



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

ANTICORRUPÇÃO

21 de Setembro de 2023 | Edição nº 16 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Deve-se fixar limite de gastos/despesa para os órgãos executivos eleitos que estão em final de mandato

*Por: Baltazar Fael

Em Moçambique não se fixam limites legais para a contração de despesas pelo Governo e pelas autarquias locais quando se encontram em final de mandato. Trata-se de controlar as situações em que o pagamento de certas despesas acaba transitando para o mandato seguinte, o que acaba por onerar financeiramente os novos órgãos executivos eleitos. A título ilustrativo, entre 2013 e 2014, período de transição da governação de Armando Guebuza para o seu sucessor, foram contratadas as chamadas dívidas ocultas¹ que acabaram onerando financeiramente o Estado moçambicano e, concretamente, o mandato de Filipe Nyusi, iniciado em 2015.

Recentemente, o jornal Notícias publicou uma informação que referia que o Gabinete Provincial de Combate à Corrupção da Província de Maputo estava a investigar a legalidade da adjudicação de uma obra, no valor de 518 milhões de meticais, feita pelo Conselho Municipal da Matola. A referida investigação prende-se, entre outros motivos, ao facto de a adjudicação ter ocorrido faltando três meses para o final do actual mandato da edilidade, ou seja, a obra iniciou em Janeiro do corrente ano e tem a duração prevista de um ano e meio². Isto significa que esta obra só vai terminar no próximo ano, já com um novo edil a dirigir os destinos da referida autarquia.

Daqui resulta que a autarquia, ou o Governo em funções, deviam ser responsabilizados pelas despesas que tiverem contraído, não devendo, o seu pagamento, transitar para o mandato seguinte, salvo se existir disponibilidade de caixa ou financeira comprovada para que as mesmas sejam saldadas *a posteriori*. Este tipo de limitações acaba constituindo um limite para “... impedir o excessivo endividamento e que as gerações futuras tenham que arcar com as consequências das ações impensadas e eleitoreiras”³.

Para fazer face ao tipo de situação acima descrito, e a outros casos como a contratação de pessoal em final de mandato aumentando a despesa dos respectivos órgãos, a República Federativa do Brasil, inspirada na Comunidade Económica Europeia (1992), no *Budget Enforcement Act dos Estados Unidos (1990)* e do *Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia (1994)*, produziu o que designou por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que para países como Moçambique poderia ajustar-se perfeitamente numa situação de desequilíbrio frequente das contas públicas⁴.

No caso do Brasil, as restrições/limitações legais abrangem o controlo da despesa com novas contratações de pessoal em final de mandato, contração de dívida pública e, ainda, a lei fixa metas para controlar receitas e despesas⁵.

O que visa uma Lei de Responsabilidade Fiscal e quais são as suas vantagens? – o Caso da LRF brasileira

Antes de mais é preciso saber quais são os objectivos que nortearam a criação da LRF brasileira. No caso em apreço, a referida matéria é tratada na Lei Complementar n.º 101, de 4 de Maio de 2000⁶. A lei em alusão apresenta como objectivo o de controlar os actos de gestão dos executivos eleitos que estejam em final de mandato para que daí não resultem situações que venham a onerar os mandatos dos seus sucessores, que se podem ver na contingência de ter que saldar dívidas geradas por acções irresponsáveis dos seus antecessores. Por isso, é exigido que para as despesas realizadas num determinado mandato exista o correlato dever/obrigação de as mesmas não transitarem para serem pagas no exercício dos sucessores, salvo se existir um saldo de caixa exclusivamente

1 <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20211021-sociedade-civil-pede-cancelamento-total-das-d%C3%ADvidas-a-mo%C3%A7ambique>

2 Jornal Notícias (2023), Quarta-feira, 16 de Agosto, edição n.º 32. 004, pág. 3

3 Kanayama, Rodrigo (2016) - Mandato do Prefeito Municipal e limites às despesas públicas - <http://www.direitodoestado.com.br/columnistas/rodrigo-kanayama/man-dato-do-prefeito-municipal-e-limites-as-despesas-publicas>, acessado em 29/08/2023 às 13h e 1 minuto.

4 <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/wp-content/uploads/artigo-cientifico/pdf/responsabilidade-fiscal-administracao-publica.pdf>

5 https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/080807_pub_lrf_dicas_port.pdf, acessado em 29/08/2023 às 10h e 3 minutos

6 Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, acessado em 29/08/2023 às 10h e 23 minutos

* Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: baltazar.fael@cipmoz.org

consignado para o efeito.

A este propósito a LRF brasileira propõe os seguintes limites para o último ano de mandato⁷:

a) as operações de crédito por antecipação de receita (...) são proibidas;

b) nos últimos 180 dias do último ano de mandato do prefeito, do governador, ou do Presidente da República, nenhum acto que aumente a despesa com pessoal poderá ser expedido;

c) nos últimos 8 meses do último ano de mandato, o chefe do Executivo não poderá contrair despesa que não possa pagar no ano. E se parcelar terá de deixar dinheiro em caixa para o pagamento no ano seguinte.

Será que Moçambique regista situações de irresponsabilidade fiscal em final de mandato?

No caso de Moçambique, existe o Já referido caso das dívidas ocultas. Sucede que a Constituição da República (CRM) de 2004, em vigor na altura em que foram contratados os empréstimos ilegais, já estabelecia que “[é] da exclusiva competência da Assembleia da República (...) autorizar o Governo, definindo as condições gerais, a contrair ou conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por período superior a um exercício económico e a estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Estado”⁸. No entanto, o Governo de Armando Guebuza de então não cumpriu com este comando constitucional de natureza injuntiva, acrescido ao facto de na altura não existir qualquer tipo de sanção pela sua violação. Com o Código Penal de 2019 passou a estar prevista uma sanção para os casos de violação das normas do plano e orçamento, concretamente, e dentre outras situações quando o servidor público, de forma ilegal, “contraia ou conceda empréstimos, ou autorize avales do Estado”⁹.

No concernente às autarquias locais, existem situações de edis que assumiram funções e encontraram dívidas deixadas pelos seus antecessores ainda por saldar e que, por isso, tiveram dificuldades para iniciar de imediato com os seus programas de governação sem resolver tais situações, como, a título ilustrativo, aconteceu nos municípios de Nampula¹⁰ e Nacala Porto¹¹. Também existem situações de operações de crédito que endividam as respectivas edilidades, sem que tal tenha sido aprovado pelas respectivas assembleias municipais ou ratificadas pelo ministro do pelouro das finanças, e que transitaram da gestão municipal anterior com um potencial de causar um risco fiscal. Esta situação exige um controlo sistemático por parte do Ministério da Economia e Finanças, uma

vez que as referidas dívidas depois de contraídas não são pagas¹².

Sendo assim, torna-se premente que em situações de final de mandato exista um controlo mais rigoroso sobre os gastos efectuados ou sobre os contratos públicos celebrados. É de grande importância que seja feito um estudo com vista a aferir o nível de gastos realizados pelo poder executivo e pelas autarquias locais quando estão em final de mandato de modo a aferir se existe uma tendência crescente. A partir daí, poder-se-ia produzir uma lei contendo não só disposições limitativas, mas também de sanções administrativas para o caso de violação dos limites que serão impostos. Existindo uma lei limitativa “... não poderão ser feitos contratos de última hora que onerem o próximo mandato (...) que não possam ser pagos com recursos do mandato”¹³.

O que se observa em Moçambique no concernente a variação da despesa pública é uma tendência que se pode considerar crescente no último ano do final de um determinado ciclo de governação. No último ano de transição da governação de Armando Guebuza em 2014, para o novo ciclo de governação de Filipe Nyusi em 2015, observou-se uma descida da despesa pública. No entanto, a referida descida deve ter em atenção que no último ano do ciclo de governação de Armando Guebuza foi deixado nos cofres do Estado um saldo de caixa correspondente 71, 5 mil milhões de meticais que transitou para o primeiro ano de governação de Filipe Nyusi, o chamado saldo rolante, o que pode significar que a ter sido utilizado numa situação em que o país anualmente apresenta défice orçamental, a despesa pública poderia ter atingido um nível de maior crescimento¹⁴. No ciclo de governação de Filipe Nyusi que caminha para o seu final, já se nota uma tendência crescente de gastos de 2022 a 2023, o que constitui um sinal de alarme, conforme elucida o gráfico a baixo.

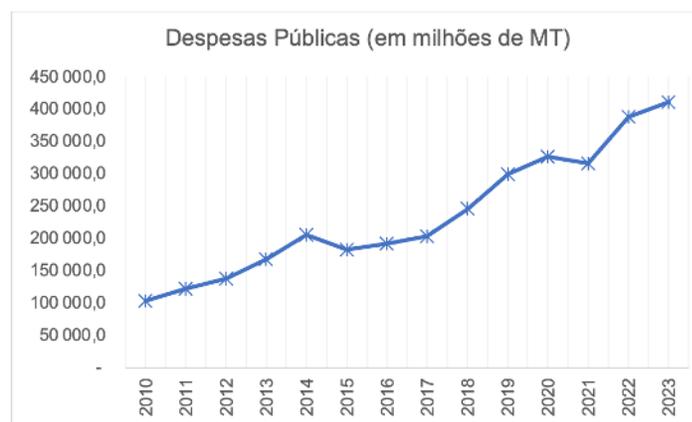


Gráfico: Demonstração de variação da despesa pública, principalmente, em ano de transição do ciclo governativo.

7 Pelicioli, Cristina (2000) A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal - <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/582/r146-07.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, acessado em 30/08/2023 às 11h e 6 minutos.

8 Cfr. alínea p), n.º 2 do Artigo 179 da CRM de 2004 actual alínea p) do n.º 2 do Artigo da CRM de 2018.

9 Cfr. alínea a) do Artigo 437 do Código Penal aprovado pela Lei n.º 24/2019 de 24 de Dezembro

10 Ibidem, Pelicioli, Cristina (2000) A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal - <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/582/r146-07.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, acessado em 3/09/2023, às 12 horas e 56 minutos.

11 <https://opais.co.mz/herdamos-uma-divida-de-29-milhoes/>, acessado em 03/09/2023 a 1h e 20 minutos.

12 <https://cartamz.com/index.php/politica/item/9217-tribunal-administrativo-denuncia-dividas-ocultas-em-pemba-e-nacala-porto>, acessado em 03/09/2023, a 1h e 06 minutos.

13 MIRANDA, Edson Sampaio; PAUL, Norberto Luiz de França. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM IMPORTANTE INSTRUMENTO PARA A GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. Revista Aten@. VOL 1. NÚMERO 0. AGOSTO- 2016. Disponível em: <http://periodicos.unimes.unimesvirtual.com.br/index.php?journal=gestaoenegocios&p age=index>,

14 https://www.researchgate.net/publication/320290365_IDEIAS_No82_Saldos_rolantes_no_orcamento_do_Estado_Mocambicano_Nyusi_encontrou_cofres vazios,

accedido em 14/09/2023 às 11h e 06 minutos.

No caso brasileiro “... a tendência é de elevação nos gastos, numa prática que já chegou a ser intitulada de “testamentos políticos”. Para coibir práticas fiscais eleitoreiras, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma série de limitações em certos gastos para o último ano de mandato”¹⁵. Não será oportuno que Moçambique, numa situação de necessidade de controlo de gastos públicos deva avançar com uma lei semelhante à LRF brasileira? É que há municípios que chegam a não conseguir pagar salários dos seus funcionários¹⁶

Conclusão

As suspeitas levantadas pela Procuradoria da República da Província de Maputo em atenção ao concurso público em investigação são um sinal de que pode estar a existir a mesma prática em vários órgãos municipais do país. Em final de mandato existe aumento de despesa, ou são realizados contratos cujos pagamentos transitam para o mandato seguinte sem que exista garantia financeira ou de caixa para fazer os respectivos pagamentos. Sendo assim, o Ministério Público, como entidade a quem cabe fiscalizar a legalidade, deve estar atento a este tipo de situações e agir em conformidade.

No entanto, mais do que o Ministério Público agir na investigação deste tipo de casos suspeitos, de transferência de despesa, é fundamental que seja produzida uma lei que tenha como finalidade limitar os gastos dos órgãos executivos eleitos quando em final de mandato. A lei que fixa as limitações deve prever, igualmente, sanções de natureza administrativa para os órgãos executivos eleitos, em caso destes violarem as suas disposições legais, para que haja um maior respeito e responsabilidade na gestão financeira do executivo e das autarquias locais.

Neste sentido, deve ser feito um trabalho com vista a aferir, para o caso de Moçambique, como é que os órgãos executivos eleitos e em final de mandato deixam os cofres públicos para os seus sucessores. Haverá alguma racionalidade na gestão das finanças dos respectivos órgãos em final de mandato? Uma lei a este nível irá contribuir para que os órgãos executivos eleitos façam uma gestão racional e uma melhor planificação das suas actividades tendo em conta os recursos disponíveis de modo a não deixarem encargos/ónus aos seus sucessores e dessa forma ajudar a equilibrar as contas públicas.

Recomendações

Neste sentido recomenda-se:

À Assembleia da República:

Produzir um dispositivo legal que fixe limites para a existência de racionalidade na gestão financeira dos órgãos executivos eleitos, mormente, do executivo, autarquias locais e outros que venham a ser abrangidos pela referida lei.

Ao Governo:

Que faça um estudo com vista a aferir qual é a tendência de realização de gastos por parte dos órgãos executivos eleitos em final de mandato, de modo a fixar proibições. Por exemplo proibindo a contratação de pessoal sem critério e necessidade, em final de mandato, ou a contração de dívida junto da banca comercial sem o conhecimento e aprovação das assembleias municipais e das entidades públicas de tutela, mormente o Ministério da Economia e Finanças.

¹⁵ Abraham, Marcus (2022) Ano eleitoral e responsabilidade fiscal - <https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/atualidades/ano-eleitoral-e-responsabilidade-fiscal/>, acedido em 03/09/2023 a 1h e 48 minutos.

¹⁶ <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/1415-paulo-vahanle-nao-paga-salarios-ha-mais-de-dois-meses>, acedido 03/09/2023 às 14h.

Referências

1. Jornal Notícias (2023), Quarta-feira, 16 de Agosto, edição n.º 32. 004
2. https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/080807_pub_lrf_dicas_port.pdf
3. Kanayama, Rodrigo (2016) - Mandato do Prefeito Municipal e limites às despesas públicas - <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-kanayama/mandato-do-prefeito-municipal-e-limites-as-despesas-publicas>
4. Pelicioli, Cristina (2000) A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal - <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/582/r146-07.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
5. <https://opais.co.mz/herdamos-uma-divida-de-29-milhoes/>
6. <https://cartamz.com/index.php/politica/item/9217-tribunal-administrativo-denuncia-dividas-ocultas-em-pemba-e-nacala-porto>
7. MIRANDA, Edson Sampaio; PAUL, Norberto Luiz de França. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM IMPORTANTE INSTRUMENTO PARA A GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. Revista Aten@. VOL 1. NÚMERO 0. AGOSTO- 2016. Disponível em: <http://periodicosunimes.unimesvirtual.com.br/index.php?journal=gestaoenegocios&page=index>
8. Abraham, Marcus (2022) Ano eleitoral e responsabilidade fiscal - <https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/atualidades/ano-eleitoral-e-responsabilidade-fiscal/>
9. <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/1415-paulo-vahanle-nao-paga-salarios-ha-mais-de-dois-meses>
10. https://www.researchgate.net/publication/320290365_IDeIAS_No82_Saldos_rolantes_no_orcamento_do_Estado_Mocambicano_Nyusi_encontrou_cofres vazios



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Baltazar Fael

Revisão de pares: Edson Cortez e Borges Nhamirre

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique