

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

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

**Dezembro de 2013**



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

## Índice

Agradecimentos .....	3
Acrónimos .....	4
Sumário Executivo .....	5
1. Introdução .....	12
2. Processo 01 – Análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos .....	12
2.1 Análise de Base.....	13
2.2 Análise do Contexto .....	22
3. Processo 2 – Gestão de Despesas .....	26
3.1 Cenário Ideal .....	26
3.2 Análise de Base.....	27
3.3 Análise do Contexto .....	34
4. Processo 03 – Gestão de Desempenho.....	37
4.1 Cenário Ideal .....	37
4.2. Análise de Base .....	39
4.3. Análise do Contexto .....	43
5. Processo 04 – Gestão da Integridade Pública.....	45
5.1 Cenário Ideal .....	45
5.2. Análise de Base .....	47
5.3. Análise do Contexto .....	53
6. Processo 05 - Supervisão .....	55
6.1 Cenário Ideal .....	55
6.2. Análise de Base .....	56
6.3. Análise do Contexto .....	61
Bibliografia.....	65
ANEXOS.....	66
Anexo I Lista de Entidades Contactadas (por ordem de contacto).....	67
Anexo II - Organigrama do Conselho Municipal da Cidade de Montepuez .....	68

## 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 do presente relatório. O mesmo é um instrumento de monitoria fundamental para a implementação do Projecto de Monitoria de Responsabilização Social ao nível Municipal (MuniSAM), bem assim, um importante meio de partilha de informação relevante sobre a situação do engajamento cívico - e das condições para o efeito - no Município de Montepuez.

Especiais agradecimentos vão ainda para o Presidente do Conselho Municipal da Cidade de Montepuez, o qual, apesar de se encontrar ausente em trabalho, abriu as portas da instituição que dirige e facilitou - na impossibilidade de receber-nos pessoalmente - o acesso aos entrevistados e a documentação relevante. Ao Presidente da Assembleia Municipal o nosso especial agradecimento pelo tempo e hospitalidade dedicados aquando da nossa visita à instituição que dirige. Aos membros da Sociedade Civil local vai também o nosso especial agradecimento pelo seu contributo, sem os quais não teríamos conseguido obter uma imagem mais completa sobre o actual cenário de participação e responsabilização social na Cidade de Montepuez.

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

## Acrónimos

<b>ANAMM</b>	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique
<b>AM</b>	Assembleia Municipal
<b>AR</b>	Assembleia da República
<b>AMCMCM</b>	Assembleia Municipal do Conselho Municipal da Cidade de Montepuez
<b>CFMP</b>	Cenário Fiscal de Médio Prazo
<b>CM</b>	Conselho Municipal
<b>CMCM</b>	Conselho Municipal da Cidade de Montepuez
<b>EGFAE</b>	Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
<b>FIIL</b>	Fundo de Investimento de Iniciativa Local
<b>FCA</b>	Fundo de Compensação Autárquica
<b>FRELIMO</b>	Frente de Libertação de Moçambique
<b>GFP</b>	Gestão de Finanças Públicas
<b>GP</b>	Governo Provincial
<b>GRP</b>	Gestão de Recursos Públicos
<b>IAP</b>	Inspecção Administrativa Provincial
<b>IFAPA</b>	Instituto de Formação da Administração Pública
<b>IFPFT</b>	Instituto de Finanças Públicas e Formação Tributária
<b>IESE</b>	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>IGF</b>	Inspecção-geral de Finanças
<b>MAE</b>	Ministério da Administração Estatal
<b>MAF</b>	Manual de Administração Financeira do Estado
<b>MdF</b>	Ministério das Finanças
<b>MdE</b>	Memorando de Entendimento
<b>MOPH</b>	Ministério das Obras Públicas e Habitação
<b>MPD</b>	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
<b>MPF</b>	Ministério de Função Pública
<b>MuniSAM</b>	Monitoria de Responsabilização Social ao nível dos Municípios
<b>OSC</b>	Organização da Sociedade Civil
<b>OBS</b>	Organização Baseada na Fé
<b>OCB</b>	Organização Comunitária de base
<b>P 13</b>	Programa de Apoio a 13 Municípios do Centro e Norte de Moçambique
<b>PDA</b>	Programa de Desenvolvimento Autárquico
<b>PEFA</b>	Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (do original em inglês <i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> )
<b>PEM</b>	Plano Estratégico Municipal
<b>PESO</b>	Plano Económico, Social e Orçamento
<b>PME</b>	Pequenas e Médias Empresas
<b>SGAM</b>	Sistema de Gestão e Administração Municipal
<b>SIGEDAP</b>	Sistema de Gestão do Desempenho da Administração Pública
<b>SISTAFE</b>	Sistema de Administração Financeira do Estado
<b>TA</b>	Tribunal Administrativo
<b>TAE</b>	Taxa de Actividade Económica
<b>TdM</b>	Teoria de Mudança
<b>UFSA</b>	Unidade Funcional e Supervisora de Aquisições
<b>UGEA</b>	Unidade de Gestão e Execução de Aquisições
<b>UTRAFE</b>	Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado
<b>RENAMO</b>	Resistência Nacional de Moçambique

## Sumário Executivo

O presente relatório retrata as constatações de um levantamento de base sobre a actual capacidade de engajamento quer do lado dos intervenientes, do lado da oferta, bem assim, do lado da procura nos processos de gestão de recursos públicos (processos de responsabilização social) no Município de Montepuez, Província de Cabo Delgado, no norte do país. O estudo de base foi realizado entre os dias 23 e 25 de Setembro de 2013, como parte do programa de Monitoria de Responsabilização Social (MuniSAM) ao nível dos municípios a ser implementado pela CONCERN UNIVERSAL, um programa pioneiro e inovador que está a ser implementado em colaboração com a sociedade civil e grupos cívicos locais (incluindo estruturas locais e membros da comunidade, OCBs e OSCs), e com o apoio financeiro da Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC). Este programa tem como principal objectivo desenvolver técnicas e capacidades de monitoria de responsabilização social e advocacia em seis municípios moçambicanos, num período de três anos.

O MuniSAM trabalha em estreita ligação com os governos municipais, distritais e provinciais com vista a estimular a introdução de uma nova abordagem sistémica e integrada de forma a promover uma governação socialmente responsável no nível municipal em Moçambique. Este programa está assente numa abordagem baseada em direitos (humanos) e em necessidades através do uso de evidências pelos intervenientes do lado da demanda (grupos cívicos e membros da Assembleia Municipal), para fortalecer a gestão de recursos públicos nos municípios-alvo. O MuniSAM dedica um grande esforço em fortalecer a capacidade dos actores do lado da *demanda*, e espera, como resultado desse fortalecimento e maior actuação por parte dos grupos cívicos, contribuir, ao mesmo tempo, para fortalecer a dimensão da *oferta*, e assim, melhorar a qualidade dos serviços que esta presta aos cidadãos. O MuniSAM vem complementar o Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA) o qual já concentra esforços em fortalecer institucionalmente o lado da oferta, um Programa financiado pela Embaixada da Dinamarca, Agência Austríaca para o Desenvolvimento e Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação.

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

O Município de Montepuez é um Município de categoria D, situado no distrito com o mesmo nome, a Sul da Província de Cabo Delgado. É o segundo município mais importante da província, e dista a 210km da capital provincial, Pemba. Faz parte do grupo das primeiras autarquias criadas com o processo de autarquização em Moçambique, sendo classificado como um Município de Cidade<sup>1</sup>. Situa-se no eixo Marrupa - Pemba, os seus limites territoriais vão de Norte e Oeste com o Rio Montepuez do qual provem o nome, a Sul com o Rio Palavala e a Este com o Monte Nicuapa até ao rio Palavala. Com uma população de origem Macua, mas com alguma composição Maconde e Ungoni, tem cerca de 708,89 habitantes / km<sup>2</sup> (Censo Nacional de 1997). Tem uma área aproximada de 79 km<sup>2</sup> e encontra-se administrativamente dividido em 17 bairros, designadamente, Bairro Cimento, Nacate, Mirige, Napai, Matuto, Niuhula, Mahipa, Matunda, Maviha, N'coripo, Namueto, Melapane, Nicuapa, Pitimpine, Matico, Nancaramo A, Nancaramo B, Marcuni e Bandar<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> Os últimos dois bairros encontram-se sob proposta de inclusão na jurisdição do município.

O presente estudo de base identifica um número de questões prementes relacionadas com a gestão de recursos públicos disponibilizados ao Conselho Municipal, incluindo, entre outras, a aprovação e autorização de planos, orçamentos e relatórios pela Assembleia Municipal (conforme determinado por lei); a submissão atempada de planos, orçamentos e relatórios pelo Conselho Municipal ao MdF/MPD e à Assembleia Municipal; a falta de um mecanismo adequado de controlo de despesas e de receitas, e que inclua todas as fontes de receitas do município; a inexistência de uma função de controlo interno; a incapacidade de todos os intervenientes-chave de interagirem entre si (com base em evidências) à volta dos processos de gestão municipal e o limitado acesso a relatórios, planos, orçamento, e constatações feitas por auditores internos e externos.

Um dos principais desafios enfrentados pelo Município encontra-se relacionado com o fraco abastecimento de água potável. Recentemente, aquando do balanço do seu mandato, o presidente do Conselho Municipal, Rafael Correia, referiu que este problema não será de fácil resolução e deverá contar com o apoio do Governo e de “parceiros de peso”. Nos últimos cinco anos o índice de abastecimento de água potável no município reduziu de 64% de cobertura, em 2009, para 54% devido ao aumento demográfico, ao fraco funcionamento do equipamento, à redução da capacidade de furos e ao assoreamento das fontes de água. Os contactos efectuados junto do Conselho Municipal indicam também limitações orçamentais, quer para a expansão da rede, bem assim, para a manutenção do actual equipamento existente.

Montepuez também enfrenta problemas relacionados com deficientes vias de acesso, principalmente de ligação entre os bairros periféricos,. Acresce a este o problema da erosão, a qual tem estado a ameaçar uma parte significativa da cidade, sobretudo durante a época chuvosa em que algumas vias ficam cortadas, dificultando a transitabilidade de bens e pessoas. Os bairros mais afectados são Nacate, Ncoripo, Matuto.

Montepuez é chamada de terra de mármore por possuir um potencial deste precioso minério. O Rubi é um minério que também foi recentemente descoberto em Montepuez tendo provocado uma exploração desenfreada e ilegal. Contudo dados indicam que a exploração ilegal diminuiu como resultado da atribuição de uma concessão de exploração à empresa Montepuez Ruby Mining. Para além da actividade de exploração de rubi, existe uma indústria (ainda que limitada) de exploração de mármore e de descarçamento de algodão. Por possuir serviços básicos (bomba de abastecimento de combustível, serviços públicos, centro de convergência da rede de transportes) Montepuez representa um centro de serviços para todos os distritos da região sul da província de Cabo Delgado. A agricultura é a principal actividade económica, apesar da prática de actividades comerciais. A maior parte da actividade comercial formal localiza-se na zona de Cimento (exercido principalmente por jovens oriundos de Nacala e estrangeiros da região dos Grandes Lagos e África Oriental, os quais comercializam artigos como roupa, electrodomésticos, mobiliário, etc.), havendo também noutros bairros pequenos vendedores ambulantes.

O Município possui um hospital rural, um centro de saúde de tipo II, e dois centros de saúde do tipo III. Nenhuma destas unidades sanitárias se encontra sob a gestão do Conselho Municipal uma vez que o mesmo ainda não recebeu competências de gestão na área de saúde. O hospital rural é a unidade de referência para todos distritos da região sul da província. Contactos efectuados junto do Conselho Municipal indicam que os casos de HIV – SIDA constituem um grande risco para a população, particularmente para a população mais jovem.

O Conselho Municipal é dirigido por um presidente com um mandato de cinco anos. O actual mandato termina este ano. As vereações do Conselho Municipal são seis, nomeadamente, Administração e Finanças; Economia e Desenvolvimento; Educação, cultura, desporto, juventude e recreação; Saúde Higiene e Género; Meio Ambiente e Agricultura; e Urbanização.

No período compreendido entre a visita de campo e o levantamento de base e a elaboração do presente relatório foram realizadas eleições municipais que resultaram na aprovação de um novo elenco Municipal e de uma nova Assembleia Municipal. O número de assentos na assembleia também aumentou de 21 para 31 assentos. A tabela abaixo apresenta a composição da assembleia municipal anterior e a composição esperada da Assembleia Municipal saída das eleições de 20 de Novembro.

Mandato	FRELIMO	Membros MDM	RENAMO	Nº Total de Assentos
<b>2009 – 2013</b>	17	--	03	21
%	80.95	--	19.05	
<b>2014 - 2018<sup>3</sup></b>	27	04	--	31
%	87.10	12.90	--	

Tabela 1 - Composição da Assembleia Municipal

O presente relatório de base inclui uma análise abrangente que oferece uma descrição da capacidade das partes interessadas em participar efectivamente em cada um dos cinco processos de gestão de recursos públicos. O presente relatório foi preparado com base numa revisão dos principais documentos e entrevistas com os principais intervenientes do lado da oferta e da procura durante a visita de estudo a Montepuez. Esta informação foi complementada por uma análise do quadro jurídico-legal relativo ao nível municipal em Moçambique, e os regulamentos aplicáveis a cada um dos processos de responsabilização social foram mapeados.

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

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

A Teoria de Mudança do MuniSAM (TdM) assume que **os arranjos políticos e institucionais do Estado só terão sucesso na produção de bens e serviços que progressivamente satisfaçam necessidades humanas se os processos de gestão de recursos públicos forem eficientes e efectivos, bem assim, socialmente responsáveis**. Isto significa que em todo o ciclo de gestão de recursos públicos, tanto os intervenientes do lado da oferta, como os do lado da procura, devem ter a capacidade de assegurar que sejam produzidas explicações e justificações baseadas em evidências sobre o uso dos recursos públicos disponíveis.

Ademais, apenas quando todos os actores municipais conseguirem desenvolver e utilizar a capacidade de se envolverem na base de evidência é que a participação na governação municipal se poderá, efectivamente, fazer sentir – não irá apenas conduzir a uma gestão de recursos e prestação de serviços mais efectiva, acresce, mas irá também conduzir a uma governação mais inclusiva e socialmente responsável.

As principais constatações da análise de base em Montepuez incluem:

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

O Conselho Municipal de Montepuez possui um Conselho Consultivo. Este possui, entre outras responsabilidades, o papel de planificar as actividades do município. Esta planificação consubstancia-se na provisão de um parecer sobre as propostas de planos e programas de actividades. Fazem parte do conselho consultivo o Assessor do Presidente do Conselho Municipal e os Chefes dos Serviços Municipais, podendo, participar também os Chefes de Bairro, representantes das autoridades comunitárias, da sociedade civil e outras pessoas que sejam indicadas pelo Presidente do Conselho Municipal. É um mecanismo de consulta que se reúne mensalmente ou extraordinariamente, quando se mostre necessário<sup>4</sup>.

A autarquia tem um plano estratégico, o PMTZ 2009-2013, o qual procede ao diagnóstico da situação económico-social e política do Município, define estratégias de desenvolvimento e traça uma matriz de acções. O PMTZ 2009-2013 encontra-se alinhado com o Plano Quinquenal do Governo do Município (o qual foi preparado com base no Manifesto Eleitoral). O PQG e o PEM são os dois instrumentos orientadores dos planos anuais da autarquia.

<sup>3</sup> In Jornal Notícias, edição 06 de Dezembro de 2013.

<sup>4</sup> Vide Estatuto Orgânico do Conselho Municipal de Montepuez, art.º 17º.

Relativamente a este processo, acresce que a partir deste ano, e no âmbito de uma iniciativa do PDA, representantes do Município de Montepuez (e de outros municípios beneficiários do PDA) tiveram uma actividade de partilha de experiência junto do Município do Dondo<sup>5</sup>. No âmbito da referida partilha de experiência os representantes destas autarquias tiveram a oportunidade de aprender *in loco* como se desenrola o processo de planificação e orçamentação participativa no Dondo. Formulários de inquérito para efeitos de planificação foram partilhados por todos os Municípios e Montepuez começou a utilizar o mesmo ainda este ano. É possível afirmar que com início em 2014, a avaliação de necessidades será feita de maneira sistemática, uma vez que o Município introduziu o sistema de inquérito para efeitos de planificação. O Município ainda não produz relatórios de avaliação de necessidades (não querendo isto dizer que não faça uma análise das necessidades com base nos dados do inquérito). Ainda carece, todavia, de uma maior e melhor partilha de informação (*feedback*) sobre os dados colhidos e sobre a proposta de plano. Com relação a este aspecto, o Município poderia capitalizar-se no Conselho Consultivo e/ou utilizar os comités de responsabilização social (propostos no âmbito do MuniSAM) para partilha de informação e discussão mais alargada da análise de necessidades, das prioridades e da proposta de plano e orçamento. A aprovação do plano e orçamento é feita de forma atempada (até 15 de Dezembro de cada ano). A prática generalizada, contudo, indica que muitas vezes as Assembleias Municipais só têm aprovado os Planos e Orçamentos na primeira sessão do ano uma vez que não tem a devida noção do valor que será adjudicado para a materialização dos mesmos. Em 2014, um novo mandato inicia, e a prática também demonstra que, muitas vezes, mesmo quando não há alteração de elenco, a aprovação do plano e orçamento é adiada para a primeira sessão do ano, o que produz implicações sobre o grau de execução das actividades. As receitas próprias colectadas pelo município ainda não são suficientes e não existe uma efectiva previsibilidade e/ou clareza de critérios de atribuição de transferências a partir do nível central, sendo crucial que a autarquia receba com a devida antecedência informações concretas e fiáveis - e numa base de médio prazo - sobre as alocações anuais provenientes do nível central, antes da finalização do processo de preparação orçamental e, de preferência, antes do início do mesmo.

## 2. Gestão de Despesas

O Conselho Municipal produz relatórios mensais, trimestrais e semestrais da despesa e submete-os ao MdF, e, numa base regular, apresenta à Assembleia Municipal, mas, o actual sistema de controlo de receitas e despesas ainda não é adequado, e os referidos relatórios não são publicados. Tais relatórios são inclusos na conta de gerência, mas a mesma ainda não é disponibilizada para consulta pública nos termos da Lei. O registo contabilístico das receitas e despesas é feito manualmente com base nas provisões do MAF e das Instruções de Execução Obrigatória emitidas pelo TA. A Assembleia Municipal não possui as capacidades técnicas necessárias para monitorar as demonstrações financeiras. Do lado dos actores cívicos, existe o receio de solicitar planos, orçamentos e relatórios por existir o risco de estigmatização ou conotação política e, uma possibilidade de consequente exclusão. De uma forma generalizada, e apesar da forte interacção constatada entre o Conselho Municipal e os municípios, existe ainda uma limitada capacidade e competência técnica para um engajamento efectivo entre o Conselho Municipal, a Assembleia Municipal e os municípios (representados por via de grupos cívicos, de interesse e organizações da sociedade civil) à volta do processo de gestão de despesas, orientado para a satisfação das necessidades dos municípios.

## 3. Gestão de Desempenho

O Conselho Municipal produz relatórios sobre o alcance das actividades planeadas numa base regular e apresenta-os à Assembleia Municipal. O desempenho, contudo ainda não é monitorado nos termos estabelecidos pelo recentemente aprovado Sistema de Gestão de Desempenho da Administração Pública (SIGEDAP). O Município não possui funções de Gestão de Desempenho e de Análise de Risco e o actual estatuto orgânico não prevê uma função de Controlo e Verificação Interna e esta função ainda não é desempenhada. É a IGF (MdF) quem assume estas funções na qualidade de auditor interno do Estado.

---

<sup>5</sup> Geralmente considerado como município de referência em termos de governação participativa.



No que respeita ao controlo interno é importante ainda referir que a IGF não é a única entidade com competências de controlo interno. A nível do governo provincial, a IAP - Inspeção Administrativa Provincial (esta responde directamente ao Governador, mas as suas competências são definidas pela IAL - Inspeção Administrativa Local junto do MAE). A nível central, tem também competências de controlo interno a IGAE - Inspeção Geral Administrativa do Estado (junto do MFP). A IGAE apenas procede ao controlo da legalidade e cumprimento dos processos e procedimentos de natureza administrativa enquanto a IGF tem maior relevância para aspectos financeiros. A IAP também deveria ter apenas competências administrativas, mas aparentemente extravasa esse papel e exerce também competências na área financeira. A linha entre a divisão de responsabilidades entre estes órgãos que, apesar de serem de controlo interno, são externos às autarquias, ainda não é clara. Os contactos efectuados junto do município indicam que já receberam visitas da IGAE, mas nunca, especificamente, visitas de auditoria e/ou fiscalização. O mesmo em relação à Inspeção Administrativa Provincial (IAP).

A equipa não teve a oportunidade de consultar os relatórios de auditoria produzidos, o que poderia permitir identificar problemas que ocorrem no âmbito da gestão de despesas e receitas. Os relatórios de auditoria não são disponibilizados à Assembleia Municipal ou ao público nem integrados na conta de gerência para efeitos de consulta.

#### **4. Gestão de Integridade Pública**

Este processo tem como finalidade prevenir e corrigir situações de uso inefectivo dos recursos públicos disponíveis (por exemplo, através do fraco desempenho do pessoal municipal) e do abuso de recursos públicos (incluindo casos de má conduta, ineficiência, má administração, corrupção e conflitos de interesse. Este tipo de constatações pode ser levado a cabo por via do controle interno, da auditoria interna e da auditoria externa, entre outros.

O Município, conforme acima referido, não possui qualquer função de controlo interno. Adicionalmente, numa perspectiva preventiva, o Município não possui qualquer tipo de código de conduta ou regulamento próprio de ética profissional aplicável aos seus funcionários. Foi, contudo, recentemente, aprovado o Código de Probidade Pública, o qual estabelece as bases e o regime jurídico respeitantes à moralidade pública e ao respeito pelo património público por parte do servidor público. Parece-nos que este código vem exigir apenas que o Presidente do Conselho Municipal declare o seu património e interesses. Isto significa que há aqui uma limitação em termos de obrigação de declaração de bens já que os anteriores instrumentos legais referentes a esta matéria estendiam esta obrigação para os titulares de cargo de chefia e de gestão (permitindo obrigar que os vereadores e/ou directores de serviços municipais a declarar os seus bens, apesar de esta obrigação não ter sido observada no passado<sup>6</sup>. O código de Probidade Pública estabelece ainda, entre outros, o conteúdo das declarações, a proibição de conflitos de interesse e a criação de comissões de ética com a função de garantir e fiscalizar a aplicação das normas do sistema de conflitos de interesse<sup>7</sup>. Espera-se que o referido código venha melhorar os níveis de integridade na administração pública em Moçambique. Adicionalmente a este instrumento, o próprio EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – também estabelece os princípios que deverão orientar a actuação dos funcionários públicos. A aprovação da Lei de Probidade Pública representa um passo significativo na adopção de mecanismos de prevenção da corrupção e promoção ética mas a sua efectiva implementação representa um desafio a nível nacional.

Acresce ainda que com a aprovação da Lei de Probidade Pública, enquanto esta não for regulamentada e os órgãos necessários para a sua implementação criados, a mesma não terá bases para ser cumprida e para começar a produzir os efeitos pretendidos.

#### **5. Supervisão**

A avaliação das contas do Conselho Municipal de Montepuez e do desempenho é realizado por via da auditoria interna (IGF) e da auditoria externa (TA). A análise da prática e da legislação autárquica indica que no actual cenário de supervisão por via da auditoria interna e externa em Moçambique

<sup>6</sup> Vide Art.º 58º a) e c) da Lei 15/2012 (Probidade Pública).

<sup>7</sup> Idem, arts. 50º et seq.

no nível Municipal há uma sobreposição das funções de auditoria interna e externa levantando questões relativas à separação dos poderes de auditoria entre a IGF e o TA. As constatações indicam que o TA julga as contas do Município numa base anual, mas depende largamente das constatações e análise feita pela IGF para chegar a uma opinião de auditoria. Isto afecta a separação de poderes entre estas duas entidades, entre o TA, que responde perante a Assembleia da República, e a IGF, que faz parte do Ministério das Finanças, um órgão do Governo.

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

Recentemente, em 2009, no âmbito de um processo de reforma do TA com vista ao seu alinhamento com as normas internacionais e de simplificação de procedimentos, foram aprovadas: a Lei 25/2009 relativa à Jurisdição Administrativa e a Lei 26/2009 relativa à terceira Secção do TA. A Lei 25/2009 criou os Tribunais Administrativos Provinciais com as mesmas competências que o Tribunal Administrativo. Acreditava-se que com a implementação de Tribunais Administrativos Provinciais, uma maior (e mais efectiva) supervisão - por via da auditoria externa - seria exercida. Todavia, o Conselho Superior da Magistratura Administrativa decidiu - dada a falta de capacidade junto dos TAPs - que os TAPs não deveriam cumprir funções de auditoria, limitando-se apenas a exercer funções de fiscalização prévia (atribuição do visto). Este facto veio a ser confirmado recentemente pela aprovação da Lei 14/2013, em Novembro, que estabelece claramente que os TAPs não têm competências em sede de auditoria externa.

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

- a. Receio (da parte dos membros da Assembleia Municipal e dos actores cívicos) de interagir, de uma forma mais participativa, e de questionar, a forma como a gestão dos recursos públicos municipais é levada a cabo principalmente devido ao receio de possíveis conotações políticas como resultado de tal engajamento e do eventual estigma que poderá resultar do mesmo;
- b. A falta generalizada de conhecimento sobre as provisões jurídicas existentes, nomeadamente, da Constituição e de outros instrumentos jurídicos e oportunidades relacionadas com a participação cívica na gestão de recursos públicos. Para além do desconhecimento por parte dos munícipes, importa referir o incumprimento de algumas provisões jurídico-legais importantes, como a data de aprovação do Plano e Orçamento pela Assembleia Municipal, e a disponibilização daquele e da conta de gerência para consulta pública;
- c. A falta de conhecimento sobre a gestão de recursos públicos ao – sem limitação – nível municipal, nomeadamente sobre os processos de avaliação de necessidades; planificação estratégica e orçamentação; execução orçamental; contabilidade, reporte e controlo interno; auditoria externa; supervisão; e revisão de políticas e estratégias (incluindo a nível central, provincial e distrital);
- d. Falta de ferramentas e instrumentos para uma monitoria e engajamento efectivo em cada um dos processos de gestão de recursos públicos;
- e. A sociedade civil em Montepuez encontra-se mais virada para intervenções e iniciativas fora do território municipal (âmbito distrital); e
- f. Em termos institucionais, ainda existem alguns desafios relativamente, (i) à comunicação efectiva dentro do Conselho Municipal, e entre este e a Assembleia Municipal e os munícipes, (ii) a existência de pessoal técnico e qualificado para as várias funções de gestão municipal, (iii) a existência de um funcionário responsável pela execução da função de controlo interno, e (iv) à exiguidade orçamental para prestar serviços públicos municipais de forma mais eficiente.

Conforme é possível notar, ao se comparar as constatações dos estudos de base em outros Municípios-alvo do MuniSAM, trata-se dos desafios e constatações que possuem não apenas elementos comuns, mas que também são de natureza sistémica, cuja resolução deverá exigir uma maior intervenção no nível central. O MuniSAM deverá providenciar actualizações regulares, contendo um registo detalhado sobre as actividades do programa e as respostas das principais partes interessadas à medida que as mesmas sejam implementadas no Município. Tal poderá permitir o registo, de uma forma sistemática, do seu contributo em alcançar os resultados propostos. Vale a pena sublinhar que o programa se propõe a provocar impacto por via da provisão de ferramentas de monitoria de responsabilização social, a criação

de comités comunitários de responsabilização social (SAMComs), e a provisão de apoio e acompanhamento aos referidos SAMComs na utilização das ferramentas (e no realização de auditorias sociais).

A equipa do MuniSAM recebeu uma abertura muito grande por parte do Presidente do Conselho Municipal, o qual, apesar de estar ausente a trabalho, facilitou o contacto com os funcionários do Conselho Municipal que receberam a equipa da Concern Universal durante o trabalho de levantamento. O Presidente da Assembleia Municipal também foi muito útil neste processo ao ceder parte do seu tempo e conhecimento sobre a gestão no município tendo manifestado um forte interesse em incrementar a participação cívica nos processos de gestão municipal. Ademais, uma grande abertura foi demonstrada por parte dos funcionários do Conselho Municipal, em especial o Assessor Bento Júnior, que não mostrou reservas em interagir com a nossa equipa. A equipa do estudo agradece também pela pronta disponibilização e acesso a todos os oficiais relevantes e a todos os documentos existentes sobre a gestão municipal e utilização dos recursos disponíveis, permitindo que a equipa do estudo pudesse alcançar um retrato mais próximo, quanto possível, da actual realidade dos processos de responsabilização social no Município de Montepuez.

## 1. Introdução

O presente documento é referente a uma análise de base relativa aos cinco processos de responsabilização social no Município de Montepuez. A análise relativa a cada um dos processos foi baseada num exercício de pesquisa realizada por uma equipe de pesquisa da Concern Universal em Setembro de 2013. O processo de pesquisa incluiu entrevistas junto do Conselho Municipal<sup>8</sup>, da Assembleia Municipal e da Sociedade Civil. Este processo incluiu ainda uma análise de relatórios e documentação disponível sobre o Município em análise e uma comparação entre os requisitos regulatórios prescritos pelo quadro jurídico-legal moçambicano, o cenário ideal e as práticas adoptadas pelo Município.

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

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

### Cenário Ideal

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

### Que documentos deverão ser produzidos?

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

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

<sup>8</sup> Não foi possível entrevistar o Presidente do Conselho Municipal; apesar de o mesmo ter demonstrado a sua disponibilidade para receber a equipa da CONCERN, aspectos de última hora e posterior ausência do mesmo para fora da província ditaram esta impossibilidade.

- Adicionalmente, os mesmos deverão incluir relatórios detalhados sobre a colecta de receitas.

### **Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?**

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

Mais especificamente, deverão possuir:

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

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

Mais especificamente deverão ter:

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

## **2.1 Análise de Base**

### **Sumário dos documentos produzidos**

<b>Documento</b>	<b>É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?</b>
<b>Relatório rigoroso e actualizado sobre a análise e avaliação de necessidades dos actuais constrangimentos situacionais municipais relevantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para o processo de planificação do presente ano O CMCM começou por efectuar um levantamento de necessidades, com o objectivo de alimentar o processo de planificação. O referido levantamento é feito com recurso a inquéritos partilhados pelo Município de Dondo (no âmbito de uma troca de experiência promovida pelo PDA). Os inquéritos, denominados por Inquérito Quantitativo, incluem as seguintes componentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A - Perfil geográfico e demográfico</li> <li>• B - Dados do inquirido</li> <li>• C - Informação sobre o bairro</li> <li>• D - Outros problemas que impedem o desenvolvimento</li> <li>• C - Principais doenças recorrentes no bairro</li> </ul> </li> </ul>

- F - Necessidades para se sair das dificuldades
- G - Identificação de 5 necessidades prioritárias
- H - Proposta de solução dessas necessidades prioritárias
- O inquérito é acompanhado de directrizes sobre como o mesmo deve ser conduzido, manuais de apoio, guias de relatório, o que indica que quando aplicado na totalidade pressupõe a existência de um relatório de análise de todas as necessidades identificadas e/ou priorizadas pela comunidade.
- Esta é uma inovação significativamente positiva no município. Algumas questões poderão, no entanto, ser levantadas: (i) o inquérito só foi distribuído por 10 famílias, cuja representatividade em termos de problemas das comunidades não pode ser assegurada; (ii) o município pretende adaptar o inquérito à sua própria realidade, mas uma vez que os instrumentos de inquérito foram partilhados em fase avançada do calendário de planificação, teve de se usar os inquéritos exactamente como haviam sido concebidos, e teve de se esquivar de algumas partes do processo, pelo que, não foi possível preparar um relatório de análise de necessidades rigoroso e proceder ao respectivo *feedback* junto das comunidades.
- Vale a pena acrescer aqui que o conselho consultivo poderia ser capitalizado neste processo no sentido de se usar o mesmo (já que este inclui o Gabinete de Assessoria, os Chefes de Sectores e pode incluir membros da comunidade) para efeitos de *feedback* antes da submissão final do Plano ao Mdf / MPD.
- Antes da introdução do inquérito (esperando-se que a sua utilização venha a melhorar nos próximos períodos de planificação) a utilização do PQG (construído com base e inspiração no Manifesto Eleitoral) e do PEM era a única prática, onde estes documentos eram utilizados como instrumentos orientadores do processo de planificação. Este facto era positivo, uma vez que, por um lado, o PQG continha as promessas eleitorais e assegurava a sua inclusão nos planos anuais, e, por outro, o PEM assegurava a inclusão de uma perspectiva estratégica relativamente as actividades ano após ano.
- Para além dos instrumentos acima referidos, o Conselho Municipal realiza visitas de Presidência Aberta durante as quais desloca-se aos bairros para auscultar e ouvir as inquietações da população.

**Planos estratégicos relativos aos principais projectos e programas**

- O Município tem como instrumentos orientadores o Manifesto Eleitoral (ME), um Plano Quinquenal do Governo (PQG) e um Plano Estratégico 2009-2013 (PEM). Estes três documentos encontram-se alinhados em termos de horizonte temporal e existe um grau de alinhamento bastante razoável entre os mesmos. Se, por um lado, o PEM tece promessas de cumprimento para o mandato, o PQG de forma mais estruturada organiza tais promessas em programas concretos, e o PEM faz a sua estruturação estratégica.
- Ademais, existe também um alinhamento razoável (com diferenças compreensíveis) entre os planos

	<p>anuais e os três documentos estratégicos acima referidos.</p>
<p><b>Contratos de Terceirização</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A adjudicação de contratos pelo Conselho Municipal é publicada e, os contactos mantidos junto do Conselho Municipal indicam que qualquer interessado poderá solicitar a informação relacionada com os concursos públicos. Não foi possível verificar esta possibilidade uma vez que nos foi relatado que nunca aparecera alguém a solicitar tal informação. Isto indica a nossa indicação de que a sociedade civil em Montepuez não é interventiva no nível municipal e ainda não tem capacidade de pressionar o governo local a partilhar esses instrumentos com o público<sup>9</sup>.</li> </ul>
<p><b>Acordos de prestação de serviços</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima.</li> </ul>
<p><b>Planos de manutenção e desenvolvimento de Infra-estruturas</b></p>	<p>A lei define o poder dos municípios de conceberem e aprovarem os seus próprios planos de desenvolvimento. O Município de Montepuez tem um Plano Estratégico Municipal, o qual estabelece as necessidades e anseios de desenvolvimento e investimento em infra-estruturas para os anos seguintes. Especificamente, o PEM procede a um diagnóstico da situação em termos de infra-estruturas em todas as áreas básicas de desenvolvimento do Município. O Objectivo Estratégico “2” do PEM é referente à expansão e melhoria da qualidade da rede de infra-estruturas básicas urbanas para promover o desenvolvimento socioeconómico sustentável e bem-estar dos Municípios de Montepuez. Este objectivo estratégico é destrinchado em (i) melhorar as condições de circulação das vias de acesso para os bairros urbanos e peri-urbanos; (ii) promover a melhoria e desenvolvimento do sistema de transporte terrestre de carga, colectivo e semi-colectivo de passageiros; (iii) expandir e melhorar a rede de abastecimento de água potável, e elevar a cobertura até 50 % em todos bairros críticos em 2013; (iv) melhorar o sistema de saneamento básico do meio, na área municipal para reduzir os níveis de poluição e propagação de doenças; Expandir e melhorar a distribuição da rede de energia eléctrica de média e baixa tensão para alcançar um aumento da cobertura de 16% para 25% de fogos até 2013; (vi) promover o reordenamento dos espaços urbanos, para reduzir o seu uso desordenado; (vii) melhorar o sistema de gestão dos espaços verdes urbanos para assegurar ambientes de lazer agradáveis e acolhedores. Uma</p>

<sup>9</sup> Todos os contratos adjudicados devem ser publicados por tipo de contrato. A informação publicada tem de ser aquela que reflecta os elementos dos quais a eficácia do contrato depende. É crucial disponibilizar informações sobre o tipo de contrato, o valor, a entidade adjudicada e o objecto do mesmo. É também necessário que esta informação seja facilmente acessível ao público através de meios apropriados e incluir dados sobre a resolução de reclamações relacionadas com os concursos. No que respeita ao acesso a informação-chave sobre os contratos de terceirização e acordos de prestação de serviços, é importante que exista um processo administrativo e independente, próprio para efeitos de revisão dos processos de concurso e para encaminhar e tratar das reclamações relacionadas com o processo de aquisições. Estes detalhes não se encontram prontamente disponíveis no município e não existe um mecanismo estabelecido para submeter reclamações relacionadas com aquisições, sem prejuízo das disposições do Decreto 15/2010.

questão que se levanta em relação aos planos do município é que ou os planos não se encontram prontamente disponíveis ou, simplesmente, os munícipes não têm demonstrado interesse em solicitar informação relacionada com a gestão e actuação municipal.

Documentos orçamentais

- O processo de planificação e orçamentação até 2012 tinha como base os documentos estratégicos do município (ME, PQG e PEM) e as auscultações resultantes das presidências abertas e/ou governação aberta (vereadores e técnicos). Este exercício era a pedra angular para a construção dos instrumentos orçamentais.
- Em 2013, para efeitos de planificação para 2014, conforme referimos, foram usados inquéritos de auscultação de necessidades. Espera-se que a utilização dos referidos inquéritos venha a fortalecer a parte do processo relacionada com a identificação e análise de necessidades. O documento orçamental de curto prazo (anual) do Município é o Plano Económico e Social e Orçamento (PESO), o qual estabelece as acções e prioridades para o período de um ano, indicando o sector / resultado esperado, as respectivas actividades alocadas, os recursos humanos, financeiros e materiais necessários, incluindo os existentes e inexistentes, a responsabilidade e o prazo de implementação. Este documento não é disponibilizado para consulta, requisito estabelecido pelo artigo 11 da Lei 1/2008. As conversas mantidas junto do Município indicam, contudo, que esta informação pode ser disponibilizada mediante solicitação de qualquer parte interessada.
- O documento do PESO emprega uma classificação económica do orçamento e compreende, conforme estabelecido pelas Instruções de Execução Obrigatório do TA, formas específicas de receitas, despesas com pessoal, despesas correntes, despesas de investimento e duas tabelas globais de previsão, uma para receitas e outra para despesas. De acordo com a lei, o Plano Económico e Social e Orçamento, deve ser aprovado a cada ano pela Assembleia Municipal até ao dia 15 de Dezembro, após a referida aprovação, o mesmo ainda requer uma ratificação pelo Ministério das Finanças (vide Lei 1/2008, Artigos 13.4 e 13.5).
- O PESO do Município encontra-se alinhado com os instrumentos de planificação estratégica (longo prazo).

Documento de política orçamental

- Não existe um documento de política orçamental ou equivalente. A política orçamental do município obedece, todavia, aos princípios gerais aplicáveis no âmbito da Gestão de Finanças Públicas do Estado, aplicável a todas as entidades públicas em Moçambique.

Previsões de Cenário Fiscal de Médio Prazo sobre as receitas e despesas com informação detalhada sobre programas e projectos

- O Conselho Municipal não tem / utiliza qualquer tipo de CFMP. Todavia, o PEM arrola os custos para cada uma das actividades estratégicas e indica quanto se espera financiar com recurso a receitas próprias. Este exercício é importante uma vez que, dada a limitação na capacidade de mobilização de receitas próprias,



	<p>torna possível que o Município possa identificar quanto mais será necessário mobilizar de outras fontes de financiamento (OE, PDA ou outras fontes).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ademais, os Municípios em Moçambique ainda não efectuam uma previsão por via do CFMP. Esta prática só existe para as entidades de nível central, provincial e distrital. Sem prejuízo da importância da previsão fiscal de médio prazo (a qual é um instrumento que deve ser actualizado numa base anual) este só faria sentido se a planificação e orçamentação do Município também revestisse a natureza de programas e não apenas económica.</li> <li>• O CFMP nacional efectua uma projecção global das despesas de funcionamento e investimento (componente interna do OE) para o nível autárquico<sup>10</sup>, mas não está claro como é que estas projecções são tomadas em consideração na determinação dos tectos orçamentais de cada Município em cada ano.</li> </ul>
<p>Informação detalhada de revisões sobre o exercício em curso</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apesar de preparar um relatório simples em formato de tabela sobre as actividades realizadas, o Conselho Municipal não prepara qualquer tipo de informação detalhada sobre o exercício em curso para efeitos de consulta, sendo este, em acréscimo aos elementos acima, um elemento crucial para considerar o orçamento do CMCM como sendo um orçamento aberto, ou seja, um orçamento com uma componente forte de participação, transparência e responsabilização.</li> </ul>
<p>Informação detalhada sobre as transferências</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A informação sobre transferências (efectuadas e recebidas) é apresentada por via dos balancetes, mas esta informação não é disponibilizada para efeitos de consulta pública.</li> <li>• A Conta de Gerência, adicionalmente, detalha através dos modelos próprios indicados pelo TA, estas transferências, e, apesar de a lei obrigar o Conselho Municipal a publicar a Conta de Gerência antes de esta ser submetida ao TA para efeitos de julgamento, a mesma não é disponibilizada para consulta e eventuais reclamações. Este é um elemento-chave para que os cidadãos / grupos de cidadãos / OSCs / grupos cívicos, ou quaisquer interessados possam acompanhar e monitorar a utilização de recursos públicos junto do Conselho Municipal.</li> </ul>
<p>Previsões detalhadas de despesas em infra-estruturas e manutenção</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O documento do Plano Económico e Social e Orçamento efectua uma previsão de despesas em infra-estruturas, manutenção em termos gerais. O Plano Estratégico Municipal também estabelece as principais despesas de investimento para o período respectivo e este grau de detalhe também se encontra a nível do PESO relativamente a cada actividade principal.</li> </ul>
<p>Relatórios detalhados sobre a colecta real de receitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A colecta de receitas é registada como parte dos procedimentos contabilísticos do Município. O Município é legalmente obrigado a publicar diariamente, nas suas instalações principais, o montante de receitas colectadas no dia útil</li> </ul>

<sup>10</sup> Vide, por favor, quadros 11.b e 17 e pág. 31 (PERPU), Cenário Fiscal de Medio Prazo 2012-2014, MPD-MF.

---

imediatamente anterior. Durante a visita de base, a equipa pôde constatar que as receitas diárias são afixadas junto do edifício do Conselho Municipal, e da Assembleia Municipal mas não com a regularidade e/ou actualização exigida.

- Ademais, não existe qualquer relatório actualizado - e numa base mais regular - sobre o volume total de receitas colectadas que possa permitir a monitoria e acompanhamento numa base, semanal, mensal, trimestral, semestral ou anual. A Lei também não torna obrigatória a disponibilização, ao público, destes dados actualizados.
- 

## Sumário das capacidades actuais das partes interessadas

---

### Lado da Oferta

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

- O Conselho Municipal possui competências de planificação estratégica e alocação de recursos, contudo, ainda não presta (nem aparenta ter) competências para prestar justificações e explicações baseadas em evidências (pelo menos, nos moldes concebidos em responsabilização social).
- É importante salientar que, quando falamos de justificações e explicações, devemos referir porque é que as actividades realizadas foram prioritárias, e, por outro, é preciso detalhar a forma como as mesmas foram realizadas, preferivelmente, em documento escrito. O mesmo se aplica às actividades propostas. Ademais, é preciso fazer a ligação entre as actividades realizadas/propostas com a forma como as mesmas contribuem para a satisfação das necessidades mais prementes dos municípios, sem esquecer, de imprimir a estas explicações e justificações uma base de evidências.
- Neste momento, apesar de se recorrer a um inquérito de levantamento de necessidades - onde o papel reside num grupo seleccionado de municípios - ainda não são produzidos relatórios de levantamentos de necessidades, nem estes são partilhados com os municípios para obter o seu *feedback* em relação às mesmas, e, sequer são utilizados mecanismos baseados em evidências para justificar e explicar as decisões de planificação e alocação de recursos;
- Adicionalmente, não existe informação detalhada sobre o processo de colecta de despesas e justificações e explicações associadas àquele.

**Capacidade (e competência técnica) de realização de uma análise detalhada de necessidades e produção de um relatório respectivo**

- Antes de 2012, o CM interagiu com os municípios (presidência aberta, etc.) para efeitos de planificação. Mas este processo era limitado dada a (im) possibilidade que existia de interacção real entre as partes interessadas. Com a introdução, este ano do inquérito de planificação, abre-se a possibilidade de tornar a identificação de necessidades num processo mais consistente, podendo oferecer o rigor e detalhe necessário;
  - Não é, ainda, contudo, produzido qualquer relatório com uma análise rigorosa e detalhada de necessidades, conforme referido acima. É preciso, entretanto,
-

referir que com a introdução do inquérito de planificação, estão criadas as condições para se levar a cabo uma análise das necessidades e prioridades identificadas pelas comunidades. À mesma análise deverá juntar-se a análise cíclica das prioridades e necessidades já definidas em sede dos planos estratégicos;

- O CM (em especial os técnicos de planificação) tem de desenvolver as suas competências nesta matéria e tornar este processo mais estruturado, de modo a que o mesmo possa servir de referência na identificação e determinação das acções prioritárias, obedecendo a uma metodologia clara para a identificação de todas as necessidades dos municípios. O pacote de planificação partilhado no âmbito da troca de experiências com o Município do Dondo inclui uma série de ferramentas para permitir, quer uma análise qualitativa, bem assim, quantitativa das necessidades. O mesmo deverá ser aplicado nos próximos exercícios e adaptado às condições específicas de Montepuez.
- Adicionalmente, a Versão Preliminar do Plano é produzida “às escuras” no que respeita à alocação de recursos uma vez que, quando esta é preparada, a equipa não sabe quanto será alocado a partir do nível central (a. Fundo de Estradas, b. Fundo de Compensação Autárquica, e c. Fundo de Investimentos e Iniciativas Locais). A equipa de planificação utiliza as estimativas baseadas nas alocações dos anos anteriores (e na tendência de evolução das mesmas). Só depois de a Versão Preliminar do Plano Económico e Social e Orçamento ser submetida ao MdF e devolvida por este (por volta de 31 de Julho, vide Artigo 13.1 da Lei 1/2008) é que o Município recebe o tecto orçamental para o exercício seguinte. Este é um problema sistémico identificado em todos os outros Municípios do Programa, mas é também um problema de todos os outros Municípios do país;
- A informação relativa a um conjunto de necessidades básicas deverá ser recolhida de forma sistemática. Em segundo lugar, o processo através do qual as necessidades devem ser priorizadas deverá ser transparente e deverá ser aberto ao escrutínio da Assembleia Municipal, e, à participação do público, e podemos constatar que a Versão Preliminar do Plano Económico e Social e Orçamento não é disponibilizado para consulta pública antes da sua aprovação. O mesmo acontece com a versão final do plano após a sua aprovação (como manda a lei).

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

- O Município tem a capacidade de interacção com os municípios mas deve, contudo, potenciar essa capacidade, principalmente junto de grupos cívicos e organizações temáticas da sociedade civil, e utiliza-la de forma efectiva na identificação das necessidades e definição das prioridades de alocação de recursos.

**Capacidade (e competência** • O Conselho Municipal possui um gabinete de

técnica) 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)

assessoria competente e, o facto de os planos estratégicos e anuais estarem razoavelmente alinhados comprova esta teoria;

- Em termos de acessibilidade dos referidos planos é preciso considerar os seguintes elementos: (i) temporaneidade; (ii) detalhe; e (iii) linguagem simplificada. Isto significa que para que esta informação seja acessível é preciso disponibilizá-la a tempo de qualquer interessado poder participar e influenciar o processo, deve possuir o necessário grau de detalhe e deve estar em linguagem clara e objectiva para permitir, com efeito, a participação de qualquer interessado;
- Adicionalmente, o custeio é também feito apenas de forma agregada sem qualquer discriminação detalhada de acções específicas. Não existe referência à relação entre as actividades individuais e os resultados (*outputs* e *outcomes*);
- Cumpre acrescer, nos mesmos moldes a que nos referimos em levantamentos anteriores, que, a legislação moçambicana actualmente não estabelece um conjunto de expectativas jurídico-legais e regulatórias sobre como o processo deve ser conduzido, e esta lacuna pode resultar ainda, tanto da falta de experiência de uma cultura de participação efectiva, bem assim, da ausência de uma política de participação - este é um problema sistémico que carece de intervenção a nível central. Contudo, nada impede que o Município adopte uma prática mais inclusiva e transparente, e que os SAMCOMs que serão criados no âmbito do programa assim o promovam.

Capacidade de envolvimento na preparação de planos e orçamentos

- Conforme referido, para além da presidência aberta, o Município introduziu a prática do inquérito de necessidades;
- Mas para que haja envolvimento efectivo, é preciso mais do que a realização do inquérito. É necessário que o mesmo seja abrangente e que após a sua realização seja produzida um relatório de análise de necessidades e que o mesmo possa ser disponibilizado para consulta e discussão pública antes da sua submissão ao MdF / MPD. Esta capacidade é por isso, limitada.

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

- As receitas colectadas diariamente são afixadas no dia útil imediatamente seguinte, mas não existe qualquer engajamento (nem capacidade de fazê-lo) com os munícipes relativamente a aspectos de colecta de receitas. Adicionalmente, a capacidade de recolha de receitas pelo Município é limitada. Vide ainda as notas acima sobre os relatórios relativos à colecta de receitas e a tabela 3, sobre a evolução da alocação de receitas ao Município.

#### Lado da Procura

Capacidade e competência técnica 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

- Nem os munícipes, nem os grupos cívicos, ou os membros dos conselhos consultivos possuem a capacidade de rever as justificações e explicações produzidas com respeito às decisões e ao desempenho na identificação de necessidades, nas actividades requeridas para abordar as necessidades

progressivamente satisfazer as necessidades e de responsabilizar socialmente os oficiais pelo seu desempenho relativo às necessidades sociais em constante mudança

de colecta, alocação e planificação do uso dos recursos disponíveis;

- Alguns dos grupos cívicos de Montepuez já tiveram a oportunidade de participar em actividades de formação em planificação e orçamentação no distrito. Mas não foram realizadas actividades específicas de monitoria e acompanhamento efectivo do orçamento distrital. Importa referir ainda que este é um passo importante para a formação nos processos de responsabilização social;
- Esta ainda não é uma área de intervenção da sociedade civil no Município, sendo que a mesma concentra as suas actividades no âmbito distrital mas, as suas experiências podem ser aproveitadas para efeitos de intervenção no nível municipal;
- Esta capacidade é negativamente influenciada pelo ainda existente medo de conotações de natureza política, associadas ao engajamento em actividades de responsabilização social e à solicitação, junto dos oficiais, de justificações e explicações.

**Capacidade (e competência técnica) de identificar e priorizar as necessidades prementes**

- Os munícipes e os grupos da sociedade civil actualmente não possuem a capacidade técnica de recolher informação sobre as suas necessidades mais prementes, contudo, a introdução do inquérito representa, certamente, um passo neste sentido;
- Não menos importante será, tornar mais abrangente o processo de distribuição do inquérito e o envolvimento comunitário na sua análise e discussão.

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

- Não é produzido qualquer relatório de análise de resultados. Este faz parte, conforme referido, do pacote disponibilizado pelo Município do Dondo;
- Na ausência de um relatório, a própria versão preliminar do PESO poderia ser disponibilizada para consulta e discussão pública antes da sua submissão ao MdF/MPD ou antes da sua aprovação pela Assembleia Municipal;
- Neste momento, não existe essa capacidade para analisar o relatório de análise de necessidades, ainda que existisse ou que fosse partilhado, contudo, não é um processo que deva ser desviado com justificação na falta de capacidade e literacia dos munícipes. Os membros da Assembleia Municipal possuem alguma capacidade de fazê-lo, mas ainda existe uma percepção muito forte de que as intervenções da Assembleia Municipal são significativamente de índole política, inibindo uma actuação mais efectiva em termos de supervisão das actividades do Conselho Municipal.

**Capacidade (e competência técnica) para rever e avaliar planos estratégicos e orçamentos relacionados com as necessidades**

- O Município possui um plano estratégico mas os munícipes com quem a equipa teve a oportunidade de conversar indicaram desconhecer a existência de tal documento. É importante referir aqui que, o documento do plano estratégico de Montepuez refere que o mesmo resulta de um processo de diálogo entre as autoridades municipais e a Sociedade Civil, mas não foi possível comprovar esse diálogo;
- Actualmente, não existe engajamento cívico à volta da revisão e avaliação de planos estratégicos e orçamentos. Os membros da Assembleia Municipal

possuem uma capacidade técnica limitada para rever e avaliar planos e orçamentos, contudo, é preciso reforçar a capacidade de o fazer, tomando em consideração as necessidades prioritárias dos munícipes (vide ainda a célula acima).

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

- Não existe, conforme referido acima, um processo efectivo e estabelecido através do qual a Sociedade Civil pode abordar e interagir com o Conselho Municipal à volta das actividades e prioridades estratégicas e do seu custeio (vide ainda a célula acima);
- Todavia, mesmo se tais documentos fossem disponibilizados ao público os actores do lado da oferta não possuem a capacidade de interagir à volta do seu conteúdo, uma vez que tanto os grupos cívicos e de interesse como os membros da Assembleia Municipal não possuem competências técnicas necessárias para tal.

#### **Capacidade (e competência técnica) de revisão dos relatórios locais de colecta de receitas e de envolvimento no processo de efectividade à volta da colecta de receitas**

- Não existe qualquer interacção entre os actores do lado da oferta e o Conselho Municipal de Montepuez relativamente à colecta de receitas. Os balancetes sobre a colecta agregada de receitas (mensais, trimestrais ou anuais) não são partilhados com o público e, por essa razão, os actores do lado da oferta não possuem uma base adequada de interacção;
- O Município não afixa de forma atempada, nas suas instalações, o montante de receitas colectadas no dia útil anterior;
- O relatório financeiro anual (conta de gerência) é submetido à Assembleia Municipal acompanhado dos modelos de reporte orçamental conforme prescrito pelo TA (Vide, por favor *Instruções de Execução Obrigatória*, 30 de Dezembro de 1999, BR n° 52, I Série, 4° Suplemento) mas a mesma não é disponibilizada para consulta conforme mandam os preceitos da Lei 1/2008 (vide artigo 82.1 referente a exame público e reclamações).

## **2.2 Análise do Contexto**

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

#### Análise de Necessidades:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Técnicos de Planificação, Vereação de Administração e Finanças, todos os vereadores/sectores)
- Munícipes, por via do preenchimento do inquérito de necessidades. Contudo, apenas 10 inquéritos foram distribuídos para o exercício de planificação este ano.

#### Planificação:

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

#### Colecta de Recursos:

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

- Contribuintes municipais
- Parte significativa do orçamento do Município é proveniente de transferências do nível central.
- A tabela 3, abaixo, apresenta uma evolução das receitas (próprias, OE e PDA) para os anos de 2011 e 2012. A mesma faz uma distinção entre a variação nominal e real, permitindo identificar se, na realidade, o orçamento do Município tem mostrado uma tendência de crescimento ou não.

Receitas	2011	2012	Variação			
			Nominal		Real	
			Nº	%	Nº	%
<b>Receitas Próprias</b>	6.501.419,35	8.433.190,18				
<b>Receitas de Outras Fontes (FCA, Fundo de Investimento, Fundo de Estradas, PDA)</b>	26.828.959,48	34.306.352,23				
<b>TOTAL</b>	<b>33.330.378,83</b>	<b>42.739.542,41</b>				

Tabela 2 - Evolução da Receita

#### Alocação de Recursos:

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

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

##### Análise de Necessidades:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Técnicos de Planificação, Vereação de Administração e Finanças, todos vereadores)  
No início do processo o Presidente do Município efectua visitas de auscultação (presidência aberta) junto dos munícipes. O Gabinete de Assessoria distribui inquéritos de identificação de necessidades e prioridades para efeitos de planificação e as opiniões que constam nos inquéritos preenchidos são tomadas em consideração, sem descurar as necessidades e as prioridades identificadas pelo PQG e o PEM.
- A vereação de administração e finanças, coadjuvada pelo Gabinete de Assessoria, recolhe também as propostas de actividade de cada vereação, compila, orçamenta, e submete à análise do conselho para aprovação antes de submissão ao MdF / MPD, em conformidade com o calendário de planificação e orçamentação (até 31 de Julho).
- A identificação de necessidades é feita por via de visitas acima referidas e por via de inquéritos de identificação de necessidades distribuídos pelos munícipes. A distribuição dos inquéritos ainda é limitada mas, espera-se que para o próximo exercício de planificação e orçamentação (referente a 2015 quiza 2016) seja mais abrangente e inclua uma análise mais séria e rigorosa de necessidades.

##### Planificação:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria e Vereação de Administração e Finanças). Com base nas necessidades identificadas pela equipa técnica de planificação (em colaboração com o vereador de cada área). A equipa técnica de planificação efectua a orçamentação das necessidades e contributos recolhidos, de modo a preparar um plano de despesas.

##### Colecta de Recursos:

- Conselho Municipal (Presidente do Conselho Municipal, Gabinete de Assessoria, Estudos e Planificação em colaboração com o vereador de cada área).
- Contribuintes municipais.
- Conselho Consultivo e Comissão Técnica no caso do PERPU (os fundos são transferidos do nível central para uma conta alojada junto do Banco Comercial e de Investimentos (BCI-Fomento) criada

para o efeito pelo município, e é para essa mesma conta que são devolvidos os valores respeitantes aos créditos concedidos no âmbito do programa.

#### Alocação de Recursos:

- O Conselho Municipal aprova a proposta de Plano Económico e Social e Orçamento e submete ao Ministério das Finanças / Ministério da Planificação e Desenvolvimento até o dia 31 de Julho de cada ano. O MdF / MPD recebem a proposta de PES e Orçamento e depois de olhar para a disponibilidade de caixa, o MdF determina o tecto orçamental para o ano seguinte. Por volta de Agosto de cada ano (por vezes, muito mais tarde do que isso), a proposta de plano e orçamento é devolvida ao Conselho Municipal, desta vez contendo os limites orçamentais. O Conselho Municipal tem de reajustar o seu plano e orçamento antes de o submeter à apreciação e aprovação da Assembleia Municipal.
- A Assembleia Municipal aprova o Plano Final até o dia 15 de Dezembro de cada ano.

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

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

- A participação e engajamento de todas as partes interessadas na identificação de necessidades, planificação, colecta e definição de prioridades ainda são limitados. Esta limitação resulta em grande medida da limitação na provisão de informação e no conceito que o Conselho Municipal tem de participação efectiva.
- A introdução do inquérito de levantamento de necessidades - impulsionado pelo PDA - revela algum nível de compromisso com a componente de participação, principalmente considerando que o Conselho Municipal começou por utilizá-lo imediatamente, mesmo sem ter actualizado o inquérito ao contexto de Montepuez.
- O Conselho Municipal reconhece a necessidade de potenciar a capacidade dos funcionários afectos às responsabilidades associadas a este processo.

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

###### Grupos e actores da Sociedade Civil

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

###### Membros da Assembleia Municipal

- Os membros da Assembleia Municipal levam a cabo visitas de auscultação aos munícipes, mas acreditam que ainda estão aquém do necessário. A AM não participa na análise de necessidades.
- Deveria haver algum envolvimento da Assembleia Municipal na análise de necessidades. Outros sim, o relatório de análise de necessidades - quando este começar a ser produzido - deveria constar na proposta de plano e orçamento e os inquéritos deveriam constar como anexo ao relatório para que, de facto, existam evidências para suportar a decisão da Assembleia Municipal de aprovar ou não a proposta de PESO.

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

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

- Os oficiais do Conselho Municipal possuem conhecimentos e experiência razoáveis sobre como o processo deve ser realizado (cronograma, legislação municipal, sistematização detalhada de necessidades, a implementação de sistemas de pesquisa e de captura de dados).
- Adicionalmente, tal como foi verificado em outros municípios visitados no âmbito do presente programa, os funcionários municipais não possuem a informação adequada e completa sobre os tectos orçamentais para planificação do exercício seguinte, afectando a qualidade da planificação e a orçamentação e permitindo o empreendimento de esforços desnecessários.

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

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

- Os grupos cívicos e actores da sociedade civil não possuem um acesso apropriado a recursos e conhecimento relevantes para o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e



alocação de recursos, limitando desta forma a sua participação. Os grupos cívicos possuem limitações em termos de acesso ao Plano Económico e Social e Orçamento, ao Plano Quinquenal (Manifesto Eleitoral), ao Plano Estratégico, às notas resultantes do inquérito de levantamento de necessidades e aos documentos de análise da capacidade de colecta de receitas. Isto significa que o Conselho Municipal não disponibiliza informação relevante para consulta pública.

- Adicionalmente, os grupos e actores da sociedade civil em Montepuez estão mais orientados para intervenções fora do território municipal (ou seja trabalham em todo o distrito, porém, fora da cidade de Montepuez), pelo que ainda não existe qualquer experiência e conhecimento de intervenções no âmbito municipal.

#### Membros da Assembleia Municipal

- Os membros da Assembleia Municipal não possuem nenhum acesso a recursos e conhecimento relevante para o processo de análise de necessidades, planificação, colecta e alocação de recursos. Porém, esta capacidade poderia ser reforçada, através da disponibilização dos inquéritos preenchidos e/ou do relatório de análise de necessidades (caso este comece a ser produzido).
- Ademais, a ideologia partidária pode acarretar o risco de prejudicar a participação objectiva e com base em evidências no exercício da supervisão do Conselho Municipal, sob a forma de justificações e explicações.

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

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

- Os contactos mantidos junto dos oficiais do Conselho Municipal reflectem uma grande necessidade de capacitação em aspectos de planificação e orçamentação e no aumento da capacidade de competências em todos os aspectos relacionados com este processo.
- O Conselho Municipal considera que seria uma vantagem iniciar o processo de planificação com uma ideia concreta do tecto orçamental (referente às transferências de nível central, a qual representa a maior parte das receitas disponíveis) para o exercício seguinte<sup>11</sup>.

#### **Lado da Procura**

##### Grupos e actores da sociedade civil

- Os grupos e actores da sociedade demonstraram um forte interesse em participar neste processo, todavia, reconhecem também uma necessidade de fortalecer as suas capacidades relativamente a forma como o mesmo deve decorrer.

#### Membros da Assembleia Municipal

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

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

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

- O Conselho Municipal possui uma oportunidade única de capitalizar o Conselho Consultivo para incluir mais membros da Sociedade Civil local e para cobrir todas as áreas deste processo (e não apenas a identificação de necessidades por via da auscultação e tradicional presidência aberta, mas também para analisar as necessidades e prioridades identificadas por via dos inquéritos de levantamento).

#### **Lado da Procura**

##### Grupos e actores da sociedade civil

---

<sup>11</sup> Com efeito, para que o envolvimento no início deste processo seja efectivo, é importante que se conheça os tectos orçamentais. Adicionalmente, um plano e orçamento só poderá ser adequado quando (i) resulte de um documento estratégico mais abrangente; (ii) a determinação do tecto orçamental anteceda a elaboração de estimativas orçamentais detalhadas (acções e custos) dentro dos limites do próprio tecto orçamental.

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

#### **Membros da Assembleia Municipal**

- Os membros da Assembleia Municipal são representantes dos interesses dos municípios, ainda existe uma forte intervenção de natureza político-partidária na actuação deste órgão.

## **3. Processo 2 – Gestão de Despesas**

### **3.1 Cenário Ideal**

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

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

#### **Que documentos deverão ser produzidos?**

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

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

#### **Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?**

##### Lado da Oferta

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

Em termos específicos devem possuir:

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

### Lado da Procura

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

Mais especificamente, devem possuir:

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

## 3.2 Análise de Base

### Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatórios financeiros mensais	<ul style="list-style-type: none"><li>• Balancetes mensais são preparados e submetidos ao MdF na primeira semana de cada mês. Todavia, esta não é uma medida que resulta da Lei nem é condicionante de novos desembolsos.</li></ul>
Relatórios financeiros trimestrais	<ul style="list-style-type: none"><li>• Em conformidade com o Artigo 81.2 da Lei 1/2008, o Conselho Municipal deve enviar ao MdF um balancete de execução orçamental correspondente às receitas, despesas e saldo de execução orçamental, a cada 90 dias. Estes são preparados e submetidos ao MdF em conformidade.</li></ul>
Demonstrações financeiras anuais	<ul style="list-style-type: none"><li>• As demonstrações financeiras anuais são parte integrante da conta de gerência, as quais devem ser finalizadas pelo Conselho Municipal até o dia 31 de Março do exercício financeiro seguinte àquele que se refere. O Presidente do Conselho Municipal deve submeter a conta de gerência à Assembleia Municipal, a qual, por seu turno aprecia a mesma até ao dia 30 de Abril. Após aprovado pela Assembleia Municipal, a conta de gerência deve ser submetida ao TA<sup>12</sup>, com cópia para o MdF. A conta de gerência de 2012 foi submetida de forma atempada e compreende todos modelos indicados pelo TA;</li><li>• A Lei estabelece que três (03) cópias da conta de gerência do Conselho Municipal devem ser disponibilizadas para consulta por qualquer interessado, mas estas não são colocadas à disposição, para consulta, do público e/ou para a submissão de eventuais reclamações.</li></ul>
Relatórios financeiros anuais auditados	<ul style="list-style-type: none"><li>• A conta de gerência referente ao exercício anterior aprovada (ou não) pela Assembleia Municipal deverá ser</li></ul>

<sup>12</sup> A conta de gerência deve ser submetida ao TA (com cópia para o MdF) até 31 de Maio, independentemente de ter sido aprovada pela Assembleia Municipal.

- 
- submetida ao Tribunal Administrativo para ser julgada;
- A equipa não teve a oportunidade de aceder a qualquer relatório de auditoria;
  - Não existe nenhum dispositivo legal que obriga a inclusão do parecer dos auditores (internos ou externos) na apresentação da conta de gerência à Assembleia Municipal e/ou em anexo ao documento final da conta.
  - O relatório de auditoria do TA é preparado após a conta de gerência ter sido apreciada e supostamente aprovada pela Assembleia Municipal. Este detalhe é preocupante. Com efeito, a Assembleia Municipal é chamada a aprovar as demonstrações financeiras do Conselho Municipal sem o benefício de as mesmas terem sido externamente auditadas.
  - Num cenário em que, estas fossem previamente auditadas, e olhando para a situação actual, a Assembleia Municipal não teria, à mesma, acesso ao parecer e relatório do auditor;
  - Actualmente, não existe qualquer base que ajude a Assembleia Municipal a estabelecer se as demonstrações financeiras reflectem de forma fidedigna as despesas ou outras transacções financeiras do Conselho Municipal. Uma equipa de auditoria externa, em condições normais irá realizar uma análise das demonstrações financeiras comparando a informação sobre as suas contas bancárias (reflectindo pagamentos e transferências) com facturas e documentos de suporte numa base de amostragem. A equipa então prepara um relatório contendo um parecer de auditoria, a evidência que serviu de base, e as questões que a mesma pretende enfatizar.
  - Sem acesso a esta informação no momento em que é chamada a aprovar a conta de gerência do Conselho Municipal, a Assembleia Municipal tem de tomar a sua decisão “às escuras”. Com efeito, é apenas “homóloga” a opinião do Conselho sobre o seu próprio desempenho. Esta prática prejudica a credibilidade do processo de supervisão e da função de fiscalização da Assembleia Municipal constitucionalmente definida.
  - Quando o Presidente do Conselho Municipal submete a conta de gerência ao TA, envia também uma cópia para o MdF o qual, por seu turno, a envia à IGF para realizar uma inspecção às contas do Município. O MdF envia o seu parecer sobre as contas e procedimentos ao TA. O TA, então, julga a conta do município com base na opinião da IGF. Isto significa que, na prática, a auditoria das contas do Conselho Municipal é levada a cabo pela IGF, a qual é equivalente a uma função partilhada de auditoria interna<sup>13</sup>, funcionando de forma subordinada ao MdF.
- 

<sup>13</sup> A este respeito, contudo, a Lei Base das Autarquias, a Lei 2/97, de 28 de Maio, indicava que tanto a IGF como o TA seriam responsáveis pelo controlo externo (auditoria externa) da gestão financeira (vide art.º 24º da mesma lei). Este entendimento veio a ser abandonado por força do artigo 86º da Lei 1/2008 de 16 de Janeiro, talvez pelo facto de a legislação admitir que entrava em conflito ao estabelecer que o mesmo órgão (IGF) oficialmente estaria a desempenhar funções de controlo interno para umas instituições da administração pública e de controlo externo para outras (autarquias). Para reforçar esta interpretação, o estatuto orgânico da IGF não parece diferenciar, em termos de âmbito de aplicação, as suas funções no que respeita aos municípios (vide, por favor, art.º 5º do Decreto 40/99, de 29 de Junho).

- 
- O acima exposto quer dizer que o executivo e a administração de outro nível de governação em Moçambique (governo central) supervisionam o desempenho do executivo e administração de outro nível de governação (municipal). Quando olhamos para o processo de gestão de despesas é possível afirmar que não existe, actualmente, uma supervisão externa do processo. O papel do TA é realizado com base nas constatações de auditoria interna produzidas pela IGF, e não propriamente nos resultados de uma auditoria efectiva aos processos localmente realizada por esta (sem prejuízo do mérito de as contas e documentação de suporte serem analisadas pelo TA e julgadas pelo mesmo).
  - Se, por um lado, o TA é obrigado a seguir este processo dadas as limitações de capacidade em termos de pessoal, parece-nos que este aspecto oferece o risco de não representar uma separação credível de poderes. Adicionalmente, este processo “contraditório” de “supervisão” é tornado ainda mais complicado pelo mandato duplo do TA. Por um lado, o TA age como um Tribunal Administrativo, e possui a responsabilidade de pré-autorizar (fiscalização prévia) todos os pagamentos e contratos celebrados por entidades públicas moçambicanas. Porém, por outro, é responsável, por via da sua segunda função de “auditoria externa”, por prestar uma auditoria rigorosa, objectiva e independente dos mesmos pagamentos e contratos. Internacionalmente, esta função de fiscalização prévia é normalmente uma função de controlo interno e não de um órgão supremo de controlo como é o caso do TA;
  - O julgamento das contas pelo TA não é partilhado com o Município de forma atempada. O relatório da IGF é partilhado com o Município de forma atempada. Nem o relatório do TA, nem o relatório da IGF são partilhados com a Assembleia Municipal (ou disponibilizados para consulta pública).
  - Consequentemente, considerando os elementos acima mencionados, no que diz respeito à efectividade do processo de gestão de despesas, somos de opinião que não existe qualquer elemento de supervisão externa do mesmo. O que, de facto, passa para a função de supervisão é a inspecção técnica interna das demonstrações financeiras da administração municipal por um nível superior de administração. Esta situação não se consubstancia em supervisão externa e prejudica sistematicamente a credibilidade da função de supervisão da Assembleia Municipal.
  - Nenhum destes relatórios é disponibilizado ao público. De facto, o Art.º 90 da Lei 26/2009, sobre o funcionamento da Terceira Secção do TA, estabelece que as auditorias são ferramentas “privilegiadas” de controlo financeiro. Esta provisão legislativa também afecta, de forma sistemática, a capacidade das Assembleias Municipais de conduzir uma supervisão efectiva em Moçambique. Por outro lado, a mesma Lei indica no seu Art.º 6.2, relativo à publicação das decisões do TA, que as decisões da Terceira Secção do TA são susceptíveis de publicação, ou seja, só serão
-

	<p>publicadas se assim for determinado pelo TA. Até agora, apesar de o TA administrativo insistir que o julgamento das contas é publicado no BR, ainda não existem contas auditadas pelo TA publicadas, nem o TA disponibiliza esta informação mediante solicitação.</p>
Relatório de auditoria interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A visita de inspecção pela IGF representa a auditoria interna das contas e procedimentos do Município. A IGF produz um relatório preliminar que oferece aos oficiais municipais o direito de tecer críticas quanto ao relatório e, apenas após a resposta (ou não) destes (mediante um prazo determinado) sobre as constatações da IGF é que o relatório é finalizado. O relatório da IGF não é disponibilizado ao público ou partilhado com a Assembleia Municipal. Por outras palavras, as constatações de auditoria interna, que formam a base das constatações de auditoria “externa” do TA são negadas ao conhecimento da Assembleia Municipal;</li> <li>• Isto apesar do facto de as mesmas constatações serem mais tarde usadas pelo TA, o qual deveria submetê-las à Assembleia (caso houvesse uma situação clara de separação de poderes);</li> <li>• No que diz respeito ao controlo interno é importante referir que a IGF não é a única entidade com competências de controlo interno. A nível do governo provincial, a IAP - Inspeção Administrativa Provincial (esta responde directamente ao Governador, mas as suas competências são definidas pela IAL - Inspeção Administrativa Local junto do MAE). A nível central, tem também competências de controlo interno a IGAE - Inspeção Geral Administrativa do Estado (junto do MFP). A IGAE apenas procede ao controlo da legalidade e cumprimento dos processos e procedimentos de natureza administrativa enquanto a IGF tem maior relevância para aspectos financeiros. A IAP também deveria ter apenas competências administrativas, mas aparentemente extravasa esse papel e exerce também competências na área financeira. A linha entre a divisão de responsabilidades entre estes órgãos que, apesar de serem de controlo interno, são externos às autarquias, ainda não é clara. Os contactos efectuados junto do Município indicam que já receberam visitas da IGAE, mas nunca, especificamente visitas de auditoria e/ou fiscalização. O mesmo em relação à IAP<sup>14</sup>.</li> </ul>

## Resumo das capacidades actuais das partes interessadas

### Lado da Oferta

<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão de despesas, o controlo e o reporte financeiro são realizadas em conformidade com a legislação nacional. Contudo, a finalidade da produção destes relatórios (de natureza técnica ou de gestão) é de facilitar a supervisão das despesas pelo governo central (especificamente pelo Mdf). É mais um objectivo de gestão financeira interna. Não nos parece, por isso, que</li> </ul>
---	--

<sup>14</sup> É preciso referir que em termos de tutela administrativa a Secretaria Provincial, através do DATA, estava a prestar apoio às autarquias da Província na preparação do seu Balanço de Fim de Mandato.

necessidades	<p>seja dada a necessária ênfase à qualidade da gestão de recursos financeiros de uma forma socialmente responsável.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente, os oficiais municipais não produzem quaisquer justificações e explicações sobre como as decisões são tomadas relativamente ao uso dos recursos financeiros disponíveis na realização progressiva de necessidades. Considerando o conceito limitado de participação que é assumido por parte do Conselho Municipal, é possível afirmar que não existe essa capacidade<sup>15</sup>.</li> </ul>
<b>Capacidade (e competência técnica) de produzir demonstrações financeiras mensais precisas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de reporte financeiro é implementado em conformidade com os modelos estabelecidos para o efeito (por via do balanço patrimonial, Modelo 8 OC/TA<sup>16</sup>) e é reportado junto da Assembleia Municipal.</li> <li>• São produzidas demonstrações financeiras mensais e as mesmas são submetidas ao MdF.</li> </ul>
<b>Capacidade (e competência técnica) de produzir relatórios financeiros trimestrais detalhados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima;</li> <li>• Acresce que, em relação ao nível de detalhe, os relatórios financeiros apresentam uma classificação económica da despesa (não existe outra classificação) e apresenta dados globais não permitindo efectuar um rastreio adequado das mesmas, no caso de monitoria;</li> <li>• Em segundo lugar, acresce que o grau de detalhe não permite fazer uma articulação adequada entre a parte “económica e social” do Plano e a sua parte contabilística. Isto seria possível, quiçá, se as autarquias adoptassem uma abordagem de classificação programática da despesa. Contudo, esta abordagem tm-se revelado de difícil implementação e apropriação até a nível da execução e reporte financeiro das instituições da administração pública não-autónomas (central, provincial e distrital).</li> </ul>
<b>Capacidade (e competência técnicas) de produzir demonstrações financeiras anuais detalhadas e precisas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima;</li> <li>• Adicionalmente acresce que a autarquia produz uma Conta de Gerência anual, a qual apresenta valores destinados a demonstrar os fluxos de tesouraria (monetários)<sup>17</sup> e de entrada e saída da autarquia, durante o exercício financeiro de referência e que inclui o saldo resultante.</li> </ul>
<b>Capacidade de envolvimento com os actores / grupos cívicos, com base nas evidências produzidas pelos relatórios financeiros disponíveis e de justificar / explicar as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente, o Conselho Municipal não possui, pelos motivos acima referidos, a capacidade de interagir com os actores cívicos para explicar e justificar as suas decisões sobre a forma como a gestão de despesas é levada a cabo, ou, sobre os seus mecanismos de controlo e desempenho financeiro;</li> <li>• Neste momento não há qualquer tipo de interacção entre os oficiais do município e os grupos cívicos para efeitos de explicação e justificação das suas decisões de despesa e desempenho;</li> </ul>

<sup>15</sup> Referência deve ser feita a um dos objectivos estratégicos do MuniSAM de mudar a maneira como os actores do lado da oferta e da procura pensam relativamente ao engajamento - com base em evidências - à volta dos processos de gestão de recursos públicos.

<sup>16</sup> Este modelo foi concebido de modo a providenciar informação sobre os bens, direitos e obrigações da autarquia de um modo consolidado até que a mesma comece a reportar em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites, e os seus elementos incluem, designadamente, disponibilidades, dívidas a receber, existências, imobilizado e dívidas a pagar.

<sup>17</sup> Apesar de que, excepcionalmente, também é obrigatória a inserção de transacções em género, como é o caso de donativos em espécie, remunerações, entre outros.

• Esta é, contudo, uma questão sistémica já que a actual legislação de gestão de finanças públicas não exige que os oficiais assim o façam. Adicionalmente, as actuais provisões jurídico-legais não asseguram (ou limitam) o acesso dos munícipes - e dos cidadãos em geral - aos relatórios de auditoria externa e interna que avaliam o desempenho do município em termos de controlos financeiros e da credibilidade das decisões financeiras.

**Capacidade (e competência técnica) de estabelecer funções de auditoria interna e de gestão de riscos e de produzir relatórios de auditoria interna e de gestão de riscos**

- Tanto o estatuto orgânico, bem assim, o regulamento interno do Conselho Municipal não fazem qualquer referência à função de controlo e auditoria interna. Com efeito, o Conselho Municipal de Montepuez não possui, neste momento, qualquer pessoa com funções de inspecção interna;
- O exercício desta função é crucial para a identificação e gestão de possíveis riscos, não apenas no processo de gestão de despesas, mas também em todos os processos do ciclo (planificação e orçamentação, gestão do desempenho e na gestão da integridade);
- Esta pessoa com funções de controlo interno teria a responsabilidade de assegurar o cumprimento, prontamente, das recomendações avançadas pela IGF, TA, IGAE, IAP, AM e grupos cívicos (conforme aplicável). Iria assegurar também que o contraditório e/ou a apresentação de um plano de acção de resposta a constatações de auditoria fosse eficiente;
- Esta função iria também permitir a monitoria constante e regular dos relatórios financeiros mensais e a realização de investigações proactivas sobre possíveis riscos identificados, entre outros aspectos, de uma forma continuada e permanente;
- A experiência mostra que nos outros Municípios já visitados no âmbito do MuniSAM, onde existe esta função de controlo interno, os relatórios de auditoria interna e externa não são partilhados com o(s) respectivo(s) agente(s) de controlo interno. Esta constatação clama também por uma resolução de natureza sistémica<sup>18</sup> que poderia aumentar / obrigar a uma maior partilha de informação relevante e a um processo mais eficaz, eficiente e, conseqüentemente, fiável de gestão de despesas.

**Capacidade (e competência técnica) para realizar auditorias externas às despesas**

- A responsabilidade para realizar auditorias externas reside junto do TA, o qual possui um mandato Constitucional como instituição suprema de auditoria (ISA ou ISC) em Moçambique. As auditorias devem ser realizadas pelo TA com base no seu plano anual de auditorias, as quais, dada a capacidade do TA em termos quantitativos, são realizadas, o mínimo, a cada dois anos. Não foram disponibilizados relatórios de auditoria externa;
- Apesar de a Lei não fazer menção específica, não existe qualquer objecção que o Município contrate auditores externos do sector Privado para levar a cabo auditorias externas às suas contas / procedimentos de

<sup>18</sup> Sem prejuízo da própria intervenção do Presidente do Conselho Municipal e estabelecer um mecanismo de partilha das constatações e recomendações com este órgão. As Assembleias Municipais também têm um papel a desempenhar a este respeito, contudo, mais uma vez a natureza político-partidária do seu papel - a dependência que estas têm, de facto, no Conselho Municipal - as inibe de realizar esta pressão.



	<p>funcionamento e/ou programas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foi possível aferir se o Município de Montepuez possui os recursos necessários para contratar serviços de auditoria externa privada às suas demonstrações financeiras, contudo, nada obsta a que tal possa ser feito por iniciativa do mesmo. Adicionalmente, no caso das instituições públicas de auditoria, os instrumentos jurídicos relativos à organização quer da IGF, bem assim, da 3ª Secção do TA<sup>19</sup>, referem que ambas podem recorrer a serviços externos de auditoria, caso assim o considerem ser necessário.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente, nem os funcionários do Município, nem a Inspectoria Municipal, nem os auditores (externos ou internos) interagem ou possuem a capacidade de interagir com os grupos cívicos usando evidências e constatações produzidas pelas auditorias (externas ou internas).</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competência técnica) para produzir demonstrações financeiras mensais e precisas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima.</li> </ul>

#### Lado da Procura

<p>Capacidade e competência técnica 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nem os grupos cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade ou a competência técnica para rever as demonstrações e relatórios financeiros relativas às decisões de gestão de despesas, medidas de controlo financeiro e as justificações relativas às decisões de despesa e ao desempenho.</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competência técnica) de revisão das demonstrações financeiras mensais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever e analisar demonstrações financeiras (vide abaixo).</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competência técnica) para rever os relatórios financeiros trimestrais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever e analisar demonstrações financeiras (vide abaixo).</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competência técnica) para rever as demonstrações financeiras anuais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apesar de, nos termos referidos acima, o processo de reporte financeiro ser implementado em conformidade com o Modelo 8 OC/TA (vide acima) e de este ser reportado à Assembleia Municipal, esta não tem competências de literacia contabilístico-financeira que lhes permitisse analisar adequadamente tais demonstrações financeiras, por um lado, e, por outro, para tomar decisões fundamentadas nessa</li> </ul>

<sup>19</sup> Vide, designadamente, art.º 20 do Decreto 40/99, de 29 de Junho (IGF) e art.º 4.2 da Lei 26/2009, de 29 de Setembro (TA).

	<p>mesma análise;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Os actores cívicos, para além dos membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras.</li> </ul>
<p><b>Capacidade de envolvimento com os oficiais com base nas evidências produzidas pelos relatórios financeiros disponíveis e para avaliar as justificações / explicações sobre as decisões sobre a gestão, controlos, e desempenho na execução de despesas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras, limitando a possibilidade e a sua capacidade de utilizar tais relatórios como evidência que sirva de base para interagir com qualquer entidade.</li> <li>Existe uma insegurança muito grande de participação por parte dos actores da sociedade civil e grupos cívicos.</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competência técnica) para rever os relatórios de gestão de risco</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever, e analisar e produzir recomendações com base nos resultados dos relatórios de gestão de risco (caso estes fossem produzidos).</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competência técnica) de revisão das auditorias externas às despesas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever demonstrações financeiras.</li> </ul>
<p><b>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</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal possuem competências limitadas - em termos de qualificações e competências especializadas - para rever e analisar demonstrações financeiras;</li> <li>Este facto afecta negativamente a possibilidade e a sua capacidade de usar as evidências produzidas pelas auditorias para interagir com quaisquer entidades (funcionários e auditores externos).</li> <li>Aqui, também tem um papel importante a influência que a conotação política exerce sobre a iniciativa de participação e engajamento cívico à volta do desempenho dos oficiais ou a exigência de prestação de explicações e justificações sobre as suas decisões e desempenho.</li> </ul>
<p><b>Capacidade (e competência técnica) de revisão das demonstrações financeiras mensais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os actores cívicos e membros da Assembleia Municipal, não possuem as competências em termos de qualificações e competências especializadas para rever as demonstrações financeiras.</li> </ul>

### 3.3. Análise do Contexto

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

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, departamento de administração e finanças);
- Assembleia Municipal (Presidente e membros);
- Auditores internos (IGF/MdF, IGAE e IAP);
- Auditores externos (TA);
- Órgãos de Tutela (MdF, MFP, MPD);
- Municípios.

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

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, departamento de administração e finanças) – é responsável pela realização da despesa com base nos planos. Existe uma Vereação de Administração e Finanças (vide organigrama no Anexo II) a qual usa os recursos disponíveis para implementar as despesas de funcionamento e de capital, conforme a cabimentação orçamental. O Presidente do Município deve apresentar à Assembleia Municipal um relatório sobre a situação da colecta de receitas e execução de despesas e sobre o desempenho da despesa real face às metas de despesas planificadas e aprovadas por aquela.
- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – Tem a função de rever e acompanhar o desempenho do Município *vis-à-vis* com as metas de despesa. A Assembleia Municipal, fora das sessões funciona com grupos de trabalho correspondentes a cada uma das vereações do Conselho Municipal, como forma de melhor acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos por cada vereação no campo.
- Auditores internos – A IGF é o órgão do Estado responsável pela realização de auditorias internas. Apesar de se encontrar posicionado dentro do Ministério das Finanças (MdF) o seu escopo não é limitado a aspectos financeiros e a sua informação e constatações são usadas para facilitar o papel realizado pelo Tribunal Administrativo. Em relação ao controlo (e auditoria) interno é importante referir que a IGF não é a única entidade com competências de controlo interno. A nível do governo provincial, a IAP - Inspeção Administrativa Provincial (esta responde directamente ao Governador, mas as suas competências são definidas pela IAL - Inspeção Administrativa Local junto do MAE). A nível central, tem também competências de controlo interno a IGAE - Inspeção Geral Administrativa do Estado (junto do MFP). A IGAE apenas procede ao controlo da legalidade e cumprimento dos processos e procedimentos de natureza administrativa enquanto a IGF tem maior relevância para aspectos financeiros. A IAP também deveria ter apenas competências administrativas, mas aparentemente extravasa esse papel e exerce também competências na área financeira. A linha entre a divisão de responsabilidades entre estes órgãos que, apesar de serem de controlo interno, são externos às autarquias, ainda não é clara. Os contactos efectuados junto do Município indicam que já receberam visitas da IGAE, mas nunca, especificamente visitas de auditoria e/ou fiscalização. O mesmo em relação à IAP.
- Auditores externos (TA) – O Tribunal Administrativo é a Instituição Suprema de Auditoria e é responsável pela realização de auditorias externas a todas instituições públicas, incluindo os municípios.
- Órgãos de Tutela (MPD, MdF, MFP, GP) – A instituição de tutela com um papel mais óbvio é o Ministério das Finanças. É o Ministério das Finanças que decide qual é o tecto orçamental para o exercício financeiro. A IGF encontra-se subordinada ao MdF<sup>20</sup>. Por outras palavras, o MdF não “aprova” apenas o Plano Económico e Social e Orçamento do Conselho Municipal e determina o seu tecto orçamental, mas também realiza uma auditoria interna e externa do reporte financeiro e da gestão financeira dos fundos orçamentados. Acresce que o MdF exerce todos estes amplos poderes independentemente dos contributos (parecer) da Assembleia Municipal. É o MdF que toma a decisão final relativa à alocação de recursos para financiar as actividades planificadas – mesmo quando ainda não tenham sido recebidos os contributos da Assembleia Municipal relativamente ao que deve ser aprovado. É também o MdF que toma a decisão final sobre o uso satisfatório (ou não) de fundos públicos e sobre a gestão e controlo financeiro desses fundos pelos Municípios - por via da auditoria da IGF às contas municipais (que depois são usadas pelo TA como base para julgar as contas e emitir o parecer de auditoria externa). Consequentemente, e conforme já nos referimos em relatórios anteriores no âmbito do presente programa, o MdF usurpa o papel de supervisão das Assembleias Municipais em Moçambique e não partilha com este

<sup>20</sup> Tomamos conhecimento por via do Comunicado de Imprensa sobre a 34ª Sessão do Conselho de Ministros (01 de Outubro de 2013) que este órgão aprovou o novo estatuto orgânico da IGF e o seu novo regime de actividades. O mesmo comunicado indica que a acção teve como objectivo aperfeiçoar um serviço central de controlo, auditoria e fiscalização da Administração Financeira do Estado dotada de uma estrutura organizacional, material e de recursos humanos que lhe permitam, com eficácia, a prossecução da sua função determinante, no âmbito do Controlo Interno, para contribuir na boa gestão dos recursos públicos, em coordenação com outros entes públicos. O referido estatuto orgânico foi publicado a 01 de Novembro de 2013 sob a referência Decreto nº 60/2013. Contudo, ainda não tivemos acesso ao próprio documento e não compreendemos adequadamente os contornos da reforma. Dados iniciais indicam que parte da reforma tem a ver com a instalação de delegações da IGF em todas as Províncias do País e imprimir maior autonomia financeira para que este órgão possa exercer uma função de controlo e auditoria interna de forma mais eficaz e eficiente. A presença da IGF na província de Cabo Delgado vai, com certeza, ter implicações positivas no acompanhamento das recomendações por si deixadas e efectuadas pelo TA.

as constatações resultantes das auditorias internas. Esta é uma séria preocupação se considerarmos o seu impacto sobre a clara separação de poderes entre a Assembleia Municipal e o executivo/administração. Representa também uma excessiva concentração de poderes de tomada de decisão e de supervisão dentro de um único ministério do governo central, afectando negativamente a responsabilização social pelo uso de recursos no nível local de governação.

- **Municípios** – Em princípio, estes deviam ter acesso à conta de gerência antes de as mesmas serem submetidas ao Tribunal Administrativo. A Lei 1/2008 permite que os municípios submetam reclamações relativas ao conteúdo da conta de gerência. Todavia, em Montepuez os municípios ainda não têm acesso à conta de gerência. A Lei também garante aos municípios o acesso à informação à volta dos processos de aquisições (desde que tal acesso não prejudique a natureza concorrencial do processo)<sup>21</sup> e estão autorizados a participar nas sessões de abertura de propostas<sup>22</sup>. Actualmente, contudo, os membros da Assembleia Municipal não participam no acto de abertura de concursos, nem os grupos cívicos participam em qualquer tipo de iniciativa de monitoria das contas do município.

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

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

Do lado da oferta não encontramos qualquer percepção em termos de necessidade de melhoria do processo de modo a ser mais inclusivo no seu acompanhamento.

#### **Lado da Procura**

##### Grupos e actores da sociedade civil

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

##### Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal acreditam que o processo é feito de forma adequada mas acreditam que é possível aumentar o grau de comunicação entre este órgão e Conselho Municipal. Normalmente, o processo de recolha de dados de base envolve a utilização de um questionário construído com base no cenário ideal e nos dispositivos jurídico-legais.

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

#### **Lado da Oferta**

##### Oficiais do Conselho Municipal

Os oficiais municipais têm domínio sobre o processo de gestão de despesas. Ademais, um dos pilares de um processo adequado de gestão de despesas é a existência de sistemas de contabilidade e políticas de registo das informações sobre gastos (considerados em face das alocações orçamentais e da mudança das necessidades e prioridades - anualmente verificada). O Conselho Municipal ainda não possui um pacote contabilístico informatizado, mas as operações financeiras são efectuadas manualmente nos termos das provisões do MAF e das Instruções de Execução Obrigatória do TA. Ainda existem, naturalmente, dificuldades no que concerne à execução de aquisições e no domínio dos preceitos estabelecidos pelo regulamento de aquisições (Decreto 15/2010). Em termos de boas práticas e transparência na execução, importa referir que o conceito de transparência na GFP ainda é bastante limitado, mas mais uma vez, este é um detalhe que carece de intervenção sistémica para a sua resolução.

#### **Lado da Procura**

##### Grupos e actores da sociedade civil

Os grupos cívicos e actores não possuem acesso suficiente a recursos e conhecimentos sobre este processo.

##### Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem acesso razoável a informação e recursos para participar neste processo, uma vez que interagem numa base regular com o Conselho Municipal (cinco sessões

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

<sup>22</sup> Idem, art.º 75º.

ordinárias anuais) e sempre que necessário. Porém, não possuem conhecimento suficiente nem competência técnica para desempenhar o seu papel na gestão de despesas.

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

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

Vide acima a referência ao acesso a recursos e conhecimentos neste processo.

#### **Lado da Procura**

##### Grupos e actores da sociedade civil

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

##### Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal mostraram interesse em participar mais efectivamente no processo de gestão de despesas e o desejo de obter mais informações permitindo que os mesmos possam cumprir com o seu papel de supervisão de um modo mais efectivo, apelando para a promoção de uma maior comunicação entre este órgão e o Conselho Municipal.

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

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

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

#### **Lado da Procura**

##### Grupos e actores da sociedade civil

A sociedade civil em Montepuez já conheceu tempos de maior actividade. No âmbito distrital já houve intervenções com o apoio do MASC, CESC, ainda existe da IBIS, mas não há qualquer intervenção no nível municipal. Para que esta intervenção possa ocorrer formação na área de gestão de recursos públicos municipais será relevante; ademais, a sociedade civil não possui ferramentas e conhecimentos adequados para proceder ao acompanhamento dos processos de responsabilização social.

##### Membros da Assembleia Municipal

Conversas mantidas com a Assembleia Municipal revelam existir uma abertura significativa à participação. Neste momento, é um pouco incipiente abordar as capacidades da Assembleia de alterar a actual forma como são geridas as despesas no Município, uma vez que houve, algumas semanas após o presente levantamento eleições municipais e é muito provável que a actual composição da Assembleia seja significativamente alterada.

## **4. Processo 03–Gestão de Desempenho**

### **4.1 Cenário Ideal**

Um processo efectivo de gestão de desempenho inicia o processo de execução de um orçamento aprovado alocado aos departamentos, projectos ou programas municipais, o Conselho Municipal e os gestores 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.

### **Que documentos devem ser produzidos?**

Os oficiais e os gestores têm de produzir:

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

### **Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?**

#### Lado da oferta

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

Mais especificamente deverão possuir:

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

#### **Lado da procura**

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

Mais especificamente deverão possuir:

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

## 4.2. Análise de Base

### Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatórios de desempenho ao longo do exercício	<ul style="list-style-type: none"><li>• O Conselho Municipal de Montepuez produz e apresenta relatórios à Assembleia Municipal durante as sessões ordinárias sobre o grau de cumprimento das actividades planificadas;</li><li>• No que concerne ao desempenho, nas sessões ordinárias, este é reportado pelo Presidente do Conselho Municipal, seguindo-se o relatório pelo Vereador de cada área, e uma sessão de perguntas e respostas por parte dos membros da Assembleia Municipal, antes de, efectivamente se proceder à Resolução que aprova (ou não) o relatório de actividades. Contudo, nenhum relatório intermitente de desempenho é disponibilizado para consulta pública. As sessões na Assembleia são lavradas em acta, com detalhe de cada discussão. As sessões são abertas para interessados da Sociedade Civil (normalmente são convidados a participar líderes comunitários, religiosos e pessoas influentes) sem direito à palavra.</li></ul>
Relatórios de desempenho de fim de exercício (normalmente acompanhados de relatórios financeiros e integrados no relatório anual)	<ul style="list-style-type: none"><li>• O desempenho é reportado em termos do cumprimento das actividades planificadas e do grau de execução orçamental através do Balanço do PESO. Porém, o desempenho do pessoal do quadro do Conselho Municipal, nos termos estabelecidos pelo SIGEDAP, ainda não é devidamente reportado. O SIGEDAP olha para a importância que o desempenho individual de cada funcionário tem no alcance das metas estratégicas de cada instituição, sectores, departamentos e repartições dentro desta.</li></ul>
Relatórios de auditoria interna	<ul style="list-style-type: none"><li>• O Conselho Municipal não possui uma função de auditoria e/ou controlo interno. Esta função, sem prejuízo do apoio prestado pelo Gabinete de Assessoria, poderia apoiar o Presidente do Município e os vereadores na identificação e correcção dos riscos do desempenho e na efectiva implementação das actividades planificadas à medida que os riscos se tornem eminentes.</li><li>• A IGF leva a cabo inspecções de auditoria interna uma vez por ano, normalmente após ter recebido uma cópia da conta de gerência enviada pelo Conselho Municipal. Note-se, contudo, conforme referimos anteriormente, que esta inspecção aparenta possuir as características de uma auditoria externa, realizada após os eventos. As auditorias internas têm lugar à medida que os eventos vão ocorrendo. É aqui que reside a principal diferença entre a auditoria interna e externa.</li></ul>
Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras e de desempenho)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não foram disponibilizados relatórios de auditoria externa pelo TA. A componente de auditoria ao desempenho é relativamente recente junto do TA, e, aparentemente ainda não foram realizadas auditorias de desempenho ao Município.</li></ul>
Relatórios sobre a implementação dos planos do projecto	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não existem relatórios específicos sobre a implementação de planos de projecto. Estes são incorporados no relatório anual (conta de gerência)</li></ul>

	contudo, sem o nível desejado de detalhe. Conversas com munícipes indicam que é difícil saber quais são as fontes de financiamento de actividades específica, os valores envolvidos e os contornos envolvidos na contratação de serviços e/ou efectuação de despesas.
Relatórios produzidos por provedores de serviços terceirizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não foi encontrado qualquer relatório produzido por provedores de serviços terceirizados.</li> </ul>
Acordos de desempenho para os gestores séniores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Município já começou a aplicar as provisões do SIGEDAP, ou seja, o actual formulário de avaliação de desempenho obedece aos modelos prescritos no SIGEDAP, contudo, nenhum acordo de desempenho é assinado com os gestores séniores ou com outros oficiais de alto nível.</li> </ul>
Relatórios de infra-estruturas e de manutenção.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existe qualquer relatório específico respeitante a esta matéria. Estes aspectos são reportados no relatório de Balanço com referência à parte relativa a infra-estruturas.</li> </ul>

## Sumário das actuais capacidades das partes interessadas

### Lado da Oferta

Capacidade para produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho, no que respeita ao uso dos recursos humanos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Departamento de Recursos Humanos do Município é responsável pelos aspectos de desempenho. Até o momento nenhuma justificações e explicações são dadas para explicar as decisões relativas à gestão de desempenho, controlo do desempenho e medidas associadas;</li> <li>• O SIGEDAP é o sistema que existe para assegurar a gestão efectiva do desempenho no sector público em Moçambique, o qual também deve ser implementado em todos os municípios de forma gradual (vide acima);</li> <li>• Apesar de o SIGEDAP constituir um passo importante neste sentido, e a avaliação de desempenho ser efectuada nos termos do mesmo, ainda não existe um mecanismo estabelecido para gerir, de forma eficaz os RH, monitorar o desempenho dos funcionários, a identificação dos riscos que possam comprometer tal desempenho e a implementação efectiva de serviços, incluindo a provisão de explicações e justificações sobre a gestão de desempenho, podemos concluir que o Município ainda não possui a capacidade de providenciar justificações e explicações à volta deste processo.</li> </ul>
<b>Capacidade (e competência técnica) para produzir Relatórios de desempenho ao longo do exercício</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Artigo 13 do SIGEDAP estabelece que o período de avaliação de desempenho é anual, de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro;</li> <li>• Estabelece ainda que para monitorar o grau de cumprimento do plano individual de actividades deverá ser levada a cabo uma avaliação semestral intermédia. Indica ainda que a nível dos departamentos a monitoria do desempenho deverá ser realizada com base no plano individual de actividades e deverá ser feito numa base trimestral;</li> <li>• O Município ainda não produz relatórios de desempenho durante o exercício.</li> </ul>



**Capacidade (e competência técnica) para produzir relatórios de desempenho anuais**

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

**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 interacção com os actores cívicos (ou com a Assembleia Municipal) para justificar e explicar a sua gestão de desempenho e as decisões e mecanismos de controlo.

**Capacidade (e competência técnica) para 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**

- O Município já possui uma função de controlo interno e é preciso reforçar a sua capacidade e/ou competências técnicas para estabelecer efectivamente uma função de auditoria interna e de gestão do risco no que respeita ao desempenho;
- Conforme indicado a auditoria interna é, na prática, levada a cabo pela IGF. Ainda assim, as práticas de auditoria existentes (pelo TA, bem assim, pela IGF) não olham para funções de análise de risco<sup>23</sup> e de gestão. Estas auditorias apenas cobrem o aspecto do desempenho relativamente ao cumprimento das actividades contidas nos planos (incluindo relativamente ao Manifesto Eleitoral), e não, necessariamente, relativas ao desempenho dos quadros séniores e dos funcionários no geral.

**Capacidade (e competência técnica) de realizar auditorias externas ao desempenho**

- As auditorias externas actualmente apenas olham para o desempenho numa perspectiva de cumprimento das actividades contidas nos planos.

**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 interacção (por parte dos oficiais ou auditores) com os grupos cívicos ou membros da Assembleia Municipal, com base nas evidências produzidas pelo relatório de auditoria, para efeitos de explicação e justificação à volta do processo de gestão de desempenho;
- Na perspectiva do lado da Oferta, isto sugere a importância de se desenvolver a capacidade dos oficiais do Conselho Municipal começarem a recolher e analisar informações relacionadas com o desempenho. Esta função deve ser assegurada pelo controlo interno dentro da própria estrutura orgânica do Conselho Municipal;
- Adicionalmente, o Conselho Municipal deverá ainda ter de criar um processo viável de interacção com os membros da Assembleia Municipal e com os grupos cívicos de modo a comunicarem explicações e justificações relativas à gestão de desempenho;
- A existência do SAMCom, e a realização de encontros trimestrais pelo SAMCom, poderia constituir um veículo adequado para operacionalizar este processo. Os grupos cívicos e os membros da Assembleia

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

Municipal poderiam participar nestes encontros;

- Alternativamente, o Conselho poderia dar algum tipo de *feedback* trimestral nas sessões da Assembleia Municipal. Ademais, os grupos cívicos poderiam participar nestas sessões (a limitação poderá ser de os grupos cívicos não terem o direito à palavra nas sessões da Assembleia Municipal – desse modo a sua capacidade de apresentar informação e evidências relevantes poderá ser limitada e dependente do convite à palavra ou a testemunho pelos membros da Assembleia).

#### Lado da Procura

Capacidade de rever as justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão do desempenho, avaliação e medidas de controlo, e reporte sobre o desempenho, no que respeita ao uso dos recursos humanos disponíveis para progressivamente satisfazer as necessidades

- Os membros da Assembleia Municipal têm actualmente acesso a relatórios sobre o desempenho dos funcionários, mas nem estes nem os grupos cívicos tem acesso a quaisquer relatórios de auditorias ao desempenho (pela IGF e/ou TA, ou qualquer outro auditor externo) na implementação das actividades planificadas.
- Adicionalmente, mesmo se os grupos cívicos e a Assembleia Municipal tivessem acesso aos relatórios relevantes sobre o desempenho dos funcionários (incluindo aos relatórios de auditoria), actualmente, não possuem a competência técnica necessária para rever justificações e explicações baseadas em evidências sobre como a gestão do desempenho está a ser efectuada.

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

- Conforme já indicado acima, tanto os actores cívicos, bem assim, os membros da Assembleia Municipal não possuem o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.

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

- Conforme indicado acima, tanto os actores cívicos como os membros da Assembleia Municipal não possuem actualmente o conhecimento necessário nem a competência técnica para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho.

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

- Conforme indicado, tanto os actores cívicos como os membros da Assembleia Municipal não possuem actualmente o conhecimento necessário e as competências técnicas para rever quaisquer relatórios de desempenho sobre a efectividade do processo de gestão do desempenho;
- É também preciso tomar em consideração que quaisquer questionamento ou solicitação de justificações / explicações poderá ser visto como um acto de oposição política, afectando, assim, qualquer possibilidade de o processo de engajamento ser efectivo.

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

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

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

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

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

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

### 4.3. Análise do Contexto

**Que instituições - chave encontram-se envolvidas no processo de gestão do desempenho municipal?**

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

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

- Conselho Municipal (Presidente do Município, Vereadores, Departamento de Administração e Finanças, Departamento de Recursos Humanos) – O órgão principal é o Departamento de Recursos Humanos o qual gere todos os aspectos relacionados com os recursos humanos. Contudo, ainda não se encontra implementado um sistema apropriado de desempenho (SIGEDAP).
- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – A Lei não prescreve quaisquer tarefas específicas na supervisão deste processo e, de facto, nenhuma tarefa é actualmente realizada pela Assembleia Municipal de modo a exercer a supervisão sobre o desempenho do Conselho Municipal e dos seus vários programas na implementação das suas actividades planificadas.
- Auditores internos (IGF/MdF, IGAE, IAP) – O papel da IGF não se limita à avaliação da gestão e controlos financeiros, inclui também outros aspectos relacionados com a gestão do município, incluindo o desempenho na implementação das actividades face às metas (desempenho na execução dos planos), mas não inclui a auditoria ao desempenho de cada funcionário no cumprimento das suas responsabilidades e compromissos específicos face ao plano.
- Auditores externos (TA) – OTA ainda não possui a capacidade necessária em termos quantitativos para levar a cabo visitas anuais ao Município. Acreditava-se que com a implementação de Tribunais Administrativos Provinciais, a situação pudesse ser alterada. Todavia, o Conselho Superior da Magistratura Administrativa decidiu - dada a falta de capacidade junto dos TAPs - que os TAPs não

deveriam cumprir funções de auditoria, limitando-se apenas a exercer funções de fiscalização prévia (atribuição do visto)<sup>24</sup>.

- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD) – Os órgãos de tutela, em matérias de desempenho e especificamente o Ministério da Função Pública, têm a atribuição de fornecer assessoria, assistência e formação na implementação do SIGEDAP.
- Municípios – Os municípios não participam no processo, nem a legislação estabelece qualquer mecanismo específico de participação a este respeito. Actualmente o Conselho Municipal não permite que os municípios ou membros da Assembleia Municipal participem no acompanhamento do processo de gestão de desempenho. Adicionalmente, os municípios não se encontram envolvidos em qualquer tipo de campanha ou actividades de acesso a documentos relacionados com a gestão de desempenho.

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

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

Os Órgãos de Tutela, especialmente o Ministério da Administração Estatal pretendem interagir mais com os Conselhos Municipais de modo a apoiá-los na melhor implementação dos processos de gestão municipal, incluindo na implementação do Sistema de Gestão de Desempenho (SIGEDAP). Contudo, ainda existe pouca clareza sobre o papel a ser desempenhado pelos órgãos de tutela porque se, por um lado, estes têm competências de tutela, por outro, há o receio de interferência na gestão municipal, afectando negativamente a autonomia administrativa e financeira que se pretendia com a autarquização. Aqui, é relevante referir que a ANAMM e a DNDA têm um papel crucial a desempenhar em facilitar a articulação entre as autarquias e os órgãos de tutela, e a ultrapassar eventuais problemas que emergem a este respeito.

#### **Lado da Procura**

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

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

Acresce, conforme já referido no presente estudo que as organizações da sociedade civil que operam no distrito e não no âmbito da gestão municipal.

##### Membros da Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal tem esta competência e sente que deveria ser mais activa a este respeito.

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

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

Os oficiais municipais não possuem os recursos e o conhecimento apropriados para implementar este processo. Um exemplo concreto disso é a não implementação do SIGEDAP (Sistema de Gestão de Desempenhoda Administração Pública) na íntegra.

#### **Lado da Procura**

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

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

##### Membros da Assembleia Municipal

---

<sup>24</sup> A Lei da Jurisdição Administrativa (Lei 25/2009), ainda em vigor, foi recentemente revogada pela Lei 24/2013 de 01 de Novembro, para definir que os TAPs não têm competências de auditoria. A nova lei só entra em vigor a 01 de Fevereiro de 2014.

Os membros da Assembleia Municipal têm actualmente acesso aos relatórios produzidos pelo Conselho Municipal (relatórios de actividades) os quais são discutidos nas sessões ordinárias, porém estes relatórios não analisam o desempenho dos funcionários, analisam, outrossim, o grau de cumprimento das actividades planificadas e não olham para áreas específicas de desempenho individual (capacidade e competências) nem para os possíveis riscos que poderão impedir o alcance dos resultados que se pretendidos.

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

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

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

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

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

**Lado da Procura**

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Os grupos da Sociedade Civil e/ou actores cívicos actualmente não possuem a capacidade de mudar a forma como a gestão de desempenho é implementada, principalmente por não possuírem os conhecimentos necessários para o efeito e não terem acesso a informação relevante sobre este processo.

Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal possuem o potencial de contribuir para mudar a forma como o processo de gestão de desempenho funciona. Contudo, a actual falta de conhecimento sobre como o processo deveria funcionar limita este potencial. Este aspecto é exacerbado pelo fraco quadro legislativo concebido para cobrir a supervisão pela Assembleia Municipal. Ao contrário do que acontece nos outros municípios visitados no âmbito do programa, todavia, o facto de nenhuma das bancadas na Assembleia pertencer ao mesmo partido do presidente do Conselho Municipal actua como uma factor impulsionador para exigir mais justificações e explicações por parte da Assembleia Municipal.

## 5. Processo 04 – Gestão da Integridade Pública

### 5.1 Cenário Ideal

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

implementação transparente e efectiva dos processos de aquisições / concurso (incluindo a submissão de declarações de interesse pelos concorrentes).

### **Que documentos deverão ser produzidos?**

Os oficiais e os gestores relevantes têm de produzir:

- Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo relativos a auditorias financeiras, de desempenho e forenses) que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse;
- Relatórios de auditoria interna que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse;
- Relatórios de procedimentos disciplinares e acções correctivas adoptadas em resposta aos casos referidos;
- Relatórios sobre casos de incapacidade e sobre as acções correctivas adoptadas em resposta (incluindo fraco desempenho ou incompetência do pessoal);
- Um registo contendo as declarações de interesses privados pelos gestores séniores, membros do Conselho Municipal;
- Um registo contendo as declarações de interesses privados dos membros da Assembleia Municipal;
- Todos os documentos de concurso (incluindo: anúncios; especificação de bens ou serviços ou obras; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; atas da comissão de avaliação; contrato com o concorrente vencedor), os quais deverão incluir declarações de interesse de todos os concorrentes vencedores (declarando os nomes de quaisquer familiares ou associados que façam parte da adjudicação do concurso ou que possa influenciar a mesma).

### **Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?**

#### Lado da oferta

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

Mais especificamente deverão possuir:

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

#### Lado da Procura

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

Mais especificamente, deverão possuir:

- Capacidade (e competência técnica) de revisão de mecanismos de monitoria de situações de incapacidade e disciplinares envolvendo oficiais municipais e de avaliar relatórios de bases de dados;
- Capacidade (e competência técnica) de revisão, avaliação e uso do conteúdo dos relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares;
- Capacidade de envolvimento com oficiais com base na evidência produzida pelos relatórios de incapacidade e disciplinares e de avaliar justificações / explicações as decisões sobre a gestão da integridade pública, controlos, e desempenho;
- Capacidade (e competência técnica) para rever as funções de auditoria interna e de gestão de risco e de rever, avaliar e usar o conteúdo dos relatórios de auditoria interna e de gestão do risco sobre casos internos disciplinares e de incapacidade;
- Capacidade (e competência técnica) para rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios de auditoria externa forense;
- Capacidade (e competência técnica) para rever e avaliar a eficiência e a transparência de processos de aquisições (incluindo: preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do projecto; pagamento) e de avaliar e usar o conteúdo dos documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; actas da comissão de avaliação; contrato com o concorrente vencedor);
- Capacidade de envolvimento com oficiais e auditores externos com base na evidência produzida pelos relatórios de auditoria interna e externa, documentos de concurso e de avaliar justificações / explicações sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, controlos e desempenho.

## 5. 2. Análise de Base

### Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatórios de auditoria externa (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses) que sublinhem possíveis abusos ou conflitos de interesse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As auditorias externas são levadas a cabo pelo TA.</li> <li>• Em termos gerais, o TA normalmente leva dois ou mais anos para visitar a mesma instituição (existem outros factores que influenciam a definição do plano de visitas de auditoria do TA, contudo). Uma questão acima identificada, adicionalmente, é o facto de o TA fazer depender das auditorias anuais pela IGF (MdF), o julgamento da conta de gerência. O facto de não existirem nos arquivos, quaisquer relatórios de auditoria do TA, ilustra a falta de capacidade de acompanhamento das constatações relacionadas com actos de má-conduta, má-gestão ou das recomendações de acções correctivas. Mais ainda, revela a incapacidade de medir a implementação de tais recomendações;</li> <li>• A Lei relativa ao funcionamento da Terceira Secção do TA indica que as inspecções e auditorias são instrumentos “privilegiados” de controlo da legalidade e eficiência das entidades públicas<sup>25</sup>. Isto reflecte que os documentos produzidos por estes instrumentos não devem ser publicitados e servem apenas para o consumo interno pelas entidades públicas relevantes. Esta situação prejudica o acesso a informação sobre aspectos de gestão de recursos públicos. O TA insiste que uma vez julgada a conta da autarquia esta é</li> </ul>

<sup>25</sup> Vide Art.º 90º, Lei 26/2009.

	<p>considerada pública (tanto mais que o Juiz escreve no fim do parecer “publique-se”), mas até agora não foram publicados relatórios de auditoria e/ou julgamento às contas dos Municípios no Boletim da República.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O TA possui um <i>website</i> onde publica várias informações sobre a instituição, o seu funcionamento, desenvolvimentos (por exemplo, eventos) e relatórios e pareceres sobre a CGE. Contudo, não publica qualquer relatório de auditoria às autarquias.</li> </ul>
<p>Relatórios de auditoria interna que ilustrem possíveis abusos ou conflitos de interesse</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os relatórios de auditoria interna são produzidos todos os anos pela IGF (Mdf) e analisam a (i) Legalidade e a Regularidade das Operações; (ii) Análise e Consistência de Aspectos Orçamentais, Integridade e (iii) Fiabilidade da Informação;</li> <li>• Não tivemos acesso a qualquer relatório de auditoria interna. Em termos operacionais, os relatórios de auditoria da IGF só podem ser divulgados pela própria instituição auditada, querendo fazê-lo, o que restringe ainda mais o acesso a esta informação.</li> </ul>
<p>Relatórios de procedimentos disciplinares e acções correctivas adoptadas em resposta aos casos referidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existem relatórios sobre as situações disciplinares e sobre as acções correctivas adoptadas como resposta aos mesmos.</li> </ul>
<p>Relatórios sobre casos de incapacidade e sobre as acções correctivas adoptadas em resposta (incluindo fraco desempenho ou incompetência do pessoal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum relatório sobre a acção correctiva adoptada como resposta à conduta indevida, à incapacidade ou fraco desempenho do pessoal foi disponibilizado pelo Conselho Municipal de Montepuez.</li> </ul>
<p>Um registo contendo as declarações de interesses privados pelos gestores séniores, membros do Conselho Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanto o Presidente do Conselho Municipal como o Presidente da Assembleia Municipal declararam os seus interesses. Nenhum outro órgão é chamado a declarar os seus interesses privados. No processo de preparação do presente documento, a Assembleia da República aprovou o Código de Probidade Pública o qual estabelece a obrigação de declaração de bens para o Presidente do Conselho Municipal (vide Art.º 58.a - titulares de cargo público provido por eleição). Em verdade, quando a LPP estabelece que a obrigação de declaração de interesses aplica-se apenas àqueles cargos providos por eleição limita o âmbito da anterior legislação que abrangia os titulares de cargo de chefia ou de gestão (podendo, no caso anterior abranger os vereadores, directores de serviços municipais e o próprio presidente da Assembleia Municipal (esta interpretação é nossa, visto que, na prática, esta declaração de bens nunca foi exigida a estes entes).</li> </ul>
<p>Um registo contendo as declarações de interesses privados dos membros da Assembleia Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Presidente da Assembleia Municipal declarou os seus interesses privados no âmbito da legislação anterior relativamente a esta matéria (vide paragrafo abaixo). Esta exigência não é feita a nenhum outro órgão / membro da Assembleia Municipal.</li> <li>• Adicionalmente, a exigência de declaração de interesses pessoais foi feita pelo Ministério da Função Pública com recurso à Lei 4/90 (Normas de Conduta, direitos e Obrigações de Detentores de Cargos Séniores) e da Lei 7/98 (Normas de Conduta de Detentores de Cargos de Governação) as quais estabelecem a obrigação de declarar os interesses privados dos detentores de cargos de chefia e de gestão;</li> </ul>



- O código de Probidade Pública referido na célula anterior estabelece ainda, entre outros, o conteúdo das declarações de interesse, a proibição de conflitos de interesse e a criação de comissões de ética com a função de garantir e fiscalizar a aplicação das normas do sistema de conflitos de interesse<sup>26</sup>.
- Ademais, o EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – também estabelece os princípios que deverão orientar a actuação dos funcionários públicos. A aprovação da Lei de Probidade Pública representa um passo significativo na adopção de mecanismos de prevenção da corrupção e promoção ética mas a sua efectiva implementação representa um desafio a nível nacional. O EGFAE – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado – também estabelece os princípios que deverão orientar a actuação dos funcionários públicos.
- Adicionalmente, o Município não mantém um registo de tais declarações e, aos membros da Assembleia (para além do Presidente), não é exigida esta declaração nem a sua actualização anual.

**Todos os documentos de concurso, incluindo:**

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

- Não foi possível ter acesso ao processo de aquisições, mas a equipa pôde consultar o Plano de Actividades, o Plano de Tesouraria e o Plano da UGEA, todos referentes a 2013. Mas não foi possível aceder a outra informação relevante sobre este processo;
- A informação acima referida poderia ser utilizada para partilhar com a Assembleia Municipal (e quiçá, sociedade civil) o que contribuiria para melhorar significativamente a função da supervisão pela sociedade civil e pela Assembleia Municipal da adjudicação de contratos e da finalização integral dos contratos adjudicados.

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

**Sumário das capacidades actuais das partes interessadas**

**Lado da Oferta**

**Capacidade de produzir justificações e explicações baseadas em evidências sobre as decisões relativas à gestão da integridade pública, medidas de controlo, acções correctivas e reporte sobre casos nos quais os recursos financeiros e humanos**

- O Conselho Municipal não possui ainda a capacidade, nem a competência técnica para produzir justificações e explicações à volta da gestão da integridade pública.

<sup>26</sup> Idem, arts. 50º et seq.

<p>disponíveis <b>NÃO</b> tenham sido usados para satisfazer progressivamente as necessidades</p>	
<p>Capacidade (e competência técnica) para implementar mecanismos de monitoria da incapacidade e disciplinar relacionados com casos envolvendo oficiais municipais e de manter a necessária recolha de dados e/ou bases de dados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente o Conselho Municipal não possui a capacidade e nem a competência técnica para monitorar a incapacidade e os eventos disciplinares que poderão envolver oficiais municipais e não possui a capacidade para manter (e não mantém) qualquer tipo de base de dados disciplinar;</li> <li>• Foi possível constatar que o Município carece de mecanismos de controlo interno que assegurem a não ocorrência de situações de conflito de interesses, especialmente na área de aquisições.</li> </ul>
<p>Capacidade (e competência técnica) para produzir relatórios anuais sobre casos de incapacidade e casos disciplinares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhum relatório é produzido sobre a incapacidade e situações disciplinares. Contudo, o Artigo 11 do SIGEDAP prescreve que as avaliações de desempenho deverão ser acompanhadas de um relatório e deveriam indicar as áreas que carecem de melhoria. Nestes termos, os grupos da Sociedade Civil e os membros da Assembleia Municipal poderiam razoavelmente esperar que tais relatórios de desempenho anuais incluíssem informações sobre as acções correctivas planificadas e a informação sobre o seu estado de implementação.</li> </ul>
<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Município não possui a capacidade de interagir com os membros da Assembleia Municipal ou grupos cívicos à volta das constatações sobre a incapacidade ou relatórios disciplinares.</li> </ul>
<p>Capacidade (e competência técnica) para 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente, o Município não possui a capacidade necessária nem a competência técnica para implementar funções de auditoria interna e de gestão do risco e de produzir quaisquer relatórios sobre as situações disciplinares e sobre os casos de incapacidade;</li> <li>• A este respeito os Órgãos de Tutela(especialmente o MFP) poderiam desempenhar um papel importante no apoio aos municípiosna formação de pessoal relevante, por exemplo, na implementação de tais funções.</li> </ul>
<p>Capacidade (e competência técnica) para realizar auditorias externas forenses</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Município não pode, obviamente, realizar auditorias externas (forenses ou não). Este papel deve ser exercido pelo TA. A Legislação Municipal é omissa quanto à contratação de serviços externos de auditoria (sector Privado) mas também não aparenta existir qualquer impedimento neste sentido, o que não impede que o Município possa solicitar esta intervenção por parte de auditores externos provenientes do sector privado.</li> </ul>
<p>Capacidade (e competência técnica) de implementar um processo de aquisições eficiente e transparente (incluindo: preparação de documentos de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O regulamento de Aquisições refere-se a todos estes elementos (por favor, vide definições, Decreto 15/2010);</li> <li>• As discussões junto do Conselho Municipal indicam que existe a necessidade de reforçar a capacidade dos membros do quadro nesta matéria.</li> </ul>

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

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

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

#### Lado da Procura

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

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

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

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

**Capacidade (e competência técnica) para rever, avaliar e usar o conteúdo dos relatórios anuais sobre casos de incapacidade e disciplinares**

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

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

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

**Capacidade (e competência técnica) 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**

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

**Capacidade (e competência técnica) para rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios de auditoria externa forense**

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever, avaliar e usar o conteúdo de relatórios externos de auditoria forense, caso estes fossem disponibilizados.

**Capacidade (e competência técnica) para rever e avaliar a eficiência e a transparência dos processos de aquisições (incluindo: preparação de documentos de concurso; anúncio público; submissão de propostas; avaliação de propostas; elaboração de contratos; monitoria da implementação do projecto; pagamento) e de avaliar e usar o conteúdo dos documentos de concurso (incluindo: anúncio de concurso; especificação de bens e serviços e plano de trabalhos; lista de concorrentes; documentos originais de concurso; actas da comissão de avaliação; contrato com concorrente vencedor)**

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de rever a eficiência e a transparência do processo de aquisições.

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

- Nem os actores cívicos ou os membros da Assembleia Municipal possuem a capacidade de interagir com os oficiais e com os auditores externos com base nas evidências produzidas pelos relatórios de auditoria, documentos de concurso, e de avaliar justificações e explicações à volta da gestão da integridade pública.

### 5.3. Análise do Contexto

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

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

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

- Conselho Municipal (Presidente do Município, vereadores, Departamento de Administração e Finanças) – Actualmente não é realizada qualquer tarefa específica de Gestão da Integridade Pública. O Presidente do Município teve, todavia, de submeter uma Declaração de Interesses a pedido do Ministério da Função Pública;
- Assembleia Municipal (Presidente e membros) – Estes interagem com o Conselho Municipal durante as sessões. São realizadas cinco sessões ordinárias por ano. Uma das sessões tem o objectivo de analisar e aprovar o relatório de actividades do exercício anterior (conta de gerência). Outra tem a finalidade de analisar e aprovar o Plano Económico e Social e Orçamento para o ano seguinte. Estas duas sessões, e as restantes três sessões procedem ao acompanhamento do estado de implementação dos planos e constituem uma oportunidade de exercício da função de supervisão pela Assembleia Municipal. Ao contrário do que acontece nos outros municípios visitados no âmbito do programa a acção dos membros da Assembleia Municipal não é limitada por relações partidárias uma vez que nenhuma das bancadas é do mesmo partido que o presidente do Conselho Municipal;
- Auditores internos (IGF/MdF, IGAE, IAP) – Os relatórios de auditoria interna também produzem recomendações para o Conselho Municipal, as quais devem ser seguidas para corrigir ou prevenir a ocorrência de novas situações de má-administração. A IGF também sugere acções correctivas (de acordo com a Lei) em casos onde tenham sido registadas irregularidades;
- Auditores externos (TA) – O TA é responsável pelo julgamento da conta de gerência, uma vez por ano. Contudo, o TA ainda não possui a capacidade de levar a cabo visitas de auditoria regulares. O julgamento da conta de gerência pelo TA utiliza o parecer e constatações da IGF relativamente à conta de gerência – este exercício é feito anualmente – para julgar e decidir sobre a fidelidade da conta de gerência e sobre a implementação dos controlos financeiros necessários. Sempre que o TA identifique situações que possam constituir má conduta financeira ou violação criminal na actuação da entidade auditada, informa ao Ministério Público (por favor, vide Art.º 97.I da Lei 26/2009)<sup>27</sup>. Em verdade, todas as sessões do TA incluem um representante do Ministério Público;
- Órgãos de Tutela (MAE, MFP, GP, MPD) – OMdF possui, neste âmbito, uma responsabilidade específica, através da Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições (UFSA), a qual possui a competência para apoiar todas as entidades públicas no processo de aquisições e na implementação do regulamento de aquisições. Esta unidade tem também a responsabilidade de manter uma base de dados nacional sobre todas as aquisições públicas. Consultamos a página da UFSA e o seu cadastro de concursos não tem informação sobre as aquisições no Município de Montepuez;
- Municípes – Os municípios actualmente não se encontram envolvidos no processo de Gestão da Integridade Pública).

<sup>27</sup> Adicionalmente, no que concerne a ilícitos financeiros que constituam corrupção (corrupção, peculato, enriquecimento ilícito, participação económica ilícita e crimes conectados) nos termos da Lei 14/2012 (Lei Orgânica do Ministério Público e o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público).

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

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

De acordo com as discussões mantidas no CM, o presidente acompanha todas as actividades do mesmo e consegue assegurar o controlo das mesmas.

**Lado da Procura**

Grupos da Sociedade Civil e actores cívicos

Não foi encontrado um nível de interesse elevado por parte das pessoas contactadas no sentido de acompanhar este processo.

Membros da Assembleia Municipal

A Assembleia também não faz o acompanhamento deste processo. Mas, sendo esta um órgão de fiscalização é sua obrigação natural fazê-lo, contudo, esta função ainda não é coberta.

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

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

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

Ficou também óbvio pela interacção mantida junto do Município que este processo ainda não é significativamente integrado na sua agenda nem na interacção com a Assembleia Municipal e/ou com os grupos cívicos.

Por outro lado, é preciso notar que com a aprovação da Lei de Probidade Pública, enquanto esta não for regulamentada e os órgãos necessários para a sua implementação criados, a mesma não terá bases para ser cumprida e para começar a produzir os efeitos pretendidos.

**Lado da Procura**

Grupos da sociedade civil e actores cívicos

Tanto os grupos da sociedade civil como os actores cívicos possuem acesso limitado a informação e recursos para se envolverem efectivamente neste processo. Ademais, os mesmos não conhecem os seus direitos de exigir a integridade pública e a acompanhar e promover a adopção de acções correctivas específicas no que concerne a casos de corrupção, irregularidades incapacidade e/ou má-conduta.

Membros da Assembleia Municipal

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

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

É difícil apurar este aspecto, principalmente porque o próprio conceito de integridade pública e do direito a fazer o seu acompanhamento ainda é novo e não é conhecido (e apropriado) por todos. Mesmo em termos de intervenção do MuniSAM no Município, algum cuidado deverá ser exercido se o programa tiver a intenção de estabelecer, construir e consolidar uma relação de confiança com o Município e entre este e os SAMCOMs, pelo que esta intervenção deverá ser cuidadosamente calculada.

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

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

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

#### **Lado da Procura**

##### Grupos da Sociedade Civil e actores cívicos

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

##### Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia possuem capacidades significativamente limitadas para mudar a forma como o processo de gestão da integridade é implementado. Com efeito, a comissão de trabalho que seria responsável por esta área seria a comissão que acompanha as actividades da Vereação de Administração e Finanças, onde funciona o departamento de recursos humanos, mas a comissão de trabalho referida não faz qualquer acompanhamento da forma como os recursos humanos / contratações são geridos e utilizados para assegurar a necessária integridade em prol da satisfação das necessidades dos municípios. Adicionalmente, não faz qualquer acompanhamento sobre os mecanismos existentes para prevenir a ocorrência de irregularidades ou para corrigi-las uma vez ocorridas.

## **6. Processo 05 - Supervisão**

### **6.1 Cenário Ideal**

O Tribunal Administrativo deverá conduzir uma auditoria externa independente e rigorosa, às despesas e ao desempenho em cada departamento, programa ou projecto municipal. A Assembleia Municipal deverá proceder ao escrutínio da conta de desempenho fornecida pelo Conselho Municipal junto do seu relatório anual através da comparação com as acções constantes nos planos estratégicos aprovados e na avaliação de necessidades municipais. A Assembleia Municipal deverá rever e avaliar a base de evidências das justificações e explicações que o Conselho Municipal avançou sobre decisões e desempenho. Estas deverão ser revistas em conjunto com as constatações das auditorias externas, incluindo qualquer ênfase de relevo e as recomendações de medidas correctivas. A Assembleia Municipal deverá então efectuar recomendações baseadas em evidências ao Presidente do Conselho Municipal, as quais deverão ser usadas para melhorar o desempenho do Conselho e fortalecer a provisão de serviços. A Assembleia Municipal deverá envolver-se com os actores cívicos e com os grupos de interesse numa base contínua de modo a promover uma supervisão efectiva da implementação dos programas e dos 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.

#### **Que documentos deverão ser produzidos?**

Os oficiais e os gestores relevantes têm de produzir:

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

#### **Quais são as capacidades que as partes interessadas deverão ter?**

##### Lado da oferta

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

Em termos específicos deverão possuir:

- Capacidade (e competência técnica) para produzir planos precisos e cronogramados, previsões de receitas, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública para submeter aos Membros da Assembleia Municipal;

- Capacidade (e competência técnica) para facilitar a realização de auditorias externas às despesas e ao desempenho, e de disponibilizar a informação e documentos necessários, para efeitos de auditoria;
- Capacidade (e competência técnica) de envolvimento com os auditores externos, de clarificar informação, e de responder às constatações e recomendações preliminares;
- Capacidade (e competência técnica) de responder às constatações e recomendações finais da auditoria externa efectuando as necessárias alterações aos arranjos de colecta de receitas, planos, orçamentos, gestão de despesas, gestão do desempenho, e práticas de gestão da integridade pública.

### Lado da procura

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

Mais especificamente deverão possuir:

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

## 6.2. Análise de Base

### Sumário dos documentos produzidos

Documento	É produzido? Qual é a designação, datas, acesso público, onde / como obter?
Relatórios do Tribunal Administrativo (incluindo auditorias financeiras, de desempenho e forenses)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nos termos do Artigo 81.5 da Lei 1/2008, o Tribunal Administrativo deve emitir um julgamento às contas anuais referentes ao ano anterior (até 31 de Outubro de cada ano). Isto acontece 10 meses após o encerramento do exercício financeiro anterior;</li> <li>• O processo de realização deste julgamento não envolve necessariamente uma interacção entre o TA e o Conselho Municipal. O mesmo é produzido com base na análise da Conta de Gerência e nas inspecções e constatações produzidas pela IGF três meses antes. A IGF deve ter levado a cabo a sua auditoria “interna” ou a inspecção dos relatórios e controlos financeiros das autarquias até 31 de Julho de cada ano, 7 meses após o fim do exercício financeiro anterior (Vide Artigo 81.6 da</li> </ul>



Lei 1/2008) e é este relatório que depois serve de base para o julgamento da conta das autarquias;

- Os relatórios de auditoria do TA e da IGF não são actualmente tornados públicos. Esta situação é agravada pelo facto de a legislação sobre finanças municipais (Lei 1/2008) não fazer referência à obrigatoriedade ou não de disponibilizar tais relatórios ao público. A Lei n.º 26/2009 (Lei relativa à Terceira Secção do TA) refere, no seu Artigo 6, que o parecer sobre a Conta Geral do Estado e as decisões obrigatórias do TA deverão ser publicamente disponibilizadas em Boletim da República. Todavia, o número 2 do mesmo artigo indica que o TA poderá também publicar as decisões que considere necessárias. Ora estas provisões poderão ser interpretadas como existindo um poder discricionário para publicar as suas decisões e a base mediante a qual as mesmas terão sido tomadas (por outras palavras, o relatório sobre todas as auditorias realizadas). A experiência mostra, ademais, que até agora, o julgamento das contas não tem sido publicado, apesar de insistências por parte do TA que as mesmas são de natureza pública, sem contudo, disponibilizar para consulta;
- Não tivemos a oportunidade de consultar quaisquer relatórios do TA ou da IGF;
- Ademais, e conforme nos referimos em anteriores levantamentos de base, existem sérias questões sistémicas que precisam de ser abordadas no que concerne à clarificação do mandato do TA e a separação dos seus poderes de supervisão do poder do executivo (sob a forma de dependência nos resultados das inspecções pelo MdF/IGF), e a confusão à volta da sua função de pré-aprovação de despesas (fiscalização prévia) e de auditoria às mesmas, as quais actualmente representam uma contradição, uma com a outra;
- Conforme indicado acima, as mesmas irão requerer uma campanha de advocacia pela Sociedade Civil que seja multi-coordenada e sustentada com o objectivo de promover a alteração das actuais políticas e legislação a nível nacional;
- Se tomarmos em consideração que a Conta Geral do Estado é superficial em termos de detalhes sobre as Autarquias, e que o Parecer sobre a Conta Geral do Estado não se refere, de forma específica a qualquer dos Municípios. Não existe qualquer Parecer de Auditoria disponível relativo às contas dos Municípios em Moçambique;
- Um contacto anterior junto do Juiz-Presidente do Tribunal Administrativo de Nampula resultou que as constatações das auditorias poderão ser acedidas pelo público logo que o relatório do TA seja finalizado (ou seja, que este já tenha incorporada a reacção do Conselho Municipal ao relatório preliminar do TA e o mesmo tenha sido considerado como final pelo TA), contudo, em Montepuez, os membros da Assembleia Municipal nunca tiveram acesso aos Relatórios do TA ou a qualquer tipo de relatório de auditoria externa, ou mesmo aos relatórios de auditoria interna (IGF);
- Adicionalmente, as constatações do relatório de auditorias (internas e/ou externas) não são incorporadas

Relatórios anuais	<p>nos relatórios anuais (conta de gerência).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O Conselho Municipal produz relatórios anuais. Estes são designados de Conta de Gerência e devem ser produzidos até o dia 31 de Março de cada ano. São depois submetidos à Assembleia Municipal (LI/2008 Art.º 81.2) o qual tem cerca de trinta (30) dias para analisar as contas – até 30 de Abril (LI/2008 Art.º 81.3). O Conselho Municipal tem, depois disso, outros trinta (30) dias para acomodar quaisquer observações / correcções feitas pela Assembleia Municipal e a submeter as contas do Município ao Tribunal Administrativo até 31 de Maio (com cópia para o Ministério das Finanças);</li> <li>• A Lei estabelece que a conta de gerência deve ser submetida no prazo estabelecido mesmo quando a mesma quando não tenha sido aprovada pela Assembleia Municipal (LI/2008 Art.º 81.4), o que nos pode levar a questionar a credibilidade do papel de supervisão da Assembleia Municipal no que concerne à sua autorização dos planos e das despesas Municipais. Em última instância, pela forma como o mecanismo se encontra estruturado, é, na prática, o MdF que possui a decisão final sobre os planos e orçamentos Municipais, já que este é quem decide sobre os tectos orçamentais (e o Ministros tem de homologar o orçamento após a sua aprovação pela Assembleia Municipal) e é o parecer deste que conta para efeitos de julgamento da conta pelo TA.</li> </ul>
<b>Relatórios de implementação de projecto / programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Município produz relatórios anuais (os quais são incorporados na conta de gerência);</li> <li>• Adicionalmente, as constatações dos relatórios de auditoria não são inclusas e/ou referidas nos relatórios de implementação.</li> </ul>
Relatórios, actas de reuniões e deliberações da Assembleia Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas as sessões da Assembleia Municipal (ordinárias ou extraordinárias) são reduzidas a escrito em actas próprias contendo, nomeadamente, a lista de pessoas presentes, a agenda, a correspondência respectiva, os documentos de suporte das discussões, as intervenções dos membros, o relatório do Conselho Municipal, as decisões e resoluções adoptadas, entre outros aspectos, em conformidade com o disposto no Art.º 104 da Lei 2/97, o qual estabelece que as actas devem registar o <i>essencial que tenha ocorrido nos encontros, nomeadamente as ausências verificadas, as deliberações adoptadas e quaisquer posições contra as mesmas</i>. As actas da Assembleia Municipal encontram-se disponíveis para consulta, mediante solicitação apenas;</li> <li>• A Assembleia Municipal de Montepuez afixa as suas deliberações (Resoluções) junto do seu edifício. Com efeito, a Lei 2/97 também estabelece no seu Art.º 105 que as deliberações da Assembleia Municipal obrigatoriamente executáveis no prazo de quinze (15) dias após terem sido publicadas ou, no caso de dois terços (2/3) dos membros da Assembleia da Assembleia considerarem urgente, no prazo de cinco (05) dias da sua afixação.</li> </ul>

### Lado da Oferta

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

- Actualmente, o Conselho Municipal não possui a capacidade necessária para fornecer justificações e explicações que sirvam de evidência para o seu desempenho e decisões. Somos de opinião que a Assembleia Municipal possui uma capacidade limitada para proceder à análise do ponto até ao qual os recursos estão a ser efectivamente, e eficientemente, usados para satisfazer as necessidades dos munícipes;
- Ademais, apesar de existir uma interacção regular com a IGF, com o TA, com a Assembleia Municipal, não está claro como é que as recomendações deixadas por aqueles são implementadas pelo Conselho Municipal;
- Existe uma interacção limitada com os actores da Sociedade Civil no que respeita à provisão de justificações e explicações sobre como os recursos públicos disponibilizados são usados para satisfazer as necessidades dos Municípios.

**Capacidade (e competência técnica) para produzir planos precisos e cronogramados, previsões de receitas, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública para submeter aos Membros da Assembleia Municipal**

- O Município produz planos, previsões de receita, orçamentos e relatórios de uma forma atempada. O relatório anual (a conta de gerência de 2011) foi submetido de forma atempada, e aprovada pela Assembleia Municipal dentro do prazo estabelecido por Lei;
- Todavia, não há evidências de capacidade de produção de relatórios de desempenho (na perspectiva do contributo individual dos funcionários para o alcance das metas contidas nos planos) e de integridade pública.

**Capacidade (e competência técnica) para facilitar a realização de auditorias externas às despesas e ao desempenho, e de disponibilizar a informação e documentos necessários para auditoria**

- Não tivemos acesso a qualquer tipo de dados a este respeito, mas tanto o TA (auditor externo), como a IGF tem poderes - resultantes de Lei - e capacidade de exigir que os Municípios disponibilizem esta informação.

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

- Vide acima;
- Acresce ainda que relativamente à resposta às constatações e recomendações preliminares seria adequado que a função de inspecção, controlo ou auditoria interna estivesse activa dentro do Município, pelo que, ainda não existe essa capacidade;
- Ademais, qualquer uma das auditorias realizadas pelo TA (incluindo pela IGF) deixam ficar constatações e recomendações na instituição. O Município é obrigado a responder às constatações (contraditório) e tem um prazo para tal. Quanto às recomendações, o Município é obrigado a submeter ao TA um plano para cumprimento das recomendações dentro de um prazo legalmente estabelecido. Acresce que o TA, para além de ser um auditor, exerce também funções de tribunal de contas e de tribunal administrativo estritamente dito, pelo que possui poderes para obrigar o cumprimento das recomendações e/ou o

<p><b>Capacidade (e competência técnica) para 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</b></p>	<p>sancionamento pelo seu não cumprimento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vide acima.</li> </ul>
---	--

#### Lado da Procura

<p>Capacidade de rever e avaliar justificações e explicações baseadas em evidências pelos oficiais do Conselho Municipal (e provedores de serviços) de suportar a todas as decisões e desempenho no uso dos recursos para satisfazer progressivamente as necessidades, e de envolvimento com os oficiais (e provedores de serviços) com base em evidências, e de rever e avaliar as acções correctivas necessárias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os actores cívicos não possuem a capacidade de rever justificações e explicações baseadas em evidências e de engajamento com aqueles para rever e avaliar a informação produzida pelos oficiais Municipais e interagir com os mesmos para rever e avaliar as acções necessárias correctivas;</li> <li>• Os membros da Assembleia Municipal possuem uma capacidade limitada uma vez que ainda carecem de competências técnicas ou ferramentas para fazê-lo (vide célula abaixo). Ademais, a AM não tem acesso, nem aos relatórios de auditoria interna, nem aos relatórios de auditoria externa.</li> </ul>
--	---

<p><b>Capacidade dos membros da Assembleia Municipal para rever e avaliar planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e integridade pública, de documentar as suas constatações, realizar encontros, de colocar em acta as suas actividades, de documentar as recomendações e de comunica-las ao Conselho Municipal e ao público</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao analisarmos a actas e resoluções da Assembleia Municipal pode-se notar alguma limitação em termos do conteúdo da intervenção. Importante notar que não se pretende aqui referir que a Assembleia Municipal não tem capacidade. Pretende-se, outrossim, afirmar que o conteúdo da intervenção dos membros da Assembleia Municipal ainda é superficial, não indo a fundo em termos de análise sobre como as receitas, orçamentos e relatórios articulam em prol da satisfação das necessidades dos munícipes e/ou como a actuação do Conselho Municipal responde às recomendações dos auditores;</li> <li>• Conforme referido acima, contudo, a Assembleia Municipal possui uma excelente capacidade de documentação das suas constatações, das suas actividades e das suas recomendações. É que este órgão produz actas dos seus encontros e as suas deliberações são partilhadas com o Conselho Municipal e com o público (nos termos da Lei 2/97, por favor, vide art.º 13).</li> </ul>
---	--

<p><b>Capacidade dos membros da Assembleia Municipal de envolvimento com os actores / grupos cívicos, na sequência de constatações e recomendações por estes, e com base em evidências produzidas pelas suas avaliações aos planos, previsões de receitas, orçamentos e relatórios sobre a despesa, desempenho e</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os actores cívicos até agora não produzem constatações e/ou recomendações relativas às suas avaliações dos planos, previsões de receita, orçamentos e relatórios de despesa, desempenho e integridade pública, pelo menos não ao nível municipal.</li> </ul>
--	---

## integridade pública

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

- Vide acima.

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

- O mesmo que acima.

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

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

## 6.3. Análise do Contexto

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

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

- Tribunal Administrativo – O TA é a Instituição Suprema de Auditoria e possui o mandato da supervisão e verificação do cumprimento com as medidas relevantes de controlo e dos requisitos legais por todas as instituições públicas, incluindo pelos Municípios;
- Assembleia Municipal – é o órgão deliberativo dos Municípios, ao qual o Conselho Municipal deve prestar contas (Artigo 275.I da Constituição da República);
- Órgãos de Tutela Administrativa (Ministério da Função Pública, Ministério da Administração Estatal, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças, Governador e Governo Provincial), conforme estabelecidos pela Lei 7/97<sup>28</sup>.

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

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

- Tribunal Administrativo

O TA é a Instituição Suprema de Auditoria<sup>29</sup> responsável pelo controlo externo da legalidade e eficiências das receitas e despesas públicas (incluindo no nível Municipal), e pelo julgamento das contas, conforme determinado por Lei (Artigo 2.2 da Lei 26/2009)

As responsabilidades do TA incluem:

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

- Assembleia Municipal

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

As suas responsabilidades incluem:

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

- Órgãos de Tutela

Os Órgãos de Tutela Administrativa são também parte daquelas instituições com responsabilidade de supervisão dos Municípios nos termos do Art.º 2.1 da Lei 7/97, o qual estabelece que a tutela administrativa pelos mesmos consiste na *verificação da legalidade das acções administrativas dos órgãos municipais, bem assim, no estabelecimento de medidas sancionatórias.*

Esta tutela manifesta-se através de *inspecções, inquéritos, sindicâncias ou auditorias às acções administrativas e contratos assinados pelas autarquias, conforme estabelecidas pelo Art.º 2 do Decreto Nº 56/2008.E pelo Art.º 5.1 da Lei Nº 7/97.*

O quadro jurídico-legal ainda não clarifica como a tutela é exercida.

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

### **Lado da Oferta**

#### Oficiais do Conselho Municipal

O CM acredita que este papel é eficientemente desempenhado pela Assembleia Municipal. Contudo, esta percepção é fortemente moldada pela forma como o acompanhamento é concebido por aquele. Esta é uma percepção que é assumida pela maioria dos órgãos de governação em Moçambique, e não apenas pelo Conselho Municipal de Montepuez. Mas não se revela difícil de acreditar, num contexto onde as Assembleias Municipais são fortemente politizada, onde a representação directa pela Assembleia não existe e onde as Assembleias Municipais possuem membros que ao mesmo tempo exercem algum

---

<sup>29</sup> Ou instituição suprema de controlo, como é comumente identificada em Moçambique.

tipo de função no Conselho Municipal não contribuindo para influenciar as decisões e actuação dos Conselhos Municipais.

#### Órgãos de Tutela

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

#### **Lado da Procura**

##### Grupos da Sociedade Civil e actores cívicos

Os grupos da Sociedade Civil e os actores cívicos são de opinião que este processo deveria ser mais participativo. Os contactos efectuados revelam, porém, que estes grupos ainda não conhecem grande parte dos direitos de acesso a informação sobre os processos de gestão Municipal, designadamente, acesso a informação sobre a gestão municipal (inclusive financeira), aspectos de aquisições, e, idealmente, sobre as constatações levantadas pelos auditores internos e externos.

##### Membros da Assembleia Municipal

Os membros da Assembleia Municipal são de opinião que os auditores (externos e internos) deveriam interagir com a Assembleia sempre que visitam o Município. Sugerem que deveriam manter contacto contínuo com os auditores antes, durante e após as visitas de auditoria.

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

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

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

Os membros da Assembleia Municipal recebem regularmente informação sobre o desempenho do Conselho Municipal. Relativamente a recursos, a Assembleia Municipal manifesta alguma exiguidade de recursos para levar a cabo as suas actividades de monitoria junto das comunidades e de outros sectores no Município. Exemplos dessas dificuldades de recursos incluem aspectos relacionados com a falta de dinheiro para a aquisição de material de escritório para o seu funcionamento, para a aquisição de combustível para transporte (para efeitos de visitas de auscultação pela Assembleia Municipal, entre outros). A Assembleia Municipal refere também que nem sempre os fundos para o seu funcionamento são desembolsados com facilidade pelo Conselho Municipal, apesar de o plano do Município incluir uma linha orçamental para o funcionamento da mesma<sup>30</sup>.

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

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

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

#### **Lado da Procura**

##### Grupos da Sociedade Civil e actores cívicos

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

##### Membros da Assembleia Municipal

---

<sup>30</sup> Esta é uma situação encontrada em quase todos os municípios visitados no âmbito do levantamento de base. Ao mesmo tempo, uma análise aos Planos e Orçamentos municipais não revela qualquer referência ou menção a fundos para o funcionamento da Assembleia Municipal.

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

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

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

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

Vide acima sobre a percepção que o Conselho Municipal tem relativamente a este papel.

**Lado da Procura**

Grupos da Sociedade Civil e actores cívicos

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

Membros da Assembleia Municipal

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



## Bibliografia

Nº	Documento
1	<b>Constituição da República de Moçambique</b> 2004
2	<b>Pacote de Legislação Autárquica.</b> ANNAM.
3	<b>Conselho Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Estatuto Orgânico Junho de 2007. <b>Conselho Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Regulamento Interno, Janeiro de 2010.
4	<b>Conselho Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Gabinete do Presidente, Documento Final de Governação Municipal Aberta, 16/07/2009.s
5	<b>Conselho Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Conselho Municipal da Cidade de Montepuez, Regimento, 29/02/1998.
6	<b>Assembleia Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Assembleia Municipal, 1ª sessão Ordinária de 2012 e XVª do Mandato, Resolução Nº 80/AMCM/12, de 05 de Abril de, sobre a Conta Anual de 2011.
7	<b>Assembleia Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Assembleia Municipal, Acta da XVª sessão Ordinária de 2012 do Mandato
8	<b>Assembleia Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Assembleia Municipal, Acta da XVIª sessão Ordinária de 2012 do Mandato
9	<b>Assembleia Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Assembleia Municipal, Resolução 91/AMCM/12, de 19 de Junho, sobre o Relatório das Comissões de Trabalho
10	<b>Assembleia Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Assembleia Municipal, Resolução 90/AMCM/12, de 19 de Junho, sobre o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal
11	<b>Assembleia Municipal da Cidade de Montepuez</b> , Assembleia Municipal, Resolução 89/AMCM/12, de 19 de Junho, sobre o Aumento da Área Municipal
12	<b>Decreto n.º 40/99</b> , de 29 de Junho
13	<b>Tribunal Administrativo</b> , <i>O Controlo Interno nas entidades públicas</i> , sem data
14	<b>Tribunal Administrativo</b> , <i>Despacho do Tribunal Administrativo - Instruções de Execução Obrigatória</i> , 30 de Dezembro de 1999, BR nº 52, I Série, 4º Suplemento
15	<b>ANAMM</b> – Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, <i>Perfil das Primeiras 33 Autarquias</i> , realizado por Arcus Consultores, 2009
16	<b>UMARJI, Mariam, LEES, Chris, CAVANAGH, Joe, PALACIO, Esther, e PAULO, Arsénio</b> – <i>Avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010</i> , elaborado sob parceria CIPFA – Chartered Institute of Public Finance and Accountancy e MB Consulting, Lda. Elaborado para Ministério das Finanças, Inspeção Geral de Finanças e Parceiros de Ajuda Programática, 2010
17	<b>CIP – Centro de Identidade Pública</b> , <i>Legislação Anti-Corrupção em Moçambique, Contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique</i> . Maputo, Julho de 2008.
18	<b>CDSZU e NIRAS - Euroconsult</b> , Relatório de Conclusão do Programa PI 3, para o MICOA, SDC e ADA

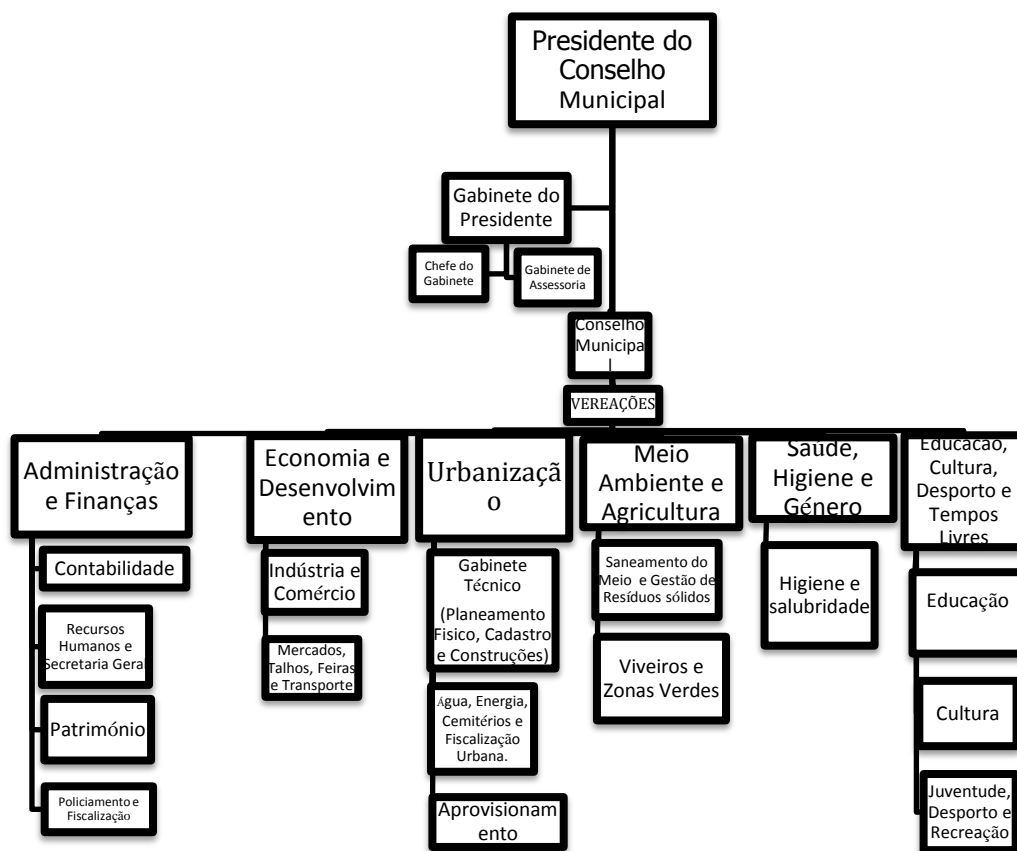
## ANEXOS

- Anexo I                      Lista de Entidades Contactadas
- Anexo II                     Perfil do Município de Montepuez

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

Nº	Nome	Cargo / Instituição
01	Bento Marcos Júnior	Assessor do Presidente do Conselho Municipal de Montepuez
02	Jacinta Manuel Algy	Vereadora da Área do Meio-Ambiente e Substituta do Presidente do Conselho Municipal
03	CristóvãoLinguis Nanchacha	Vereador de Administração e Finanças
04	Calisto João Niperua	Presidente da Assembleia Municipal
05	Fernanda Fernandes Aleixo	ACOXE
06	Eduardo Jaime Hassane	AMEC
07		AMEC
08	Jesus Pérez	Cooperação Espanhola (AECID)
09	Ibraimo	DATA - Secretaria Provincial de Cabo Delgado

## Anexo II - Organograma do Conselho Municipal da Cidade de Montepuez





Implementado por:



Financiado por:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**