

POLICY BRIEF

CRISE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FACE ÀS CONSTATAÇÕES DAS AUDITORIAS À CONTA GERAL DO ESTADO: Um Obstáculo Estrutural à Transparência e à Responsabilização Fiscal (2020–2024)

I. INTRODUÇÃO

A gestão das Finanças Públicas constitui o espelho mais fiel da governação em qualquer parte do mundo. Em Moçambique, este espelho revela um quadro preocupante de fragilidade institucional e de incumprimento persistente das recomendações do Tribunal Administrativo (TA) relativas à Conta Geral do Estado (CGE).

Entre 2020 e 2024, o TA reiterou, de forma quase idêntica, as mesmas constatações: irregularidades na execução orçamental, na gestão da despesa, na administração do património do Estado, na sustentabilidade da dívida e na execução das transferências para comunidades e autarquias. Esta reincidência demonstra que o problema não reside na capacidade técnica do órgão de controlo, mas sim na ausência de mecanismos efectivos de implementação das recomendações e de responsabilização política e financeira em matéria de gestão das finanças públicas. Resulta disto uma erosão progressiva da credibilidade no sistema de controlo externo, que compromete a confiança das moçambicanas e dos moçambicanos, dos parceiros de cooperação e das instituições internacionais na seriedade e integridade da governação fiscal do país.

O presente *policy brief* sintetiza os principais resultados e as conclusões do estudo “Análise Crítica do Grau de Implementação das Recomendações do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado (2020 – 2024)” e propõe um conjunto de medidas para inverter o ciclo de incumprimento das recomendações.

II. VISÃO GERAL DAS RECOMENDAÇÕES NO QUINQUÉNIO 2020 – 2024

A leitura transversal dos pareceres do TA entre 2020 e 2024 mostra um padrão elevado de reincidências das irregularidades levantadas nos documentos das CGE, demonstrando uma disfunção sistémica na implementação das suas recomendações.

Durante o quinquénio, o número de recomendações manteve-se elevado — em alguns anos ultrapassando cinquenta — e abrangendo praticamente todos os pilares do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Contudo, 90% das recomendações estruturais emitidas no início do período voltaram a surgir, com ligeiras variações de redacção, nos pareceres subsequentes. As áreas mais críticas de persistência incluem:

- **Património do Estado:** onde se mantém a ausência de um inventário fiável e actualizado; regista-se uma ocupação irregular de imóveis públicos e; não há uma operacionalização efectiva do módulo de património no e-SISTAFE¹.
- **Processo Orçamental:** onde se verifica a execução de projectos não inscritos na Carteira Nacional de Investimentos Públicos nem submetidos a avaliação técnica pelo Comité Técnico de Selecção de Projectos; mantém-se uma elevada centralização da despesa pública e; nota-se realização de realocações orçamentais sem a devida justificação.
- **Receitas:** existem discrepâncias entre os montantes de receitas constantes de diferentes mapas e tabelas da CGE e; há uma fraca actuação na cobrança coerciva de dívidas fiscais, o que compromete a mobilização de recursos internos.
- **Despesa Pública:** onde se regista um aumento de fundos executados fora da Conta Única do Tesouro; atrasos nas transferências do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica e; execução de empreitadas de obras públicas sem fiscalização prévia nem obtenção do visto prévio do Tribunal Administrativo.
- **Dívida Pública:** há um aumento do endividamento interno com a finalidade de cobrir défices de tesouraria.
- **Indústria Extractiva:** em que se registam atrasos recorrentes nas transferências às comunidades beneficiárias dos 2,75%; nota-se uma fraca coordenação entre o Instituto Nacional de Petróleos, o Instituto Nacional de Minas e a Autoridade Tributária resultando em discrepâncias entre os volumes de produção, os valores de exportação e os montantes

¹ Importa sublinhar que passadas duas décadas após a criação do e-SISTAFE, em 2004, persistem falhas de interoperabilidade entre módulos. Esta realidade compromete a fiabilidade das contas públicas e evidencia a ausência de prioridade política para concluir uma reforma estruturante, indispensável à transparência, à responsabilização e à integridade da gestão das Finanças Públicas.

de impostos reportados e; há uma gestão deficiente dos custos recuperáveis no sector de petróleo e gás.

O TA destaca, ainda, que, em 2024, apenas 52 das 100 auditorias previstas foram realizadas, todas na região sul, em resultado da disponibilização tardia de fundos e da impossibilidade de contratar transporte aéreo com a LAM, por esta não reunir os requisitos legais para contratar com o Estado. Esta limitação territorial reduziu a abrangência da fiscalização e enfraqueceu o carácter nacional do controlo externo.

Importa sublinhar que esta justificação se aproxima da apresentada nos dois anos anteriores do quinquénio, num contexto em que o número de auditorias evidencia uma tendência de redução. Em 2023, por exemplo, das 100 auditorias planificadas, foram realizadas 75, o valor mais elevado do quinquénio. O recuo observado em 2024 revela constrangimentos que se associam, por um lado, a fragilidades de planeamento e de execução operacional no próprio TA e, por outro, à insuficiência e imprevisibilidade do financiamento assegurado pelo Executivo.

O próprio desenho institucional do modelo de financiamento do TA, no qual o Executivo determina o montante de recursos a atribuir ao órgão responsável por fiscalizar a sua própria actuação, configura um potencial conflito de interesses, por colocar em causa a sua autonomia financeira do Tribunal, por consequência directa, fragilizar a independência material do sistema de controlo externo, conforme referido pelo próprio TA no seu Plano Corporativo (PLACOR) IV 2022 - 2025.

III. ANÁLISE DO RELATÓRIO E PARECER DA CONTA GERAL DO ESTADO DE 2024 REVELA CRISE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES AO LONGO DO QUINQUÉNIO

O Relatório e Parecer sobre a CGE de 2024 confirma, de forma inequívoca, a crise de implementação das recomendações do TA. A persistência das mesmas irregularidades revela que as medidas correctivas emanadas de auditorias anteriores foram meramente formais, insuficientes ou, em vários casos, simplesmente inexistentes. Dentre as várias irregularidades destaca-se: i. divergências de dados nas tabelas, ii. execução de fundos fora da Conta Única do Tesouro, iii. fraca cobrança de receitas, iv. deficiências no controlo património do Estado e v. violação de princípios legais elementares. Dentre os factores estruturais que explicam esta crise inclui-se:

1. Inexistência de um mecanismo público de seguimento das recomendações

Após a emissão do parecer e do contraditório, não é produzido um relatório autónomo, público e acessível que documente de forma transparente o estado de cumprimento de cada recomendação, as medidas adoptadas, os prazos e os obstáculos encontrados. A produção deste instrumento reforçaria a responsabilização institucional, facilitaria o escrutínio do cidadão e do parlamento, e criaria uma pressão legítima para a correcção atempada das falhas, resultando na elevação da qualidade de gestão das Finanças Públicas.

2. Ausência de debate parlamentar sistemático

A Assembleia da República ainda não institucionalizou audições públicas anuais dedicadas ao grau de implementação das recomendações do Tribunal Administrativo. A criação deste espaço constituiria uma oportunidade estratégica para reforçar o controlo político sobre o Executivo, para aprofundar o escrutínio público e para consolidar uma cultura de prestação de contas orientada para resultados, com metas, prazos e responsabilidades claramente assumidas no ciclo orçamental.

3. Inação do Ministério Público

Muitos dos factos descritos nos pareceres do Tribunal Administrativo ultrapassam o domínio de simples irregularidades administrativas e justificam a abertura de inquéritos formais. Contudo, são raras as informações públicas sobre processos instaurados, decisões tomadas ou medidas de responsabilização. Isto mantém um ambiente de fraca consequência e reduz o efeito pedagógico do controlo externo, em prejuízo da protecção efectiva do interesse público.

4. Deficiências estruturais e técnicas na arquitectura dos sistemas de informação de gestão financeira

O atraso na integração plena dos módulos do e-SISTAFE e a articulação ainda insuficiente entre componentes essenciais, com destaque para o módulo de gestão patrimonial e o módulo de receitas, mantêm fragilidades relevantes no ciclo de gestão financeira do Estado. Esta situação aumenta o risco de inconsistências e omissões na informação, com impacto directo na fiabilidade das contas públicas e na capacidade de assegurar uma execução orçamental transparente, coerente e efectivamente integrada.

5. Falta de prioridade política

As reformas de médio e longo prazo, como a integração dos módulos do SISTAFE, a actualização do inventário patrimonial e o reforço da auditoria interna, têm sido sistematicamente adiadas a favor de uma gestão mais imediatista da tesouraria pública.

Estes adiamentos evidenciam uma prioridade política ainda insuficiente atribuída a reformas estruturantes críticas para a integridade fiscal, com impacto directo na robustez, na transparência e na credibilidade da gestão das Finanças Públicas.

IV. RECOMENDAÇÕES

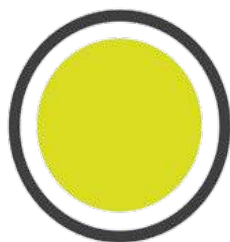
Para transformar esta crise de implementação numa oportunidade de reforma são necessárias medidas claras, mensuráveis e politicamente assumidas, são elas:

- 1. Estabelecimento de um Plano de Acção para a Implementação e Seguimento das Recomendações do Tribunal Administrativo relativas às Auditorias à CGE e às Instituições Públicas** - o Ministério das Finanças, em coordenação com o Tribunal Administrativo, deve conceber, aprovar e publicar anualmente um Plano de Acção orientado para a correcção efectiva das constatações identificadas nas auditorias à Conta Geral do Estado e às instituições públicas. Este plano deve apresentar, de forma clara e detalhada, cada recomendação; indicar as entidades responsáveis pela sua execução; fixar prazos objectivos; definir metas e indicadores de resultado e estabelecer mecanismos regulares de reporte. Como meta de curto prazo, propõe-se a inclusão integral das recomendações da CGE de 2024 no primeiro ciclo de implementação e a adopção de uma matriz única de acompanhamento para todas as entidades abrangidas pelo SISTAFE. Esta medida vai reforçar a responsabilização administrativa, evitar que irregularidades se arrastem de um exercício para o seguinte e instituir um ciclo de correcção verificável e orientado para resultados. O documento deve ser actualizado periodicamente e divulgado para consulta pública, permitindo um acompanhamento consistente pela Assembleia da República, pela sociedade civil e pelos parceiros de cooperação.
- 2. Criação de um Relatório de Seguimento pelo Tribunal Administrativo** - o Tribunal Administrativo deve institucionalizar a publicação de um Relatório Anual de Seguimento das Recomendações, distinto dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado. Este relatório deve apresentar o grau de cumprimento de cada recomendação, as justificações apresentadas pelo Governo para eventuais atrasos ou incumprimentos e as principais dificuldades identificadas.
- 3. Reforço do Papel Fiscalizador da Assembleia da República** - o Parlamento deve reforçar, de forma substantiva, o seu papel fiscalizador. Para tal, deve institucionalizar audições públicas anuais com o(a) titular do pelouro das Finanças e dos sectores com maiores reincidências de irregularidades. Deve exigir destes relatórios de progresso sobre a implementação das recomendações do Tribunal Administrativo.

4. **Activação da Responsabilização Judicial e Financeira** - o Ministério Público deve assumir, de forma proactiva, o seu papel na responsabilização judicial e financeira. Sempre que o Tribunal Administrativo identifique irregularidades graves, com potencial de dano ao erário público, o Ministério Público deve instaurar inquéritos de forma oficiosa, garantir a adequada instrução dos processos e assegurar a publicidade das decisões e das sanções aplicadas, dentro dos limites legais, de modo a gerar um efeito dissuasor real sobre práticas de corrupção e de má gestão.
5. **Conclusão Urgente da Integração do e-SISTAFE** – que seja conferida prioridade orçamental e técnica à conclusão urgente da integração plena do e-SISTAFE, assegurando a ligação efectiva entre os módulos de património, de investimento público, de receitas e de tesouraria. A integração deve permitir a produção automática de mapas consistentes para a Conta Geral do Estado, com reconciliações fiáveis entre fontes e a redução substancial de discrepâncias de dados.
6. **Inventariação Nacional do Património Público** – deve-se tornar imperativa a realização de uma inventariação nacional rigorosa do património público. Todas as instituições do Estado devem proceder à actualização integral dos seus inventários de bens móveis e imóveis, sob coordenação central do Ministério da Economia e Finanças, garantindo a plena operacionalização do módulo de património e introduzindo mecanismos de controlo para prevenir a ocupação e a utilização irregulares de imóveis públicos.
7. **Plataforma Integrada de Fiscalização do Sector Extractivo** - neste sector deve ser criada uma plataforma digital integrada que conecte o Instituto Nacional de Petróleos, o Instituto Nacional de Minas, a Autoridade Tributária e o Ministério da Economia e Finanças, permitindo a reconciliação sistemática de dados de produção, exportação, receitas fiscais e parafiscais.
8. **Reforço da capacidade técnica e financeira das instituições responsáveis pela auditoria de custos recuperáveis dos projectos de petróleo e gás** - o Ministério da Economia e Finanças, através da Autoridade Tributária, em articulação com o Instituto Nacional de Petróleos, deve assegurar a implementação regular e criteriosa de auditorias aos custos recuperáveis dos projectos de petróleo e gás. Esta medida vai fortalecer a protecção da base tributária e reduzir o risco de erosão das receitas de recursos naturais. Ao introduzir verificação técnica credível, vai disciplinar e operacionalizar maior transparência na validação destes custos, com impacto directo na justiça fiscal e na sustentabilidade das Finanças Públicas.
9. **Reforçar a autonomia financeira do Tribunal Administrativo (TA) enquanto órgão de controlo externo** - a Assembleia da República deve liderar, em coordenação com o Governo e com o próprio Tribunal Administrativo, a definição de um modelo de

dotação orçamental que reduza de forma efectiva a dependência financeira directa do TA em relação ao Executivo. Este modelo deve assentar num envelope mínimo protegido, determinado por uma fórmula objectiva e transparente, ancorada, por exemplo, numa percentagem da despesa total do Estado, ou noutra base técnica clara, que assegure previsibilidade e recursos adequados à missão institucional do Tribunal. Como meta de governação concreta, deve ambicionar-se a adopção deste novo enquadramento já no próximo ciclo orçamental, com ampla divulgação pública da metodologia utilizada. Este ajustamento representará um passo decisivo para consolidar a independência funcional do TA e reforçar, de forma sustentável, o sistema de controlo externo.

A aplicação consequente deste conjunto de medidas permitiria transformar um problema estrutural de incumprimento em um processo de reforma com capacidade de reforçar a transparência, a integridade e a responsabilização na gestão das finanças públicas em Moçambique, e, por esta via, restaurar a confiança das moçambicanas e dos moçambicanos, e dos parceiros, e consolidar as bases de uma governação fiscal moderna, previsível e orientada para o interesse público.



Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do projecto não podendo, em caso algum, considerar-se que reflecta a posição da União Europeia.

O texto é da responsabilidade do CIP

Membros do Projecto



Membros do FMO



**Financiado pela
União Europeia**