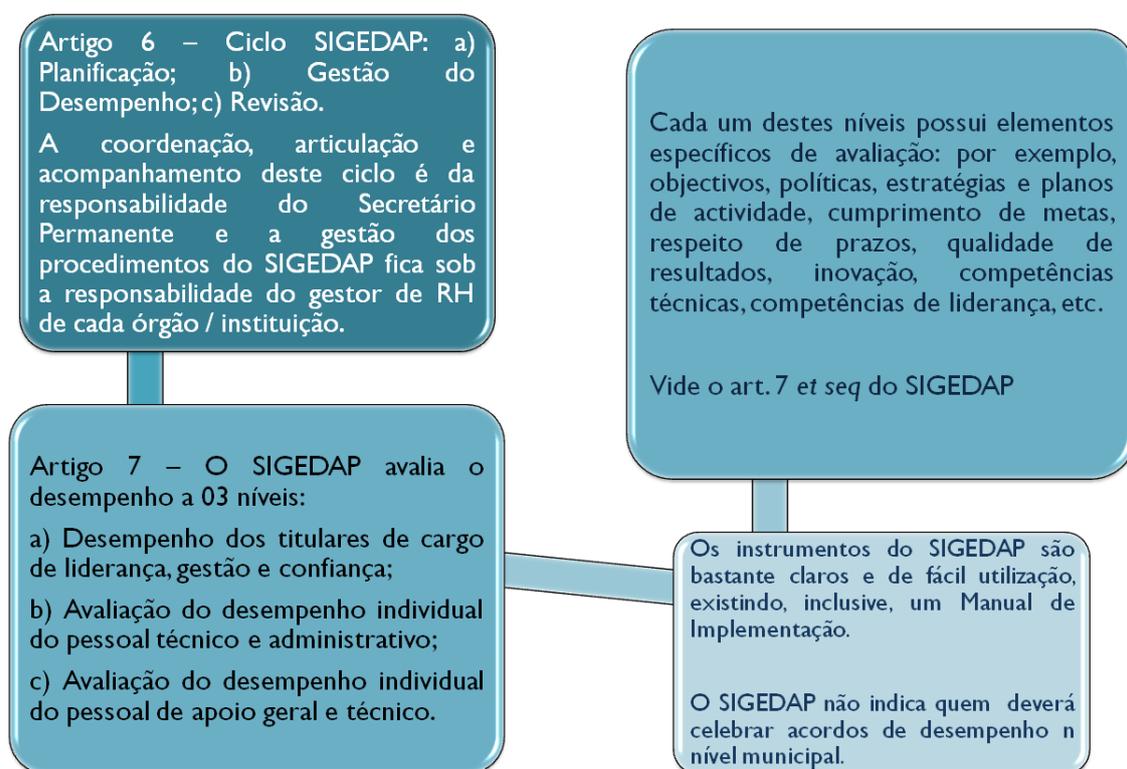


Ilustração 4 -SIGEDAP

76. Apesar da aparente fácil utilização do SIGEDAP, as consultas realizadas junto do Conselho Municipal de Metangula revelam que os formulários do SIGEDAP são extensos e difíceis de preencher. Acresce ainda, que os técnicos responsáveis pelo processo de avaliação de desempenho apenas receberam uma formação de duas (02) horas sobre o SIGEDAP, estando incapazes de utilizá-lo, recorrendo-se ao sistema antigo de avaliação de desempenho composto por um formulário de uma página apenas (Folhas de Classificação Anual). Ainda não são celebrados acordos de desempenho e sequer é feita qualquer revisão ao desempenho. O Conselho Municipal não possui qualquer mecanismo de monitoria e avaliação, de controlo interno (a excepção do controlo que deve ser exercido pelo Presidente do Conselho Municipal), ou qualquer função de gestão de risco e de auditoria interna. Adicionalmente, ainda não são preparados planos de avaliação do desempenho, e não existe qualquer articulação entre este processo e os planos e o cumprimento das metas definidas.

77. Relativamente às capacidades que as diferentes partes interessadas, tanto do lado da procura, bem assim, do lado da oferta, possuem no que concerne ao processo de gestão de desempenho, abaixo é

³⁰ Decreto 55/2009, arts. 1 et seq.

apresentada uma tabela sumarizada que gravita à volta da capacidade que as mesmas possuem de elaborar, rever, e interagir relativamente aos principais aspectos relacionados com o processo de gestão do desempenho. A Tabela 7, abaixo, reflecte a actual situação no que se refere a este processo.

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 disponível para progressivamente satisfazer as necessidades	Não são produzidas justificações e explicações relacionadas com a gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo do mesmo. Ademais, o Conselho Municipal reporta dificuldades na aplicação do SIGEDAP.
Capacidade (e competências técnicas) para produzir Relatórios de desempenho ao longo do exercício	Não são produzidos relatórios de desempenho ao longo do exercício.
Capacidade (e competências técnicas) para produzir relatórios de desempenho anuais	Não são produzidos 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	Não existe qualquer envolvimento com os grupos cívico a este respeito.
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	A nível do CMVM – apesar de estar previsto no seu organigrama – não existe uma função de inspecção ou auditoria interna (efectuada em conformidade com as normas da INTOSAI). Esta tarefa é realizada pela IGF mas não inclui uma componente específica de gestão de riscos.
Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas ao desempenho	Esta tarefa é realizada pelo TA em conformidade com as normas da INTOSAI. O relatório da última auditoria externa pelo TA ao CMVM é datado de 2010, quando a mesma terá sido realizada 04 anos antes. A emissão tardia de relatórios de auditoria (julgamento) mina consideravelmente a actualidade das constatações a sua utilidade e a função de acompanhamento da implementação das recomendações.
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	Não existe qualquer envolvimento, quer por parte dos oficiais, quer por parte dos auditores (internos ou externos) quer com a Assembleia Municipal, ou com os grupos cívicos, no que concerne às evidências produzidas pelos relatórios de auditoria.

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	Não são efectuadas justificações e explicações relativas ao desempenho.
Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho ao longo do exercício	Não são efectuadas justificações e explicações relativas ao desempenho.
Capacidade (e competências técnicas) para rever relatórios de desempenho anuais	Não são efectuadas justificações e explicações relativas ao 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	O envolvimento concentra-se mais ao acompanhamento da execução das actividades mais do que no acompanhamento de detalhes de ordem financeira – contabilística (do lado da Assembleia Municipal).
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	Não são produzidos relatórios de gestão do risco.
Capacidade (e competências técnicas) para rever auditorias externas do desempenho	Não é efectuada qualquer revisão aos relatórios de auditoria externa ao desempenho (ademais, ainda não foi realizada qualquer auditoria específica ao desempenho pelo TA).
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	Não existe qualquer envolvimento, quer por parte da Assembleia Municipal, quer por parte dos grupos cívicos quer com os Oficiais Municipais, ou com os auditores (internos ou externos), no que concerne às evidências produzidas pelos relatórios de auditoria.

Tabela 7 – Sumário de Capacidades das Partes Interessadas no Processo de Gestão de Desempenho

3.4 Gestão da Integridade Pública

78. O processo de gestão da integridade pública deverá servir para prevenir e corrigir situações de uso ineficiente 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).

79. 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.

80. 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).

81. Em conformidade com o quadro jurídico-legal em vigor, participam neste processo as seguintes entidades e/ou instituições chave:

Entidade	Partes do Processo
Conselho Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • As autarquias locais devem apresentar até 31 de Julho de cada ano ao Ministério das Finanças a proposta do respectivo orçamento necessária à elaboração do Orçamento do ano seguinte. • Conselho Municipal apresenta à assembleia correspondente a proposta orçamental até 15 de Novembro do ano anterior ao da sua vigência.
Assembleia Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • A Assembleia Municipal ou de Povoação delibera sobre a proposta do respectivo orçamento até 15 de Dezembro do ano anterior ao da sua vigência.
Tribunal Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • As contas das autarquias devem ser enviadas pelo Presidente Conselho Municipal ao Tribunal Administrativo, com conhecimento do Ministério das Finanças, até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam, independentemente de terem sido aprovados pela Assembleia Autárquica. • Julga as contas até 31 de Outubro de cada ano e remete o seu acórdão aos órgãos autárquicos, igualmente com cópia para o Ministro das Finanças. • Procede ainda a fiscalização sucessiva das contas da autarquia e a auditoria externa financeira as contas da autarquia (fidelidade, despesas vs. planos, procedimentos de controlo interno, etc.) • No que respeita a aquisições o TA actua no âmbito das competências em matéria de fiscalização prévia com o objectivo de verificar a legalidade e o cabimento orçamental das despesas que se pretendem efectuar, bem como verificar se foram observadas as condições mais favoráveis para o Estado. Em situações de Urgente Conveniência de Serviço, permite-se a execução do contrato logo após a adjudicação do concurso, devendo requerer-se o visto ao TA até 30 dias, contados da data do despacho da Entidade Contratante relativa à urgente conveniência de serviço (fiscalização sucessiva), sob pena de cessação imediata dos efeitos da contratação em causa.
GP	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa e Competências em sede de recurso hierárquico relativo aos concursos públicos.
MAE	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela Administrativa • Através da Inspeção da Administração Local: (a) realizar inspecções periódicas; (b) Avaliar a eficiência, eficácia e efectividade dos processos de descentralização e desconcentração de competências ao nível das Autarquias locais; (c) Concorrer para o aperfeiçoamento da competência profissional e educação dos funcionários e de outros agentes das Autarquias Locais. • Tutela Administrativa • Inspeção do Ministério da Função Pública - É um órgão de Controlo Interno, com a missão de velar pela observância rigorosa das normas administrativas e garantir de forma permanente o controlo dos actos do Estado na esfera administrativa (criado pelo Decreto 51/95).
MF	<ul style="list-style-type: none"> • Deve elaborar um parecer sobre as contas recebidas e enviar ao Tribunal Administrativo até 31 de Julho do ano seguinte àquele a que respeitam. • Procede a auditoria interna às contas do município e para verificação do cumprimento da legalidade e das normas de gestão dos recursos financeiros alocados a autarquia para efeitos de produção de parecer de contas. • Através da IGF, zelar pela observância rigorosa da disciplina financeira das autarquias. • Tutela Administrativa
UFSA	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação de todas as actividades relacionadas com o processo de

	<ul style="list-style-type: none"> contratação pública; Gestão de um sistema nacional centralizado de dados e informação; e Implementar programas de capacitação em matérias de contratação.
Público em Geral	<ul style="list-style-type: none"> Os cidadãos moradores no município podem apresentar, verbalmente ou por escrito, sugestões, queixas, reclamações ou petições à respectiva Assembleia (ao Secretário da Assembleia), individualmente ou através dos corpos directivos de organizações sociais ou por outro mecanismo organizativo por estes designado. Direito de consultar a documentação de concurso e a participar no acto de abertura de propostas (vide Caixa II).

Tabela 8 – Entidades – chave no processo de gestão da integridade pública

82. De acordo com as discussões realizadas junto do Conselho Municipal não tem ocorrido situações que justifiquem preocupações relacionadas como uso indevido e ineficiente dos fundos públicos. O CMVM não possui quaisquer regulamentos relacionados com a garantia e manutenção da sua integridade. O EGFAE, todavia, inclui provisões relacionadas com a sua actuação dentro dos limites da Lei e de acordo com a ética e deontologia profissional. Vários actores criticam, porém, a inexistência de qualquer código de ética específico para a função pública. O actual processo de revisão do pacote anti-corrupção inclui um Código de Ética do Servidor Público. A apreciação técnica da proposta de Lei que aprova o Código de Ética do Servidor Público foi iniciada na especialidade junto da Assembleia da República a 16 de Abril de 2012 (tendo já sido aprovada na generalidade pelo mesmo órgão), representando um passo significativo na promoção da integridade de toda a função pública em Moçambique. O actual quadro de ética estabelece a obrigatoriedade de os funcionários e gestores seniores declararem os seus interesses no momento da tomada de posse.

83. A nível da gestão de recursos humanos não existe qualquer tipo de base de monitoria disciplinar dos funcionários, e os funcionários responsáveis por esta área declararam possuir dificuldades relacionadas com a instrução de processos disciplinares. Afirmaram, ainda, ter solicitado, por várias vezes a sua capacitação na matéria, não tendo sido possível realizar tal capacitação até ao momento da realização do levantamento (Abril de 2012).

84. Relativamente a questão de conflitos de interesse e corrupção, foi possível constatar que para os cargos de Presidente do Conselho Municipal e do Presidente da Assembleia Municipal foi exigida, por parte do MAE, a declaração dos seus bens antes da ocupação dos seus respectivos cargos. De facto, a este respeito importa referir-se à Lei 4/90 (Normas de Conduta, Direitos e Deveres dos Dirigentes Superiores do Estado) e a Lei 7/98 (Normas de Conduta dos Titulares de Cargos Governativos) ambos estabelecem a obrigatoriedade de declaração de bens dos titulares de cargos de chefia. O actual processo de revisão do pacote anticorrupção incorpora a revisão destas leis e a adopção de um Código de Ética do Servidor Público.

85. O processo de aquisições obedece às mesmas normas e procedimentos aplicáveis a todas as instituições do Estado, nomeadamente, o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado (Decreto nº 15/2010 de 24 de Maio). A participação dos municípios nesta matéria (monitoria da má conduta, aquisições e na aplicação de acções correctivas) é nula, todavia, foi possível constatar que a AM tem sido capaz de reajustar o rumo de determinadas empreitadas no que concerne à qualidade de obras públicas e, mesmo, na contratação de empreiteiros diferentes daqueles inicialmente adjudicados, como consequência do mau desempenho destes. A Caixa II, abaixo, apresenta maiores detalhes sobre o processo de aquisições em Moçambique.

CAIXA III

O Processo de Procurement em Moçambique

Historicamente, era o Decreto n.º 42/89 de 28 de Dezembro (com as necessárias emendas introduzidas pelo Decreto n.º 29/97 de 23 de Setembro) - Regulamento de Aquisição de Bens e Requisição de Serviços para Órgãos do Aparelho do Estado e Instituições Subordinadas – que regulava o processo de aquisições em Moçambique. Anteriormente o processo envolvia, oficialmente, a cobrança de comissões aos participantes pelos membros do júri nos concursos¹. As regras relativas ao aquisições eram pouco claras e demasiadamente permissivas à ocorrência de conflito de interesses, à falta de transparência e os concursos e respectivos prazos não eram

codificados, favorecendo a corrupção no processo.

A proibição da cobrança de comissões² e a adopção, em 2007, de um novo regime jurídico de aquisições – por via do Decreto 54/2005, de 13 de Dezembro (Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado) - foram, certamente, um marco importante na reforma do processo de aquisições público em Moçambique, aproximando o sistema Moçambicano de melhores práticas de aquisição pública. Em 2009, iniciou um novo processo de revisão do Regulamento tendo culminado com a aprovação do Decreto 15/2010 de 24 de Maio, actualmente em vigor. O processo de revisão tinha em vista, nomeadamente, (i) imprimir maior celeridade, flexibilidade, transparência, simplificação no processo de gestão das despesas públicas; (ii) permitir a participação de PME's (incluindo a aplicação de margens de preferência nacional nos concursos públicos); e (iii) aumentar os níveis hierárquicos para decisão sobre recursos submetidos, tomando em consideração o processo de desconcentração e descentralização de competências em curso no país.

As regras de aquisições estabelecidas pelo Decreto 15/2010 aplicam-se (i) a todos os órgãos e instituições do Estado até ao escalão mais baixo, desde que tenha uma tabela orçamental para executar; (ii) as autarquias locais; e (iii) as empresas do Estado. Tais regras não se aplicam, porém, aos contratos celebrados entre órgãos e instituições do Estado e às Empresas do Estado onde o Estado não detenha cem por cento do capital social.

O Decreto 15/2010 estabelece que todos os documentos que fazem parte do processo administrativo de contratação são abertos à consulta do público desde a sua publicação até 60 dias após a conclusão do concurso, exceptuando a informação que possa comprometer a confidencialidade do processo de avaliação, a defesa e segurança nacionais, não deixando, porém, qualquer tipo de orientação sobre o ponto até o qual um dado pode ser nocivo à confidencialidade do processo de avaliação e à defesa e segurança nacionais – sem prejuízo do reconhecimento da dificuldade de se estabelecer uma harmonia entre a confidencialidade, a defesa e segurança nacional e o direito à informação que assiste ao público. O Regulamento acresce ainda que qualquer interessado do público poderá participar no processo de abertura de propostas.

As principais entidades com competências em matéria de *Procurement* são (i) a Entidade Contratante (ou Entidade Concedente); (ii) Autoridade Competente; (i) a UGEA; (iv) o Júri; (v) a UFSA; e (vi) o Tribunal Administrativo (“TA”).

¹ Vide Despacho do Ministro do Plano e Finanças, de 20.06.1995.

² Vide Despacho do Ministro do Plano e Finanças, de 20.06.2004.

Caixa 3 - O processo de Procurement em Moçambique.

86. Uma questão que se mantém em aberto, dadas as limitações de tempo e a própria sensibilidade da questão, o que obrigaria a uma análise mais aprofundada e elaborada a este respeito, é se, do lado do Conselho Municipal haveria qualquer interesse em mudar a forma como o processo da gestão da integridade pública é realizado. Contudo, o simples cumprimento dos regulamentos e instrumentos nacionalmente definidos traria, *per se*, valor acrescentado à regularidade do processo. Questão diferente é a não existência de qualquer instrumento de natureza jurídico-legal que estabeleça claramente a participação dos munícipes (e dos cidadãos em geral) neste processo o que ofereceria maior legitimidade à tal participação e acompanhamento.

87. Podemos constatar que a AM, na sua qualidade de representante dos interesses dos munícipes e de fiscalizador da actividade do município, possui algum grau de participação em assegurar a integridade pública do CMVM, especialmente no que concerne às aquisições. Todavia, a sua influência e cobertura é limitada no que concerne a todos os outros aspectos relacionados com a integridade (uso indevido de fundos, acções correctivas disciplinares, entre outros)³¹.

³¹ A este respeito, e considerando a falta de acesso aos relatórios de auditoria e de inspecção, vide as constatações dos relatórios disponíveis de Auditoria, pelo TA, e de Inspeção, pela IGF.

88. Relativamente às capacidades que as diferentes partes interessadas, tanto do lado da procura, bem assim, do lado da oferta, possuem no que concerne ao processo de gestão da integridade pública, abaixo é apresentada uma tabela resumida que gravita à volta da capacidade que as mesmas possuem de elaborar, rever, e interagir relativamente aos principais aspectos relacionados com este processo. Note-se que a Tabela 9, abaixo, não é uma análise de capacidades *per se*, reflecte outrossim, uma leitura da actual situação.

Lado da oferta

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

Não são produzidas justificações / explicações sobre a integridade pública. Ademais, apesar de os relatórios de auditoria disponíveis terem levantado irregularidades relacionadas com a utilização indevida de fundos (por exemplo, uso de receitas colectadas à boca de caixa, o desvio de aplicação na utilização de verbas para cobrir outras despesas não elegíveis para as mesmas, entre outros).

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

Esta é uma das dificuldades constatadas junto do Conselho Municipal, principalmente no que se refere à instrução de procedimentos disciplinares.

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

Não foram disponibilizados quaisquer relatórios anuais sobre a incapacidade ou aspectos 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

Não existe qualquer envolvimento relativamente a esta matéria.

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

A nível do CMVM – apesar de estar previsto no seu organigrama – não existe uma função de inspecção ou auditoria interna (efectuada em conformidade com as normas da INTOSAI). Esta tarefa é realizada pela IGF e em um dos relatórios disponibilizados a IGF sugere, inclusive a aplicação de medidas sancionatórias como resultado da prática consistente de actos de má gestão.

Capacidade (e competências técnicas) de realizar auditorias externas forenses

Esta tarefa é realizada pelo TA em conformidade com as normas da INTOSAI. O relatório da última auditoria externa pelo TA ao CMVM é datado de 2010, quando a mesma terá sido realizada 04 anos antes. A emissão tardia de relatórios de auditoria (julgamento) mina consideravelmente a actualidade das constatações

a sua utilidade e a função de acompanhamento da implementação das recomendações.

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; atas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor)

O processo de aquisições é efectuado em conformidade com o Regulamento de Aquisições (Decreto 15/2010) e pudemos verificar no local uma amostra aleatória de documentos de concurso, do plano de aquisições, etc.

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

Não existe qualquer envolvimento desta natureza. Vide a descrição dos processos anteriores.

Lado da procura

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

Não é elaborado qualquer relatório sobre a utilização dos recursos para fins diversos (como, por exemplo, a utilização de meios e recursos da Autarquia para a facilitação de actividades de campanha eleitoral). Ademais, não existe qualquer interacção desta natureza.

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

Não existe evidência de qualquer tipo de interacção desta natureza.

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

Não existe evidência de qualquer tipo de interacção desta natureza.

Capacidade de envolvimento com oficiais

Os relatórios de auditoria externa não são

<p>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>	<p>disponibilizados à Assembleia Municipal nem são disponibilizados ao público.</p>
<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>	<p>Os relatórios de auditoria externa não são disponibilizados à Assembleia Municipal nem são disponibilizados ao público.</p>
<p>Capacidade (e competências técnicas) para rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios de auditoria externa forense</p>	<p>Não existe qualquer envolvimento desta natureza. Ademais, ainda não foi feita qualquer auditoria externa forense junto do CMVM.</p>
<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 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; atas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor)</p>	<p>A Assembleia Municipal tem acompanhado o processo de aquisições e tem sido capaz de influenciar as decisões do Conselho Municipal a este respeito.</p>
<p>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</p>	<p>Não existe qualquer envolvimento desta natureza. Vide a descrição dos processos anteriores.</p>

Tabela 9 - Sumário das Capacidades das Partes Interessadas no Processo de Gestão da Integridade

3.5 Supervisão

89. 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 para promover uma supervisão efectiva da implementação dos programas projectos municipais e a monitorar a implementação de medidas correctivas em resposta às recomendações baseadas em evidências efectuadas pelos auditores externos, pela Assembleia Municipal e pelos grupos cívicos.

90. Apesar de possuírem autonomia financeira e patrimonial, os Municípios encontram-se sujeitos à auditoria externa pelo Tribunal Administrativo (TA). A realização das auditorias é comunicada de antemão, tendo a última sido realizada no ano de 2011. As auditorias externas são realizadas pela terceira secção do TA e tem como base os padrões, normas e procedimentos internacionais de auditoria, os quais se encontram em conformidade com as normas recomendadas pela INTOSAI (Organização Internacional de Instituições Supremas de Auditoria), nomeadamente:

- a. Exame baseado em testes de evidência relevantes em valores e revelações da conta de gerência;
- b. Avaliação de estimativas significativas e julgamentos feitos pela gerência na preparação das contas de gerência;
- c. Na verificação se as políticas contabilísticas são apropriadas as circunstâncias da entidade, aplicadas de forma consistente e adequadamente avaliadas³².

91. Em 2009, foi aprovada uma nova Lei que regula o funcionamento, organização e processo Terceira Secção do TA, a Lei 26/2009 de 29 de Setembro [e revoga, nomeadamente, a Lei n° 13/97 (regime de fiscalização prévia das despesas publicas), a Lei n° 14/97 (regime de fiscalização sucessiva das despesas publicas) e a Lei n° 16/97 (competências do TA para apreciar Tribunal Administrativo para apreciar, entre outros, a actividade financeira do Estado, nos domínios patrimonial, das receitas e despesas), todas de 10 de Julho]. De acordo com o último relatório PEFA Nacional, realizado em 2010, o maior desenvolvimento introduzido por esta lei é a criação de Tribunais ao nível provincial reflectindo a agenda de descentralização do Governo. Ademais, o relatório PEFA refere que o desafio reside em encontrar formas de apoiar os mesmos, não descurando da necessidade de coordenar as suas actividades aos diferentes níveis (central, regional e provincial) de modo a evitar duplicações de funções e trabalho. Outra novidade introduzida por esta lei é a exigência de o TA basear a selecção de auditoria no risco, passando a utilizar uma matriz de risco na selecção das contas a auditar, onde o valor da despesa é um elemento determinante³³. As Auditorias pelo TA obedecem, regra geral, a um plano de auditorias planeadas, por ano, por tipo e por meta. No período de 2004 a 2009, a cobertura das auditorias do TA registaram uma evolução de 0 a 14 auditorias planeadas e realizadas³⁴.

92. Em termos de entidades com competência em matérias de controlo externo vale a pena referir que as competências da UFSA incluem o estabelecimento de mecanismos de cooperação com o Tribunal Administrativo, devendo, inclusive, (i) receber e analisar denúncias que sejam apresentadas por qualquer pessoa sobre irregularidades no processo de contratações e (ii) denunciar aos órgãos e tribunais competentes quaisquer irregularidades constatadas no processo.

93. A última auditoria ao CMVM a que a equipa de levantamento teve acesso foi realizada em 2006³⁵. As discussões junto da Assembleia Municipal revelaram que as auditorias realizadas pelo TA são realizadas à margem daquela, ou seja, os membros da AM não possuem qualquer tipo de interacção com o TA antes, durante e após as actividades de auditoria. Ademais, as mesmas discussões reflectem que a

³² Tais normas pretendem verificar, nomeadamente, (i) a credibilidade da conta de gerência; (ii) a exactidão, qualidade e integridade dos registos contabilísticos; (iii) a documentação de suporte das despesas realizadas; (iv) a suficiência e aplicabilidade dos procedimentos de controlo interno; (v) a conformidade dos processos com a legislação, regulamentos, políticas e outros instrumentos (directivas); e (vi) a conformidade com os processos de controlo orçamental.

³³ Relatório PEFA, *op cit* pág. 83.

³⁴ *Idem*, pág. 80.

³⁵ Vide Ofício n° 599/CAF/TA/2010, Relatório Preliminar de Contas e Auditoria Financeira à Gerência de 2006 do Conselho Municipal da Vila de Metangula, Abril de 2010.

AM não tem acesso aos relatórios das inspecções e auditorias realizadas ao Conselho Municipal, sendo que todo o trabalho de auditoria e inspecções é efectuado junto da contabilidade sem qualquer comunicação à AM. Acresce ainda que as constatações e recomendações deixadas pelas inspecções e auditorias não são transmitidas à AM. Este facto afecta significativamente a capacidade deste colégio de acompanhar e fiscalizar adequadamente a melhoria dos processos de gestão municipal dos recursos públicos na prossecução dos interesses dos munícipes e em conformidade com os procedimentos e normas legalmente estabelecidos.

94. Relativamente às capacidades que as diferentes partes interessadas, tanto do lado da procura, bem assim, do lado da oferta, possuem no que concerne ao processo de supervisão, abaixo é apresentada uma tabela sumarizada sobre a capacidade que as mesmas possuem de elaborar, rever, e interagir relativamente aos principais aspectos relacionados com o processo de supervisão. Note-se que a Tabela 10, abaixo, não se refere a uma análise de capacidades *per si*, reflecte outrossim, a actual situação relativamente a este processo.

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	Não são realizadas justificações / explicações baseadas em evidências. O Presidente do Conselho Municipal é responsável por assegurar que as acções correctivas sugeridas sejam implementadas. Todavia, a análise dos relatórios de auditoria disponibilizados revelam alguma recorrência de algumas situações.
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 Conselho Municipal submete à Assembleia Municipal planos de actividade e orçamentos.
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	Em conformidade com os relatórios de auditoria, toda a documentação existente é disponibilizada para o efeito da realização de auditorias. Nem sempre existe toda a documentação necessária.
Capacidade (e competências técnicas) de envolvimento com os auditores externos, clarificar informação, e responder às constatações e recomendações preliminares	Não tivemos acesso a qualquer documento referente ao exercício do direito de resposta a auditorias.
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	Não tivemos acesso a qualquer documento referente ao exercício do direito de resposta a auditorias.

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 de progressivamente as necessidades, e de	Não existe qualquer evidência de justificações / explicações baseadas em evidências. O Presidente do Conselho Municipal é responsável por assegurar que as acções correctivas sugeridas sejam implementadas. Todavia, não existe evidência de qualquer interacção nesse sentido.
--	--

<p>envolvimento com os oficiais (e provedores de serviços) com base em evidências, e de rever e avaliar as acções correctivas necessárias</p>	
<p>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 ata as suas actividades, de documentar as recomendações e de comunica-las ao Conselho Municipal e ao público</p>	<p>[Não tivemos acesso às restantes actas da Assembleia Municipal]</p>
<p>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</p>	<p>Não existem qualquer evidência de interação entre a Assembleia Municipal e os grupos cívicos relativamente a constatações da Assembleia resultantes de avaliações aos planos, previsões de receitas, orçamentos, despesa, desempenho e integridade pública.</p>
<p>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 Conselho Municipal e aos membros da Assembleia Municipal e a outras partes interessadas</p>	<p>Os grupos cívicos não procedem a qualquer tipo de análise aos planos, previsões de receitas, orçamentos, despesa, desempenho e integridade pública. Adicionalmente não há evidências de quaisquer comunicações por grupos cívicos dirigidas à Assembleia Municipal e a outras partes interessadas a este respeito.</p>
<p>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 pela sua avaliação dos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública</p>	<p>Os grupos cívicos não procedem a qualquer tipo de análise aos planos, previsões de receitas, orçamentos, despesa, desempenho e integridade pública. Adicionalmente não há evidências de quaisquer comunicações por grupos cívicos dirigidas à Assembleia Municipal a este respeito.</p>
<p>Capacidade (e competências técnicas) dos actores / grupos cívicos e membros Assembleia Municipal de reverem e avaliar as constatações e recomendações das auditorias externas</p>	<p>A Assembleia Municipal e os grupos cívicos não são envolvidos nas auditorias externas, nem têm acesso aos relatórios das mesmas. Ademais, ambos reconhecem a limitada capacidade que teriam de compreender tais relatórios.</p>

Tabela 10 – Sumário das capacidades das Partes Interessadas no Processo de Supervisão

Bibliografia

Nº	Documento
1	Constituição da República de Moçambique 2004
2	Pacote Autárquico , vide Anexo II ao presente relatório
3	Tribunal Administrativo , <i>Ofício n.º 599/CAF/TA/2010, Relatório Preliminar de Contas e Auditoria Financeira à Gerência de 2006 do Conselho Municipal da Vila de Metangula</i> , Abril de 2010
4	MANGOMBA, Abdul et ANTUNES, Henrique , <i>Relatório do inquérito de satisfação sobre a gestão dos resíduos sólidos urbanos</i> , Município de Metangula, fevereiro de 2012, UPCN, UCA e ROADS, programa desenvolvido pelo IESE e financiado pelo MASC. Relatório revisto por Michael Sambo
5	Decreto n.º 40/99 , de 29 de Junho
6	Tribunal Administrativo , <i>O Controlo Interno nas entidades públicas</i> , sem data
7	Tribunal Administrativo , <i>Despacho do Tribunal Administrativo - Instruções de Execução Obrigatória</i> , 30 de Dezembro de 1999, BR n.º 52, I Série, 4º Suplemento
8	ANAMM – Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, <i>Perfil das Primeiras 33 Autarquias</i> , realizado por Arcus Consultores, 2009
9	UMARJI, Mariam, LEES, Chris, CAVANAGH, Joe, PALACIO, Esther, e PAULO, Arsenio – <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
10	CIP – Centro de Identidade Pública , <i>Legislação Anti-Corrupção em Moçambique, Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique</i> . Maputo, Julho de 2008.
11	CDSZU e NIRAS - Euroconsult , <i>Relatório de Conclusão do Programa PI3, para o MICOA, SDC e ADA</i>
12	AMCOW – <i>Country Status Overviews – Regional Synthesis Report. Pathways to Progress, Transitioning to Country-Led Service Delivery Pathways to Meet Africa’s Water Supply and Sanitation Targets. sine die.</i>
13	AMCOW – <i>Sanitation and Hygiene in Africa at a Glance – A Synthesis of Country Priority Actions</i> . 2011.
14	INE- Instituto Nacional de Estatística, <i>Projeções Anuais da População Total, Urbana e Rural, 2007 – 2040</i> . Maputo, 2010.

ANEXOS

Anexo I Lista de Entidades Contactadas

Anexo II – Quadro Jurídico-legal Detalhado (Não Comentado) referente às Autarquias

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

Nº	Nome	Entidade / Instituição	Cargo
1	Missael Cecílio Caomba	CMVM	Vereador Finanças
2	José Cachembele	AMODE	Membro
3	André Mitula	Associação Khalidwe	Membro
4	Armando Micaias	CMVM	Presidente da Assembleia Municipal
5	Célia Filomena Jemusse Majaua	CMVM	Técnica – Chefe Contabilidade
6	Eduardo Guidião	CMVM	Técnico de Contabilidade
7	Rachide Saíde	CMVM	Técnico – Chefe Urbanização
8	Salimo Aide	CMVM	Assistente Técnico Contabilidade
9	Deolinda João	CMVM	Chefe de Recursos Humanos
10	Sieni Momade Amir	CMVM	Técnico Superior Administração Pública
11	Paulo Jaime Cotocua	CMVM	Assistente Técnico Recursos Humanos
12	Rachide Serafim	CMVM – Assembleia Municipal	Secretário Mesa AM / Urbanização
13	Bonomar Sufiano	CMVM – Assembleia Municipal	Membro / Justiça e Legalidade
14	Margarida Malunga	CMVM – Assembleia Municipal	Membro / Urbanização
15	Zamalade Chaibo	CMVM – Assembleia Municipal	Membro / Economia
16	Zindiquirane Kambabúa	CMVM – Assembleia Municipal	Membro / Economia
17	José Maio Nchato	CMVM – Assembleia Municipal	Membro / Urbanização
18	Maria Putile	CMVM – Assembleia Municipal	Membro / Economia
19	Lima Bonomar	CMVM – Assembleia Municipal	Membro / Mulher e Acção Social
20	Jaime Chichulo	CMVM – Assembleia Municipal	Membro / Água e Saneamento
21	Mário Manuel	Sociedade Civil	Cuidados Domiciliários
22	Sheh Raibo Rajabo	ACAMO	Membro e Sheh Mesquita Tunas
23	Sheh Saide Salimo	CCP	Sheh Mesquita Najungo
24	Berta Namanga	Rádio Comunitária	Membro
25	Lúcia Abílio	União das Mães da Igreja Anglicana	Membro
26	Dona Teresa	Rede da Mulher	Membro
27	Mateus Afrei	Sociedade Civil	Secretário Desporto do Lago
28	Damião Mulembwé	Rádio Comunitária	Coordenador
29	João Francisco	Rádio Comunitária	Presidente da Associação
30	Joana Sabite	Rádio Comunitária	Membro
31	Patrício Jaime	Sociedade Civil	
32	Jaime Nhenje	Sociedade Civil	
33	Patrício Missael	Sociedade Civil	
34	Carlos Roque	PDA - Nampula	Representante
35	José Tima	IGF - Norte	Delegado Regional Norte
36	Amade Jorge Limua	Tribunal Administrativo de Nampula	Juiz - Presidente
37	Annie Nielsen	Consultora	
38	Paula Oeksen	Consultora	

Anexo II – Quadro Jurídico-legal Detalhado (Não Comentado) referente às Autarquias

Instrumento	Aspectos Gerais
Constituição da República	Poder Local (Objectivos, Autarquias locais, Categorias das autarquias locais, Criação e extinção das autarquias locais, Órgãos deliberativos e executivos, Objectivos, Património e finanças locais, Tutela administrativa, Poder regulamentar, Pessoal das autarquias locais, Organização, Mandato)
Lei nº 18/2007, de 18 de Julho	Estabelece o quadro jurídico para realização das eleições dos órgãos das autarquias locais (Capacidade Eleitoral Activa, Capacidade Electiva Passiva, Procedimento Eleitoral, Eleição do Presidente do Conselho Municipal ou de Povoação, Contencioso e Ilícito Eleitorais)
Lei Nº 2/97, de 18 de Julho	Quadro Jurídico-Legal para a Implantação das Autarquias Locais (Princípios Gerais, Município, Povoação, Disposições Comuns aos Órgãos das Autarquias Locais, entre outros)
Resolução do Conselho de Ministros Nº 7/87, de 25 de Abril	Classifica as Cidades em Quatro Níveis
Lei Nº 7/97, de 31 de Maio	Tutela Administrativa do Estado Sobre as Autarquias Locais
Lei Nº 8/97, de 31 de Maio	Estatuto Especial do Município de Maputo
Lei Nº 9/97, de 31 de Maio	Define o Estatuto dos Titulares e dos Membros (Incompatibilidades e Impedimentos, Direitos e Deveres)
Lei Nº 10/97, de 31 de Maio	Cria Municípios de Cidade e de Vila em Algumas Circunscrições Territoriais
Lei Nº 3/2008, de 2 de Maio	Cria Novas Autarquias de Vila em Algumas Circunscrições Territoriais
Lei Nº 1/2008, de 16 de Janeiro	Define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico (Orçamento e Património, Transferências Orçamentais, Sistema Tributário, Contabilidade Autárquica, Prestação de Contas e Inspecções)
Decreto Nº 63/2008, de 30 de Dezembro,	Aprova o Código Tributário Autárquico e Revoga o Decreto nº 52/2000, de 21 de Dezembro (Imposto Pessoal Autárquico, Imposto Predial Autárquico, Imposto Autárquico de Veículos, Imposto Autárquico da Sisa, Contribuição de Melhoria, Outras receitas tributárias)
Decreto Nº 45/2003, de 17 de Dezembro	Regula a Mobilidade dos Funcionários entre a Administração do Estado e as Autarquias Locais
Resolução Nº 08/2003, de 24 de Dezembro do Conselho Nacional da Função Pública	Aprova a Metodologia para Elaboração dos Quadros de Pessoal das Autarquias Locais
Decreto nº 65/2003, de 31 de Dezembro	Designa o representante da Administração do Estado nas circunscrições territoriais cuja área de Jurisdição coincide total ou parcialmente com a da autarquia local
Diploma Ministerial Nº 80/2004, de 14 de Maio	Regula a Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias (Direitos e Deveres das Autoridades Comunitárias, Legitimidade das Autoridades Comunitárias, Reconhecimento das Autoridades Comunitárias)
Decreto Nº 51/2004, de 1 de Dezembro	Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios (Sistema Orgânico, Dirigentes dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios, Colectivos, Serviços Autónomos e Empresas Publicas Autárquicas, Relações entre os Órgãos Executivos Municipais, as Administrações do Estado e a Sociedade Civil)
Decreto Nº 33/2006, de 30 de Agosto	Regula os Procedimentos para a transferência de Funções e Competências dos Órgãos do Estado para as Autarquias Locais

Instrumento	Aspectos Gerais
	(Competência dos Órgãos Municipais)
Decreto N° 35/2006, de 6 de Setembro	Aprova o Regulamento de Criação e Funcionamento da Polícia Municipal (Criação e Extinção, Atribuições e Competências, Designação e Distintivos, Equipamento e Armamento, Agentes da Polícia Municipal)
Resolução N° 6/2004, 10 de Dezembro do Conselho Nacional da Função Pública	Cria as Funções de Direcção, Chefia e Confiança a vigorar nas Autarquias Locais
Resolução N° 4/2006, de 13 de Julho, do Conselho Nacional da Função Pública	Cria a função de Provedor do Município a vigorar no Conselho Municipal de Maputo.
Resolução N° 3/2007, de 25 de Abril, da Autoridade Nacional da Função Pública	Cria funções a vigorar no Conselho Municipal de Maputo
Decreto N° 31 /2008, de 24 de Julho	Estabelece os parâmetros e limites máximos da remuneração dos titulares e membros dos órgãos das autarquias locais
Decreto N° 32 /2008, de 24 de Julho	Estabelece os parâmetros e limites máximos da remuneração dos titulares e membros dos órgãos da autarquia local do município de Maputo
Resolução n° 32/2008, de 20 de Agosto	Define a organização territorial de algumas vilas
Diploma Ministerial n° 104/2008, de 14 de Novembro	Aprova o regulamento de uniformes da polícia municipal
Diploma Ministerial n° 105/2008, de 14 de Novembro	Aprova o regulamento de organização e funcionamento do curso de formação e do estágio da polícia municipal
Decreto n° 56/2008, de 30 de Dezembro	Define as modalidades de exercício da tutela administrativa dos governadores provinciais e dos governos provinciais nas autarquias locais
Resolução do Conselho de Ministros N° 57/2009, de 10 de Setembro	Cria modelos de compromisso de honra específicos para os Presidentes dos Conselhos Municipais, dos Presidentes dos Conselhos de Povoação e dos respectivos Vereadores

Poderá aceder ao texto integral destes instrumentos legais descarregando a Colectânea de Legislação Autárquica, MATOS, Armindo dos Santos et COSTA, Maria Sílvia da Graça E 2ª edição, ANAMM, 2010 no endereço www.anamm.org.mz.

Implementado por:



Financiado por:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**