



INSTITUTO SUPERIOR DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Curso de Licenciatura em Administração Pública

Trabalho de Conclusão de Licenciatura

**Análise da Tutela Administrativa do Estado Sobre as Autarquias Locais no
Processo Orçamental Autárquico: Caso de Município da Vila da Manhiça
no Período de 2009 a 2013**

Candidato:

Almiro Sebastião Manjaze

Supervisor:

Dr. Eduardo Agostinho Dzeco

Maputo, Setembro de 2014

Declaração da autoria

Eu, Almiro Sebastião Manjaze, declaro, por minha honra, que o presente trabalho é da minha autoria e que nunca foi anteriormente apresentado para avaliação em alguma Instituição do Ensino Superior, Nacional ou de outro País.

Maputo, Setembro de 2014

O Licenciando

(Almiro Sebastião Manjaze)

TERMO DE RESPONSABILIZAÇÃO DO CANDIDATO E DO SUPERVISOR

Trabalho de Conclusão de Licenciatura em Administração Pública

ANÁLISE DA TUTELA ADMINISTRATIVA DO ESTADO SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS NO PROCESSO ORÇAMENTAL AUTÁRQUICO: CASO DE MUNICÍPIO DA VILA DA MANHIÇA NO PERÍODO DE 2009 A 2013

Trabalho a ser submetido ao Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI) como cumprimento parcial dos requisitos necessários para a conclusão do grau de Licenciatura em Administração Pública.

O Candidato:

(Almiro Sebastião Manjaze)

O Supervisor:

(Dr. Eduardo Agostinho Dzeco)

Maputo, Setembro de 2014

Índice

<i>Agradecimentos</i>	vi
<i>Dedicatória</i>	vii
<i>Epígrafe</i>	viii
<i>Lista de Siglas e Abreviaturas</i>	ix
<i>Lista de Tabelas, Quadros e Figuras</i>	x
<i>Resumo</i>	xi
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO	1
1.1. Delimitação do Tema	2
1.2. Contextualização	3
1.3. Justificativa.....	4
1.4. Problematização	5
1.5. Objectivos do Estudo	6
1.5.1. Objectivo Geral.....	6
1.5.2. Objectivos Específicos	6
1.6. Hipóteses	7
1.7. Questões de Pesquisa	7
1.8. Metodologia do Trabalho	7
1.8.1. Métodos de Procedimentos.....	8
1.8.2. Técnicas de Recolha de Dados	9
1.8.3. População e Amostra	10
1.9. Estrutura do Trabalho.....	10
CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	12
2.1. Quadro Teórico	12

2.1.1.	Teoria de Sistemas.....	12
2.1.2.	Teoria Estruturalista da Administração	13
2.2.	Quadro Conceptual.....	15
2.2.1.	Tutela Administrativa	15
2.2.2.	Orçamento	16
2.2.3.	Autarquias Locais	17
2.2.3.1.	Município.....	18
CAPÍTULO III: TUTELA ADMINISTRATIVA DO ESTADO SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS NO PROCESSO ORÇAMENTAL AUTÁRQUICO.....		19
3.1.	Tutela Administrativa do Estado Sobre as Autarquias Locais.....	19
3.1.1.	Modalidades da Tutela Administrativa	21
3.1.2.	Organização da Tutela Administrativa	24
3.1.2.1.	Órgãos de Tutela.....	25
3.1.2.1.1.	Órgãos Centrais	25
3.1.2.1.2.	Órgãos Locais.....	26
3.2.	Processo Orçamental das Autarquias Locais	27
3.2.1.	Sistema Financeiro Autárquico do Município da Vila da Manhiça	27
3.2.1.1.	Elaboração do Orçamento.....	28
3.2.1.2.	Aprovação do Orçamento	28
3.2.1.3.	Execução do Orçamento	29
3.2.2.	Ratificação do Orçamento Autárquico	30
CAPÍTULO IV: ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS		32
3.3.	Perfil do Município da Vila da Manhiça.....	32
3.3.1.	Localização Geográfica e População.....	32
3.3.2.	Divisão Administrativa do Município da Vila da Manhiça.....	32

3.3.3. Organização Interna do Município da Vila da Manhça.....	33
3.4. Apresentação e Análise dos Resultados.....	35
3.4.1. Recolha de Dados.....	36
3.4.2. Grau de Relacionamento entre o Município da Vila da Manhça e o Ministério das Finanças.....	37
3.4.3. Grau de Articulação entre o Município da Vila da Manhça e o Ministério das Finanças no Processo Orçamental Autárquico.....	38
3.4.4. Contributo da Tutela Administrativa do Estado no Município da Vila da Manhça em Matéria do Orçamento Autárquico.....	40
3.4.5. Grau de Influência do Órgão Tutelar no Orçamento do Município da Vila da Manhça.....	41
CONCLUSÃO.....	48
RECOMENDAÇÕES.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50
A) Livros.....	50
B) Artigo de Revista Científica.....	53
C) Publicações Oficiais.....	50
D) Relatório.....	54
E) Portais da <i>Internet</i>	50
F) Fontes Primárias.....	50
ANEXOS.....	56

Agradecimentos

Aos meus pais, Sebastião Paulo Manjaze e Laurentina Alberto Macia Manjaze, a quem devo não somente a vida, mas o aprender a viver de maneira justa, digna e confiante.

Aos meus irmãos Maria, Salvador, Etelvina, Flávio, Angelina, Adolfo e Paulo, que me acompanharam ao longo desta caminhada quer nos momentos difíceis quer nos momentos alegres, aos meus sobrinhos o meu agradecimento especial.

Agradeço ao meu Supervisor Dr. Eduardo Dzeco, não só por não ter tido dúvida em me aceitar como supervisando mas sobretudo, pela orientação metódica, prática e objectiva. A ele e a todos os meus docentes, os meus sinceros agradecimentos.

A todos os funcionários do Conselho Municipal da Vila da Manhiça, e outras instituições pesquisadas (Ministério das Finanças e Ministério da Administração Estatal), pela colaboração incondicional, deixo de forma singela, o meu muito obrigado.

A todos os meus colegas de turma pela experiência do convívio académico, particularmente ao Félix Mate, pelo apoio moral, incentivo e amizade.

Por fim, a todos os que colaboraram directa ou indirectamente para a realização deste trabalho.

Dedicatória

À minha mãe, Laurentina Alberto Macia Manjaze pelo contágio da sua ética,

Ao meu pai, Sebastião Paulo Manjaze por ser minha fonte de inspiração,

E aos meus irmãos, por tudo quanto este trabalho lhes deve e pela renúncia constante de tempo

de convívio.

Epígrafe

*“Talvez não tenhamos conseguido fazer o melhor,
mas lutamos para que o melhor fosse feito.
Não somos o que deveríamos ser,
não somos o que iremos ser,
mas Graças a Deus, não somos o que éramos”.*

Martin Luther King

Lista de Siglas e Abreviaturas

AL's	Autarquias Locais
AM	Assembleia Municipal
AP	Administração Pública
<i>Apud</i>	Citado Por/ Citação da Citação
Art.	Artigo
AVM	Autarquia da Vila de Manhiça
BR	Boletim da República
Cf.	Confira
CIRESP	Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público
CMVM	Conselho Municipal da Vila da Manhiça
CRM	Constituição da República de Moçambique
DM	Diploma Ministerial
DNDA	Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico
MAE	Ministério da Administração Estatal
MF	Ministério das Finanças
MVM	Município da Vila da Manhiça
N.º	Número
POA	Processo Orçamental Autárquico
FOFA	Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
TA	Tutela Administrativa
TAE	Tutela Administrativa do Estado
TEA	Teoria Estruturalista da Administração
TS's	Teoria de Sistemas

Lista de Tabelas, Quadros e Figuras

Lista de Tabelas

Tabela 1: Divisão Administrativa do Município da Vila da Manhica	33
Tabela 2: Recursos Humanos do CMVM por Grau Académico	34
Tabela 3: Número de Funcionários Entrevistados	36
Tabela 4: Apresentação do Orçamento do MVM ao MF.....	39

Lista de Quadros

Quadro 1: Calendário Orçamental e Financeiro das Autarquias Locais	29-30
Quadro 2: Devolução do Orçamento do MVM para as Rectificações (2009-2013)	42
Quadro 3: Matrix FOFA – Análise Interna e Análise Externa da Tutela Administrativa do Estado no Orçamento Autárquico do MVM.....	46

Lista de Figuras

Figura 1: Modelo FOFA	35
------------------------------------	----

Resumo

Com o presente trabalho pretende-se demonstrar, sob ponto de vista teórico e prático, a problemática da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais no processo Orçamental autárquico no Município da Vila da Manhiça. Na abordagem desse estudo privilegiam-se a abordagem qualitativa e o estudo de caso, e com o estudo de caso, através de entrevistas semi-estruturadas procurou-se perceber as relações existentes entre o Estado através do Ministério das Finanças (órgão tutelar da matéria financeira) e o Município da Vila da Manhiça. Da pesquisa feita, foi possível concluir que o Orçamento do Município da Vila da Manhiça sofre influência por parte do órgão tutelar da matéria financeira devido a alguns constrangimentos, nomeadamente: fraca capacidade técnica, humana e administrativa; mobilidade dos funcionários da área da verificação financeira.

Palavras-Chave: *Tutela Administrativa, Orçamento Autárquico e Autarquias Locais.*

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

A Administração Pública (AP)¹ – cujos elementos são as pessoas colectivas (designadamente, o Estado e as autarquias locais)², os órgãos³ e serviços públicos – tem como razão de ser a realização do interesse geral.

As Autarquias Locais (AL's) são pessoas colectivas distintas do Estado, não fazem parte do Estado, nem são o Estado, podendo inclusive haver o estabelecimento de verdadeiras relações jurídicas entre elas e o Estado. Elas, AL's, são entidades independentes e completamente distintas do Estado, sendo certo que, nos termos da Constituição e da lei, podem ser fiscalizadas, controladas, tuteladas e subsidiadas pelo Estado (Cistac e Chiziane, 2008: 26).

As autarquias são tidas como um meio de promoção do desenvolvimento local, necessitando de recursos financeiros que devem ser gerados na sua maioria pela própria autarquia. É importante salientar que “a descentralização só será efectiva se as autarquias locais forem verdadeiramente mestres das suas finanças. No inverso, a descentralização é puramente aparente quando as colectividades não tiverem “liberdades financeiras” reais mesmo que tenham competências jurídicas vastas” (Cistac, 2001: 24). A autonomia das finanças locais é a verdadeira medida da descentralização”.

A Tutela Administrativa (TA) é uma excepção à regra de autonomia, não se confunde com o controlo hierárquico que, na essência, é exercido por um chefe sobre os subordinados; não comporta, por isso, a possibilidade de dar ordens, instruções, intimações ou injunções, mas a responsabilidade de censurar os excessos dos agentes descentralizados – as autarquias (Waty,

¹ Administração pública no sentido orgânico “é um sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados a que está atribuída a promoção e realização dos interesses colectivos por iniciativa própria, para execução de preceitos jurídicos ou por imposição do bem comum, e utilizando todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, podendo também praticar actos jurisdicionais relacionados com a sua actividade fundamental (Caetano, 2007: 15);

² Para além destas, podemos falar dos institutos públicos, empresas públicas, fundações públicas, associações públicas, entidades auto-reguladoras, etc. (Caupers, 2001: 106);

³ Os órgãos são centros de imputação de poderes funcionais, são eles que manifestam a vontade que o direito manda imputar às pessoas colectivas (*ibid*: 119).

2000: 31). A razão de ser da tutela e a sua utilidade é que, temos um Estado unitário cuja Administração deve ter como método de organização fundamental a descentralização administrativa. Da aplicação deste método resultam dois tipos de AP – a Administração do Estado que é feita pelo Governo sobre todo o território nacional e a autárquica que é feita por órgãos próprios de cada autarquia apenas sobre o território da respectiva jurisdição.

A Administração do Estado e a Administração Autárquica não se excluem, elas complementam-se e a tutela estabelece o tipo e as formas de relacionamento institucional, dentro dos limites da Constituição e demais leis como formas racionais de efectivar essa complementaridade. Conforme sugere Zavale (2011: 48), não há razão para animosidades nem receios mas deve haver sim, a preocupação de cumprir a Constituição e as outras leis para que haja convivência harmoniosa entre o Estado unitário⁴ e cada autarquia local.

É com este propósito que se escolheu a TA como objecto de estudo, com ansiedade de perceber como é o relacionamento entre os órgãos autárquicos e órgãos de tutela no que diz respeito ao processo orçamental. Esta perspectiva pressupõe um Orçamento autárquico que responda as reais necessidades do município. É assim, que se pretende estudar esse fenómeno, tendo como exemplo a Autarquia da Vila da Manhiça (AVM).

1.1.Delimitação do Tema

Após a apresentação do tema é preciso delimitá-lo. Esta pesquisa foi realizada no Município da Vila da Manhiça (MVM). Quanto ao tempo, o estudo foi delimitado no período de 2009 a 2013 por corresponder o período anterior a elaboração da pesquisa, o que contribuiu para trazer uma visão mais actualizada sobre o estágio em que se encontra a Tutela Administrativa do Estado (TAE) sobre as AL's no Processo Orçamental Autárquico (POA). A escolha desse horizonte temporal coincide com o mandato eleitoral dos órgãos autárquicos.

⁴ Cf. Art. 8 da CRM (2004).

1.2.Contextualização

Este estudo enquadra-se no contexto de autarcização em Moçambique. O processo de descentralização⁵ no país que levou a criação das AL's pertence a história recente da AP moçambicana e enquadra-se no conjunto de reformas económicas e administrativas iniciadas em 1986 com o abandono do modelo do Estado unitário e centralizado.

[A] proclamação da independência de Moçambique, em 1975, provocou uma ruptura profunda na reforma da organização administrativa herdada do Estado Colonial. A necessidade de reforçar a unidade nacional e a liderança do partido único, além do imperativo de atingir alguns objectivos sociais, económicos e políticos, aconselhou a manutenção do centralismo da divisão administrativa (Cistac, 2001).

Ademais, em Maio de 1992, o Governo aprovou o Programa de Reformas dos Órgãos Locais que tinha como objectivo reformar o sistema de administração local do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais dotados de uma personalidade jurídica própria distinta do Estado (Alves e Cossa, 1998: 3).

Em 1996, efectuou-se uma emenda constitucional no que diz respeito ao poder local, concretizada pela Lei n.º 9/96, promulgada pela Assembleia da República em 22 de Novembro. Esta lei introduziu pela primeira vez, o conceito de poder local como um meio para a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade. É neste contexto que houve a aprovação e publicação de várias leis que constituem o pacote autárquico, a destacar a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro (BR, 1997a) que cria o Quadro Jurídico-Legal para a Implementação das AL's; a Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b) que define a TAE sobre as AL's; e a Lei n.º 11/97, de 31 de Maio (BR, 1997c) atinente as Finanças e Património das AL's. Em 2007 foi aprovada a Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro (BR, 2007) que altera o Regime Jurídico da TA sobre as AL's estabelecidos na Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b). E a Lei

⁵ A descentralização é entendida como a organização das actividades da administração central fora do aparelho do Governo central, podendo ser através de: a) medidas administrativas (e fiscais) que permitem a transferência de responsabilidades e recursos para agentes criados pelos órgãos da administração central, ou; b) medidas políticas que permitem a atribuição pelo Governo central, de poderes, responsabilidades e recursos específicos para as autoridades locais (Guambe, 1999).

n.º 11/97, de 31 de Maio (BR, 1997c) foi revogada pela Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro (BR, 2008a) que define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das AL's e o Sistema Tributário Autárquico.

Segundo o CIRES (2001), a Estratégia Global da Reforma do Sector Público visava ampliar a transparência e a responsabilidade na gestão financeira e no uso dos recursos públicos. Essa estratégia tinha como um dos componentes a melhoria da gestão financeira através da melhoria no processo de programação Orçamental e execução das finanças públicas e visava também assegurar que a elaboração e execução dos Orçamentos públicos estejam coerentes com resultados indicados em programas e projectos traçados pelo Governo a todos os níveis.

1.3. Justificativa

A escolha do tema “análise da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais no processo orçamental autárquico: Caso de Município da Vila da Manhiça no período de 2009 a 2013” deve-se ao facto da existência de várias indagações e com a pesquisa pretende-se: saber como é feita a TAE sobre as AL's no POA, visto que a tutela versa sobre a verificação da legalidade dos actos administrativos praticados pelos órgãos autárquicos.

O presente tema de investigação é pertinente na medida em que após a sua conclusão trará dados relativos a modalidade de ratificação e o papel da TA no MVM. A sua pertinência incide também aos órgãos autárquicos e aos municípios da Vila da Manhiça, pois perceberão até que ponto o governo central através dos órgãos da tutela influencia no Orçamento, visto que são os mesmos que ratificam os actos administrativos, inclusive o Orçamento autárquico para a sua execução.

O estudo encontra a sua relevância na área do conhecimento humano na pois os dados que serão obtidos no MVM serão dados particulares daquele município mas como se trata de um estudo indutivo poder-se-á usar os mesmos como sendo de todos os municípios do país. Também analisa a tutela num contexto concreto, procurando encontrar aspectos convergentes e divergentes entre a teoria e a prática, porque um dos grandes problemas que tem afectado as organizações públicas é a imprecisão das normas e procedimentos.

1.4.Problematização

A TAE sobre as AL's visa salvaguardar a unidade política e garantir o respeito pela legalidade. O n.º 1 do art. 277 da Constituição da República de Moçambique – CRM (2004) estabelece que as AL's estão sujeitas à TAE.

Segundo Alves e Cossa (1997: 9), em conformidade com o n.º 1 do art. 2 da Lei n.º 7/97, de 18 de Fevereiro (BR, 1997b), a TAE sobre as AL's, consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos⁶ dos órgãos autárquicos na sua administração. A TA apresenta-se sob a forma de um conjunto de poderes limitados, atribuídos pela lei ou em virtude dela, a uma autoridade superior, com o fim de garantir o respeito do direito e de salvaguardar o interesse geral contra a inércia, o excesso e a invasão dos agentes descentralizados (Cistac, 2001).

As AL's têm múltiplas tarefas, e para que possam realizar com eficácia as tarefas que lhes cabem, as mesmas gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Para Waty (2000),

[A]pesar das AL's gozarem dessa autonomia, as mesmas estão sujeitas a tutela administrativa do Estado que consiste em verificar e assegurar a legalidade dos actos praticados pelas autarquias e incide também no processo de elaboração, aprovação e execução do Orçamento autárquico.

No entender de Cistac (2001), o Orçamento e o POA exprimem verdadeiramente a autonomia financeira das AL's. Essa autonomia possibilitaria as AL's aprovarem e executarem o seu Orçamento sem a interferência ratificativa do poder central, mas, segundo (*ibid*), as AL's não dispõem de liberdade sem limites, elas devem respeitar um determinado número de princípios e regras jurídicas impostas pela lei.

Ter Orçamentos adequados é uma condição fundamental de descentralização, pois, para que as AL's possam ser capazes de dar respostas, eles requerem recursos e autonomia suficientes e

⁶ Acto administrativo é o acto jurídico unilateral praticado por um órgão da Administração no exercício do poder administrativo e que visa a produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto (Amaral, 2006).

como afirmam Nguenha *et al.* (2008: 201⁷), sem isto, o compromisso pode conduzir a frustração e a desilusão dos cidadãos. De acordo com esta lógica, o Orçamento esta associada certamente a responsabilidade e a satisfação das necessidades colectivas.

Aliás, a autonomia financeira é um pressuposto essencial do princípio da autonomia das AL's mas por seu turno a tutela administrativa pode limitar essa autonomia que as autarquias possuem. É neste contexto descrito que surge a seguinte pergunta de pesquisa: **“Até que ponto a tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais influencia no processo orçamental do Município da Vila da Manhiça?”**

1.5.Objectivos do Estudo

1.5.1. Objectivo Geral

- Analisar a tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais no processo orçamental autárquico no Município da Vila da Manhiça.

1.5.2. Objectivos Específicos

Para o alcance do objectivo geral, avança-se os seguintes objectivos específicos:

- Debruçar sobre a finalidade da tutela administrativa do Estado sobre o Município da Vila da Manhiça;
- Compreender o relacionamento entre o Município da Vila da Manhiça e o Ministério das Finanças na matéria financeira autárquica;
- Aferir o contributo da tutela administrativa do Estado no Orçamento do Município da Vila da Manhiça;
- Analisar a influência⁸ do órgão tutelar no Orçamento do Município da Vila da Manhiça.

⁷ Disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros>, consultado em 25 de Julho de 2014, as 18:50h;

⁸ A influência para este estudo, considera-se como poder que uma pessoa colectiva pública pode exercer sobre uma outra pessoa no sentido de modificar ou provocar o seu comportamento, de maneira intencional (Teixeira, 2003: 56).

1.6.Hipóteses

Hipóteses são suposições colocadas como respostas plausíveis e provisórias para o problema de pesquisa. As hipóteses são provisórias porque poderão ser confirmadas ou refutadas com o desenvolvimento da pesquisa (Marconi e Lakatos, 2010: 178).

Para a pesquisa, são estabelecidas as seguintes hipóteses:

- Apesar da tutela administrativa do Estado ter como objectivo verificar o cumprimento da legalidade dos actos praticados pelas autarquias locais, verifica-se um bom relacionamento entre o Município da Vila da Manhiça e o Ministério das Finanças;
- A fraca capacidade técnica dos Recursos Humanos do Município da Vila da Manhiça faz com que o Orçamento sofra influência por parte do órgão da tutela administrativa do Estado.

1.7.Questões de Pesquisa

- Qual é a finalidade da tutela administrativa do Estado sobre o Município da Vila da Manhiça?
- Qual é o relacionamento entre o Município da Vila da Manhiça e o Ministério das Finanças na matéria financeira autárquica?
- Qual é o contributo da tutela administrativa do Estado no Orçamento do Município da Vila da Manhiça?
- De que forma o órgão tutelar influencia no Orçamento do Município da Vila da Manhiça?

1.8.Metodologia do Trabalho

A abordagem metodológica adoptada para o estudo é qualitativa que no entender de Minayo (2002⁹) *apud* Marconi e Lakatos (2010: 47), responde a questões particulares e preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado.

⁹Minayo, Maria C. (1993), *Pesquisa Social: Teoria, Métodos e Criatividade*, 21ª ed., Vozes, Petrópolis;

1.8.1. Métodos de Procedimentos

Marconi e Lakatos (2010: 57) afirmam que todas as ciências caracterizam-se pela utilização de métodos científicos e não há ciência sem o emprego de métodos científicos. E segundo Jolivet (1979¹⁰), *apud* Marconi e Lakatos (2010: 58), Método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um fim [...] é o caminho a seguir para chegar à verdade nas ciências. Para a elaboração da presente pesquisa, privilegiou-se o método indutivo e o método monográfico ou estudo de caso.

o Método Indutivo

O método indutivo é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas (Marconi e Lakatos, 2010: 65). No caso em análise, partiu-se de pesquisas às realidades particulares e foi feita a inferência (indução) dos resultados obtidos na AVM considerando-se como um caso geral das outras AL's, sem considerar as suas características peculiares. Segundo Marconi e Lakatos (2007: 110), no método indutivo a “aproximação dos fenómenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente)”.

o Método Monográfico ou Estudo de Caso

Marconi e Lakatos (2007: 92) afirmam que “o método monográfico consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades com a finalidade de obter generalizações”. O método monográfico parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes. Esses casos podem ser indivíduos, instituições, grupos, etc. Especialmente, quanto ao tema escolhido é pouco explorado, existe pouco conhecimento sistematizado e acumulado na área em que o trabalho foi realizado. Para Severino (2007: 154), o caso escolhido para a pesquisa deve ser significativo e bem representativo, de modo a ser apto a fundamentar uma generalização para situações análogas, autorizando inferências, os dados devem ser colectados e registados com o necessário rigor e seguindo todos os procedimentos da

¹⁰Jolivet, Régis (1979), *Curso de Filosofia*, 13ª ed., Agir, Rio de Janeiro.

pesquisa de campo. A pesquisa examinou o tema escolhido, analisando uma instituição, o MVM, observando todos os factores que influenciaram o objecto de estudo.

1.8.2. Técnicas de Recolha de Dados

As técnicas de recolha de dados são os procedimentos que servem de medição prática para a realização das pesquisas. Para a materialização da presente pesquisa usou-se as seguintes técnicas de recolha de dados:

Pesquisa bibliográfica, que procura explicar e discutir um tema ou um problema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos e actualmente em material disponibilizado na *internet* (Martins e Lintz, 2000: 36). Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registados, o pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (Severino, 2007: 165). Para este estudo foi realizado um levantamento bibliográfico referente ao tema estudado, para tanto foram consultados livros, artigos científicos e revistas especializadas que tratam da matéria;

Pesquisa documental, constituída de provas originárias do próprio órgão e de outras entidades públicas, correspondo aos documentos de primeira mão, mas que servirão como fonte de informação para a pesquisa científica (Gil, 2008: 176). Neste caso foram analisados os documentos contabilísticos e documentos diversos da AVM; e

Entrevista, que representa um dos instrumentos básicos para a colecta dos dados. Trata-se de uma conversa oral entre duas pessoas, das quais uma delas é o entrevistador e a outra o entrevistado. Para Goode e Hate (1969¹¹) *apud* Marconi e Lakatos (2010: 279), a entrevista “consiste no desenvolvimento de precisão, focalização, fidedignidade e validade de um certo acto social comum à conversação”. Para a pesquisa usou-se a entrevista semi-estruturada pelo facto de ela estabelecer maior confiança entre o entrevistador e o entrevistado, tornando possível aprofundar as questões pertinentes, contando para isso com um roteiro simples para guiar a

¹¹ Goode, W. *et al.* (1968), *Métodos em Pesquisa Social*, 2ª ed., Nacional, São Paulo;

entrevista. Seguindo a classificação de Ander-Egg (1978¹²) *apud* Lakatos & Marconi (2010: 280), a entrevista foi semi-estruturada focalizada que ocorre “quando há um roteiro de tópicos relativos ao problema a ser estudado e o entrevistador tem a liberdade de fazer as perguntas que quiser, sobre as razões, motivos, esclarecimentos”.

Para que se pudesse obter um entendimento mais sólido do tema, foi necessário essa busca em fontes variadas, com vista a abarcar fontes de natureza diversificada e, em razão disso, chegar a um conhecimento mais abrangente do objecto pesquisado.

1.8.3. População e Amostra

A população é tida como universo de um estudo e a amostra constitui uma parcela, conveniente seleccionada de um universo populacional. Aliás como escrevem Toledo e Izidoro (1985: 34), a população ou universo “é entendida como a totalidade de indivíduos sobre os quais se faz uma inferência ou estudo. Esse universo congrega todas as observações que sejam relevantes para o estudo ou mais características dos indivíduos”. A amostra é subconjunto, uma parte seleccionada da totalidade de observações, abrangidas pela população, através da qual se faz um juízo ou inferência sobre as características da população (*idem*).

Para a presente pesquisa usou-se uma população de 53 autarquias actualmente existentes em Moçambique (Vide a Classificação dos Municípios em Moçambique no Anexo 2) e a amostra de uma autarquia com o estatuto de município de vila, no caso o MVM. A amostra foi definida com base nos critérios de amostragem por tipicidade ou intencional que no entender de Gil (1999: 104), consiste em seleccionar um subgrupo da população que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população.

1.9. Estrutura do Trabalho

Sendo a TA e o Orçamento autárquico a principal temática, para uma compreensão mais detalhada, o trabalho está estruturado da seguinte maneira:

¹²Ander-Egg, E. (1978), *Introducción a Las Técnicas de Investigación Social: Para Trabajadores Sociales*. 7ª ed., Humanitas, Buenos Aires.

No primeiro capítulo será feita a introdução, onde se aborda a panorama geral da pesquisa, seguida da delimitação do tema, contextualização, a relevância da pesquisa, problema da pesquisa, para posteriormente apresentar-se os objectivos de estudo, hipóteses, questões de pesquisa e por fim a metodologia do trabalho. Na metodologia do trabalho procurou-se descrever os métodos e técnicas de recolha de dados usados na pesquisa. A metodologia é sucedida da população e amostra da pesquisa.

O segundo capítulo é dedicado ao quadro teórico e conceptual. Neste capítulo serão descritas as abordagens teóricas que serviram de base de reflexão na elaboração da pesquisa, nomeadamente a teoria de sistemas e estruturalista. No último momento deste capítulo se definirá os conceitos básicos para uma melhor compreensão da pesquisa.

O terceiro capítulo é constituído pela temática da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais e o processo Orçamental autárquico.

O quarto capítulo é reservado a análise e interpretação dos resultados, de modo a se alcançar os objectivos pré-definidos.

Por último, temos a conclusão onde consta as ilações que se puderam tirar com a pesquisa, as recomendações, as referências bibliográficas utilizadas na elaboração do mesmo e por fim os anexos contendo informações adicionais e complementares fundamentais para a compreensão da pesquisa.

CAPÍTULO II: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

Este capítulo apresenta o quadro teórico e conceitos que serviram de base para a compreensão dos elementos discutidos neste estudo. O centro da discussão é TAE sobre as AL's no Orçamento autárquico. A base teórica do trabalho fundamentou-se essencialmente em duas abordagens: sistémica e estruturalista. A razão dessa opção baseou-se no facto de estas fornecerem elementos específicos e relevantes para a compreensão da TA no geral.

2.1. Quadro Teórico

O quadro teórico estabelece as teorias administrativas com que deve ser interpretado o tema em estudo. O presente trabalho é lido à luz da Teoria de Sistemas e Teoria Estruturalista da Administração.

2.1.1. Teoria de Sistemas

A Teoria de Sistemas (TS's) surgiu com os trabalhos do biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy (1950¹³) por volta de 1950, o mesmo afirma que se deve estudar os sistemas globalmente, envolvendo todas as interdependências de suas partes (Chiavenato, 2007: 370).

Para Muniz *et al.* (2007: 265), sistema “consiste em um conjunto de elementos interdependentes e interagentes; um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado e cujo resultado é maior do que as unidades poderiam ter se funcionasse independentemente”.

Segundo Chiavenato (2007: 371), os sistemas são abertos na medida em que cada sistema existe dentro de um meio ambiente constituído por outros sistemas, os mesmos são caracterizados por um processo infinito de intercâmbio com o seu ambiente para trocar energia e informação. No entender de Kwasnicka (2006: 21), a visão de sistema é intuitivamente simples, tudo está relacionado com tudo, talvez em diferentes graus de tensão e reciprocidade. Cada unidade, departamento, tarefa ou trabalho em grupo usa recursos, transforma-os e envia-os para fora, interagindo, dessa forma, com o sistema maior.

¹³Bertalanffy, Ludwig Von (1950), *The Theor of Systems and Biology*, Science, New York.

Deste modo, ao fazer menção da TS's, quer-se enquadrar no processo da TAE sobre as AL's visto que a AP visa a satisfação das necessidades colectivas e a mesma engloba não só o Estado mas também as AL's, institutos públicos, etc. Assim sendo tem que haver essa combinação ou interacção entre as partes, e esta interacção verifica-se através da TA onde o órgão tutelar entra em interacção com o órgão tutelado.

2.1.2. Teoria Estruturalista da Administração

Para Chiavenato (2007: 391), a Teoria Estruturalista da Administração (TEA) surgiu por volta da década de 1950. Teve como percussores as grandes figuras da administração: Claude Lévi-Strauss (1950¹⁴), James D. Thompson (1976¹⁵) e Amitai Etzioni (1967¹⁶).

Estes precursores da TEA acreditam que as organizações são unidades sociais formadas para atingir objectivos específicos, caracterizadas por um conjunto de relações sociais criadas com a intenção de obter relações estáveis entre as pessoas, para alcançar os objectivos estabelecidos (Ribeiro, 2004: 67).

Estrutura é o conjunto de elementos relativamente estáveis que se relacionam no tempo e no espaço para formar uma totalidade. Em administração, a estrutura corresponde à maneira como as organizações estão organizadas e estruturadas (Chiavenato, 2007: 292).

Para Kwasnicka (2006: 156), ao estudarmos a organização pela óptica estruturalista, estamos necessariamente fazendo uma análise globalizante de todos os factores que compõem o todo organizacional. Mas que isso, estamos reconhecendo a integração e interdependência desses factores pois o estruturalismo está voltado para o todo e com o relacionamento das partes na constituição do todo. A totalidade, a interdependência das partes e o facto de o todo ser maior do que a soma das partes são as características do estruturalismo (*ibid*).

¹⁴ Lévi-Strauss, Claude (1950), *Anthropologie Structurale*, Plon, Paris;

¹⁵ Thompson, James D. (1976), *Modelos de Organização e Sistemas Administrativos*, in L. Von Bertalauffy, A. Rapoport, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro;

¹⁶ Etzioni, Amitai (1967), *Organizações Modernas*, Editora Pioneira, São Paulo.

Segundo Chiavenato (2007), no fundo, a ideia de integração dos elementos em uma totalidade, como apregoa o estruturalismo, é a mesma ideia básica que sustenta na TS's: a compreensão da interdependência recíproca das organizações e da consequente necessidade de integração.

O conceito de estrutura, em essência, equivale ao conceito de sistemas e qualquer modificação em uma das partes implica modificações nas demais partes e nas relações entre elas. É nesta óptica que Muniz *et al.* (2007) advogam que o todo não é de nenhuma maneira a soma de suas partes. Para que haja estrutura é necessário que existam entre as partes, outras relações que não a simples justaposição e que cada uma das partes manifeste propriedades que resultam da sua dependência à totalidade e para Chiavenato (2007: 243), há estrutura – em seu aspecto mais geral quando os elementos são reunidos numa totalidade e quando as propriedades dos elementos dependem interna ou parcialmente desses caracteres da totalidade.

Assim, o grande pressuposto do Estruturalismo é que todo o sistema constitui um jogo de oposições, de presenças e ausências, formando uma estrutura, constituindo uma estrutura e gerando uma interdependência entre as partes, de tal forma que as alterações que ocorrerem num elemento acarretam alteração em cada um dos outros elementos do sistema, atingindo todo o conjunto (Severino, 2007).

A presente teoria enquadra-se no processo da TAE sobre as AL's visto que a mesma concentra-se no estudo das organizações, na sua estrutura interna e na interação com as outras organizações. A AVM para executar o seu Orçamento autárquico precisa de ratificação do órgão tutelar, este processo faz com que o município faça uma interação com o meio.

Resumindo, o quadro teórico destaca duas abordagens de análise, a TS's e a TEA. Para a pesquisa, enaltece-se o papel da TAE sobre as AL's no POA. A complementaridade entre essas teorias reside pelo facto de abordarem uma organização como um sistema aberto e estruturado que pode interagir com as outras organizações. As premissas teóricas apresentadas no quadro teórico serão operacionalizadas e orientarão a reflexão da pesquisa.

2.2.Quadro Conceptual

Apresentado o quadro teórico, é importante definir os conceitos básicos e fundamentais para a compreensão da pesquisa. É neste sentido que nesta secção apresentam-se de forma sumária os conceitos-chaves deste trabalho, sem, no entanto, se pretender esgotá-los, nomeadamente: Tutela Administrativa, Orçamento, Autarquias Locais.

2.2.1. Tutela Administrativa

Segundo Amaral (2006: 880), TA “consiste no conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública a gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação”.

Para o autor acima citado, desta definição resultam as seguintes características:

- A TA pressupõe a existência de duas pessoas colectivas distintas: a pessoa colectiva tutelar, e a pessoa colectiva tutelada;
- Dessas duas pessoas colectivas, uma é necessariamente uma pessoa colectiva pública. A segunda, a entidade tutelada será igualmente, na maior parte dos casos, uma pessoa colectiva pública;
- Os poderes de TA são poderes de intervenção na gestão de uma pessoa colectiva;
- O fim da TA é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e garantir que sejam adoptadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público.

De acordo com Waty (2000), TA “é um conjunto de meios de controlo e intervenção que o poder central dispõe sobre a gestão das autarquias locais a fim de assegurar a legalidade ou mérito da sua actuação, em princípio depois do acto praticado e com força executória”.

Nos termos do n.º 2 do art. 277 da CRM (2004), em conformidade com o n.º 1 do art. 2 da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro (BR, 2007), TAE sobre as AL's “consiste na verificação da

legalidade¹⁷ dos actos administrativos dos órgãos autárquicos, nos termos da lei, bem como no estabelecimento de medidas sancionatórias nos casos expressamente previstos na presente Lei”.

Assim, para este estudo perfilha-se os conceitos defendidos por Amaral (2006), Waty (2010), CRM (2004) e o da Lei n.º 6/2007, de 09 de Fevereiro (BR, 2007) pois, os mesmos respondem simultaneamente um dos objectivos específicos levantados. Generalizando, podemos afirmar que a TA consiste na verificação do cumprimento das leis por partes dos órgãos da tutela nas AL's.

2.2.2. Orçamento

Segundo Franco (2008: 336), Orçamento é definido “como uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir incorporando a autorização concedida à administração financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes e realizar despesas da administração em cada período anual”.

Para Gomes (2000), Orçamento é um acto de previsão da gestão económico-administrativa de determinado exercício, é uma peça de grande importância na orientação administrativa, pois a previsão é feita com base nos resultados da gestão de exercícios anteriores e serve como norma de acção para exercícios futuros.

Segundo Ministério da Administração Estatal (MAE) – Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico (DNDA) (2009: 32), Orçamento “é o documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objectivo a prossecução da política financeira do Estado”. Por seu turno Cistac (2001), define Orçamento como sendo o documento que dá conta da previsão anual das despesas a realizar pela autarquia, da sua aplicação previsível, e da origem dos recursos para as cobrir, incorporando a autorização concedida ao executivo para arrecadar receitas e realizar despesas.

¹⁷ A tutela de legalidade visa controlar a legalidade das decisões ou deliberações da entidade tutelada. Não significa isto que as decisões ou deliberações dos órgãos municipais devam ser cópias das normas superiores, [...], o controlo de legalidade comporta o conteúdo da legalidade das acções administrativas a competência do autor dos actos (Waty, 2000).

Apesar destas definições se mostrarem conforme com o tema de estudo, que se liga essencialmente a TAE no POA, o objecto deste estudo, há que abordar sobre o Orçamento autárquico de forma restrita.

É nesta óptica que para Fornazieri (2007), Orçamento municipal é um quadro, geral e básico, de toda a actividade financeira municipal, já que por seu intermédio se procura fixar a utilização a dar aos dinheiros públicos. Esse quadro, consiste na, previsão de receitas e previsão de gastos que compreende um determinado período de tempo em geral um ano.

Na mesma senda, Guimarães (1998: 85), define o Orçamento das AL's como sendo o documento que dá conta da previsão anual das despesas a realizar pela autarquia, da sua aplicação previsível e da origem dos recursos para cobri-las, incorporando a autorização concedida ao executivo para arrecadar receitas e realizar despesas.

Entretanto, pode-se então afirmar que o Orçamento é uma previsão quantificada de todos os elementos correspondendo a um programa determinado.

2.2.3. Autarquias Locais

Bilhim (2004: 15) define AL's como “pessoas colectivas públicas¹⁸, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses específicos dos cidadãos da sua área (parcela de território) ”. Esta definição é consubstanciada pela Lei das Autarquias Locais e pela CRM, no n.º 2 do art. 1 e n.º 2 do art. 272 respectivamente.

Caetano (1991¹⁹) *apud* por Chambule (2000: 152) define AL's “como sendo uma pessoa colectiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomias dentro dos limites da lei”.

¹⁸ São pessoas colectivas públicas as pessoas colectivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária dos interesses públicos, e por isso dotadas em nome próprio de poderes e deveres públicos (Amaral, 2006);

¹⁹ **Caetano, Marcello** (1991), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almeida, Coimbra.

No mesmo diapasão Alves e Cossa (1997: 3), conceituam AL's como sendo “uma forma de governo que actua com uma relativa independência do poder do Estado central e com órgãos próprios que desenvolvem as suas actividades a bem dos interesses das populações residentes na sua área de acção, mas sem prejudicar os interesses de toda a Nação, nem a participação do Estado”.

Quanto ao conceito de AL's, devemos reter os seguintes pontos: são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos, prosseguem interesses das populações respectivas, sem prejuízo do papel e da participação do Estado ainda que esta seja mínima.

Uma autarquia local pode ser um município, que corresponde à área territorial de uma cidade ou vila, ou então uma povoação, que corresponde à área territorial da sede de um posto administrativo. O presente estudo circunscreve-se num Município e por isso é pertinente trazer o conceito de Município.

2.2.3.1.Município

Segundo Amaral (2006: 452), Município “é autarquia local que visa a prossecução dos interesses próprios da população residente na respectiva circunscrição autárquica, mediante órgãos representativos por ela eleitas e, por isso, deve ser visto como pessoa colectiva pública de população e território”.

Caetano (2007) traz o conceito de Município em dois sentidos, lato e restrito. No sentido lato Município é qualquer núcleo populacional em que os órgãos autárquicos sejam constituídos por pessoas que façam parte do respectivo agregado. E no sentido restrito é aquele que limita a designação da Autarquia Local cujo território é a circunscrição Municipal.

Por seu turno, Dias e Mato (2012: 32) defendem que o Município deve ser entendido como um todo, pois é um sistema de relações complexas que promovem associação de seus habitantes em função de determinados objectivos comuns.

O n.º 3 do art. 2 da Lei nº 2/97, de 18 de Fevereiro (BR, 1997a) reza que os municípios correspondem à circunscrição territorial das cidades e vilas.

CAPÍTULO III: TUTELA ADMINISTRATIVA DO ESTADO SOBRE AS AUTARQUIAS LOCAIS NO PROCESSO ORÇAMENTAL AUTÁRQUICO

Este capítulo reserva-se à apresentação do material empírico referente ao assunto do tema pesquisado. Abrange artigos com resultados de pesquisas, pontos de vista diversificados de autores, livros técnicos, etc. A apresentação deve cobrir o assunto a ser pesquisado. É neste sentido que este capítulo apresenta de forma sumária os seguintes aspectos organizados em subtítulos: (3.1) Tutela Administrativa do Estado Sobre as Autarquias Locais; e (3.2) Processo Orçamental Autárquico.

3.1. Tutela Administrativa do Estado Sobre as Autarquias Locais

Para melhor compreensão da tutela administrativa do Estado, importa abordar primeiro de forma sucinta acerca das AL's.

A base de criação das AL's não é arbitrária e tem em conta aspectos tais como: (i) factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos; (ii) interesses de ordem nacional ou local em causa; (iii) razões histórico-culturais; e (iv) avaliação da capacidade financeira para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas (Hanlon, 1997: 75). Em Moçambique existem actualmente 53 autarquias, 33 criadas em 1997 marcando o início de um processo de descentralização com a aprovação da Lei n.º 10/97, de 31 de Maio (BR, 1997d); 10 criadas através da Lei n.º 3/2008, de 2 de Maio (BR, 2008b); e as restantes 10 criadas pela Lei n.º 11/2013, de 3 de Junho (BR, 2013). Os municípios são as capitais provinciais (10), a cidade capital, também com estatuto provincial (Maputo), todas as outras cidades (12) e três vilas em cada província (30) (Vide o anexo 2).

As cidades são classificadas em quatro categorias reflectindo o seu tamanho, desenvolvimento e importância. Maputo é a única Cidade de nível A, Matola, Beira e Nampula são as únicas cidades do nível B. Nível C é utilizado para as outras capitais e cidades de importância regional. Nível D implica só importância local (Hanlon, 1997).

As AL's são dotadas de autonomia administrativa²⁰, patrimonial²¹ e financeira²². A autonomia financeira consiste na “atribuição às AL's de recursos que lhes permitem desempenhar um papel efectivo no seu desenvolvimento, capacitando-as para a prestação de serviços sob sua responsabilidade” (Cistac, 2001: 171). A dimensão jurídica da autonomia financeira consiste no reconhecimento de livre poder de decisão das autoridades locais tanto em matéria de receitas como em despesas (*idem*). Neste sentido, autonomia financeira é a possibilidade prática que o organismo descentralizado tem de procurar suas fontes de financiamento e escolher como utilizar os recursos.

Após uma breve reflexão em torno das AL's, importa agora reflectir acerca da TA que segundo Mazula *et al.* (1998), é algo que, de um modo ou de outro sempre existe quando há Estado e municípios. A tutela é necessária para a salvaguarda da unidade política, garantir o respeito pela legalidade, uma gestão adequada dos representantes da autarquia e protecção dos indivíduos contra a autoridade descentralizada. É neste contexto que as AL's estão sujeitas à TAE, o qual deve verificar se os órgãos autárquicos agem de acordo com a lei.

O n.º 1 do art. 277 da CRM (2004) estabelece que “as autarquias locais estão sujeitas à tutela administrativa do Estado” ao passo que o n.º 1 do art. 2 da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro (BR, 2007), determina que a TAE sobre as AL's “consiste na verificação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos, nos termos da lei, bem como no estabelecimento de medidas sancionatórias nos casos expressamente previstos na presente Lei”. Segundo Chambule (2000), estes preceitos legais pretendem esclarecer que as AL's, apesar de integrarem a administração autónoma, elas não estão isentas de TA.

²⁰ Que lhes confere o poder de praticar actos, definitivos e executórios, a serem cumpridos nas suas áreas e de criar, organizar e fiscalizar os serviços que têm por objectivo permitir que executem as tarefas que lhes cabem (n.º 2 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, BR, 1997a);

²¹ Que lhes confere o poder de terem bens próprios, tanto imóveis como móveis, para porem em andamento as suas actividades (n.º 4 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, BR, 1997a);

²² A autonomia financeira manifesta-se pelo poder que as autarquias tem de: a) elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividades e orçamento; b) elaborar e aprovar as contas de gerência; c) dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que por lei foram destinadas às AL's; d) gerir o património autárquico; e e) recorrer a empréstimo nos termos da legislação em vigor (Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro, BR, 2008a).

Para Alves e Cossa (1997: 9),

[O] Estado tem o poder de inspeccionar a legalidade dos actos administrativos praticados e dos contractos celebrados pelos órgãos das autarquias locais na sua administração. Por outro lado, em caso de haver denúncias de irregularidades no funcionamento destes órgãos, ou recomendações de inspecções anteriormente feitas, o Estado pode realizar inquéritos com o objectivo de detectar tais irregularidades.

Nesta perspectiva, verifica-se que o fim da TA é assegurar em nome da entidade tutelada (no caso vertente, o município) para que cumpra as leis em vigor e assegurar que sejam adoptadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público. Assim sendo, a TA tem como fim o respeito da legalidade e a protecção do interesse geral, é deste modo que a TAE garante que os órgãos do município realizem as suas actividades em obediência aos comandos da Constituição e demais Legislação vigente no país.

O Estado como garante da unidade nacional e da legalidade administrativa e como refúgio dos cidadãos contra a eventual má gestão dos órgãos municipais, terá sempre de dispor de alguns meios de fiscalização sobre o que eles fazem. Como afirmam Mazula *et al.* (1998: 67),

[O] perigo reside em que se exageramos nos poderes atribuídos ao Estado podemos pôr em risco a própria autonomia dos municípios. Por outro lado, se negligenciamos os poderes atribuídos ao Estado, podemos pôr em risco bens importantes como o da coesão nacional, o da saúde pública, o da segurança, o da legalidade administrativa e, sobretudo, o da paz e da harmonia social.

No mesmo diapasão Cistac (2001) advoga que este controlo exercido pelo Estado é necessário pois a autarquia local pode ser vítima da má gestão dos seus representantes. O Estado deve, então, intervir para restabelecer uma gestão sã.

3.1.1. Modalidades da Tutela Administrativa

O exercício da TA carece da criação de meios destinados a garantir a efectividade do controlo da legalidade dos actos das AL's. Estes meios estão expressamente definidos pelo n.º 1 do art. 4 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b), trata-se da inspecção, do inquérito, da sindicância e da ratificação.

a) Inspeção

Segundo Ministério da Função Pública (2010: 3), Inspeção é a “prática de vigilância sistemática sobre determinada actividade que tenha seu procedimento regulado por lei”. O n.º 2 do art. 5 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1999b) define a Inspeção como o conjunto de operações que consiste na verificação da conformidade, com a lei, dos actos administrativos praticados e dos contractos celebrados pelos órgãos e serviços das AL’s.

De forma geral, no processo de trabalho de inspeção, os inspectores devem verificar, analisar e tecer observações no que diz respeito ao cumprimento e aplicação das normas e procedimentos administrativos, à gestão financeira, patrimonial e recursos humanos e à observância de normas sobre prestação de serviços públicos²³.

As acções inspectivas enquadram-se num plano anual de actividades ou de trabalho (inspeção ordinária) ou mandatada superiormente para casos ou objectivos especificamente determinados (inspeção extraordinária).

b) Inquérito

O inquérito consiste na averiguação da legalidade dos actos administrativos dos órgãos e serviços das AL’s em virtude de denúncia fundada ou ainda, quando resulte de informações e recomendações de uma inspeção anterior, segundo estabelecido no n.º 3 do art. 5 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b).

O objecto do controlo no inquérito permanece idêntico ao da inspeção. Nos dois casos trata-se de verificar a conformidade de actos e contractos administrativos em relação, de um modo geral, à lei. O que distingue o inquérito da inspeção é o sujeito da iniciativa do processo de controlo. A inspeção pressupõe já uma planificação prévia das acções inspectivas, o que quer dizer que a iniciativa pertence exclusivamente à AP. No caso do inquérito, a iniciativa é mista. Por um lado, a iniciativa do controlo tem as suas raízes nas informações e recomendações de uma inspeção anterior, o que deixa a oportunidade da iniciativa do controlo à AP, mas, por outro, o controlo pode ter os seus fundamentos numa denúncia fundada, o que quer dizer que é uma entidade

²³ Cf. art. 7 do Diploma Ministerial (DM) n.º 66/98, de 20 de Maio (BR, 1998);

(outros órgãos da Administração ou particulares) que se situa fora da inspecção que está na origem do desencadeamento do processo de controlo (Cistac, 2001: 356-358).

c) Sindicância

A sindicância consiste, segundo as disposições do n.º 4 do art. 5 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b) na indagação profunda e global da actividade dos órgãos e serviços da autarquia local, quando existam indícios de ilegalidades que, pelo seu volume ou gravidade, não possam ser averiguados no âmbito de mero inquérito. Para Manual da Sindicância Administrativa (2004: 13²⁴), sindicância é o meio de apuração de irregularidades cometidas no âmbito da AP, a fim de elucidar os factos e indicar sua autoria, podendo resultar na proposta de aplicação das penalidades de advertência, repreensão e suspensão. Por outras palavras, trata-se da averiguação geral acerca do funcionamento dos serviços.

Para Cistac (2001: 390), Amaral resumir perfeitamente o conteúdo próprio a cada um destes métodos de controlo: Inspeccionar significa examinar as contas e documentos de um organismo, a fim de verificar se tudo se encontra de acordo com as leis aplicáveis. Se se suspeita da existência de uma situação geral de ilegalidades numerosas e imputáveis a várias pessoas, procede-se a uma sindicância; pelo contrário, se se pretende fazer apenas uma inspecção de rotina, ou verificar da legalidade de certo acto ou comportamento de um dado indivíduo, procede-se a um inquérito.

Assim, a diferença entre esses meios de fiscalização resume-se a uma questão de grau ou de intensidade no exercício do controlo, por um lado, e na pessoa titular do desencadeamento do processo de controlo, por outro. Diferente na sua concepção é a ratificação.

d) Ratificação

Do latim medieval *ratificatio*, composto de *ratum* (confirmado) e *facere* (fazer), entende-se a aprovação ou a confirmação de acto jurídico praticado por outrem (Cistac, 2001: 391). A ratificação consiste na aprovação, pelos órgãos de tutela, a que ficam sujeitos certos actos

²⁴ Disponível em <http://www.google.co.mz/search=pt-source=Sindicancia>, consultado em 20 de Julho de 2014, as 14:29h;

administrativos dos órgãos das AL's, para, se tornarem exequíveis. Assim, a ratificação entende-se por acto jurídico já praticado, isto é, existente. Nos termos do n.º 2 do art. 6 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b), carecem de ratificação do órgão tutelar os actos administrativos dos órgãos autárquicos expressamente indicados na lei, bem como os que tenham por objectivo:

- a) Aprovar o plano de desenvolvimento da autarquia local;
- b) Aprovar o Orçamento;
- c) Aprovar o plano de ordenamento do território;
- d) Aprovar o quadro de pessoal;
- e) Aprovar a contracção de empréstimos de amortização plurianual;
- f) Introduzir ou modificar taxas, subsídios e remunerações, segundo o estabelecido no art. 6 da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro (BR, 2007).

Independentemente destas técnicas de controlo, os órgãos de TAE podem solicitar informações e esclarecimentos sobre decisões administrativas dos órgãos das AL's²⁵.

Para Cistac (2001), estes meios de controlo representam um conjunto de técnicas e de procedimentos com vista a concretizar dois fins ou a realizar dois objectivos: a verificação da legalidade dos actos administrativos das autarquias locais²⁶ e a verificação do mérito²⁷ dos actos administrativos [...] nos casos e nos termos expressamente previstos na lei.

3.1.2. Organização da Tutela Administrativa

A TA pertence ao Estado que a exerce através de órgãos de tutela dispondo de meio específicos de intervenção e de controlo.

²⁵ Cf. n.º 2 do art. 4 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b);

²⁶ N.º 2 do art. 194 da CRM (2004), conjugado com o n.º 1 do art. 4 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b);

²⁷ Refere-se ao controlo de mérito das decisões administrativas da entidade tutelada, o que quer dizer, a tutela de mérito é a que visa apurar se uma determinada decisão independentemente de ser conforme a lei (o que é feito pela tutela de legalidade), é uma decisão conveniente, oportuna ou inoportuna, correcta ou incorrecta, o que, bem se vê, não tem nada a ver com o carácter legal ou ilegal da decisão, mas com o seu mérito (Waty, 2000).

3.1.2.1. Órgãos de Tutela

3.1.2.1.1. Órgãos Centrais

O exercício da TA pertence ao Governo, segundo o n.º 1 do art. 8 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b) conjugado com art. 80 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro (BR, 2008a). Ela é exercida pelo Ministro da Administração Estatal e pelo Ministro das Finanças (MF) nos âmbitos das suas competências respectivas. Como escreve Cistac (2001), a lei atribui aos Ministros da Administração Estatal, por outro lado, ao das Finanças por outro, a competência do exercício de poderes de tutela, é preciso analisar essas atribuições em relação às administrações centrais chefiadas pelos respectivos ministros que vão fornecer os recursos humanos e os meios materiais necessários ao exercício do controlo de tutela.

a) Ministério da Administração Estatal

O MAE é o órgão central da TA. Coordena, de uma forma geral, o processo de descentralização (alínea a) do art. 2 do DM n.º 144/2009, de 24 de Junho, BR, 2009) e fornece “o apoio técnico para o exercício da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais” (alínea c) do art. 2 do DM n.º 144/2009, de 24 de Junho, BR, 2009). O Ministro beneficia do apoio de serviços especializados directamente ligados aos domínios da organização territorial e o processo de descentralização como um todo (mais particularmente, a DNDA e a Inspeção da Administração Local²⁸).

b) Ministério das Finanças

O controlo dos actos relativos à gestão financeira das AL's é atribuído ao MF²⁹, garante da correcta utilização de fundos pelas entidades públicas, da execução, controlo e contabilização dos meios financeiros do orçamento do Estado e da inspecção e controlo da utilização dos fundos de Estado. O exercício da TA não abrange unicamente acções de fiscalização. Ela compreende também ratificações. A Direcção Nacional do Orçamento está encarregue da instrução dos

²⁸ DM n.º 23/2008, de 31 de Março (BR, 2008d);

²⁹ N.º 1 do art. 8 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b). De forma geral, compete ao MF efectuar a programação orçamental, executar e contabilizar os meios financeiros do orçamento do Estado, inspecionar e controlar a utilização dos fundos do Estado.

processos de ratificação no que diz respeito aos actos das AL's sujeitos à ratificação. No exercício desta competência, o Ministro das Finanças beneficia do apoio da Inspeção Geral de Finanças (Cistac, 2008).

Fica bem claro que esses departamentos ou serviços dos ministérios referidos actuam ou decidem em nome dos ministros competentes, visto que só eles têm competências, por força de lei, para decidir nesta matéria da TA.

3.1.2.1.2. Órgãos Locais

Além dessas estruturas centrais, é preciso realçar as atribuições das Direcções Provinciais do Plano e Finanças, nomeadamente a função de acompanhar o surgimento e funcionamento das Autarquias, em função de regulamentação própria e instruções superiores, quer em apoio metodológico quer em recursos humanos indispensáveis ao fortalecimento do processo de autarcização.

De acordo com o n.º 2 do art. 8 da Lei n.º 6/2007, de 9 de Fevereiro (BR, 2007), “os Governadores Provinciais e os governos provinciais exercem a tutela administrativa das autarquias locais de acordo nos termos determinados pelo Conselho de Ministros [...]”³⁰. É o Decreto n.º 56/2008, de 30 de Dezembro (BR, 2008c), que define as modalidades do exercício da tutela administrativa exercida pelos Governadores e pelos Governos Provinciais. Nesta perspectiva, as autoridades nacionais e locais podem verificar a legalidade dos actos administrativos e os contractos celebrados pelos órgãos das AL's. A fiscalização é feita através da realização de inspecções determinadas pelo Governador nos municípios de Cidade de nível D e nas Autarquias de Vilas e Povoações³¹. Além disso, as entidades de tutela podem participar nas sessões dos órgãos autárquicos com direito a palavra mas sem direito a voto (art. 8 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio, BR, 1997b).

³⁰ N.º 2 do art. 141 da CRM (2004);

³¹ Nos Municípios de níveis A, B e C as inspecções e auditorias são determinadas pelos Ministros que superintendem na Administração Local e nas Finanças, no âmbito das respectivas competências (n.º 2 do art. 2 do Decreto n.º 56/2008, de 30 de Dezembro, BR, 2008c).

Após a reflexão em torno da TAE sobre as AL's, importa agora abordar acerca do processo Orçamental das AL's com vista a trazer mais elementos para a pesquisa.

3.2. Processo Orçamental das Autarquias Locais

A gestão económica e financeira, consubstanciada no Orçamento do Estado ou no Orçamento da Autarquia, consoante se trate da Administração Central ou da Administração Local, apresenta uma característica bem diferenciada do que ocorre ao nível empresarial ou privado. No entender de Carvalho (1996), essa diferenciação ocorre, desde logo, do facto da empresa, a partir de um capital inicial, desenvolver a sua actividade económica, da qual decorre a realização de despesas e de receitas reportadas ao próprio exercício financeiro. O Estado e as Autarquias desempenham a sua actividade, no ano civil, subordinando a sua acção ao Orçamento de receitas e de despesas, aprioristicamente determinadas.

As autarquias para atender aos interesses próprios das respectivas populações, isto é, para promover a satisfação das necessidades colectivas, têm de criar e desenvolver serviços públicos locais, cuja actividade implica a realização de despesas, traduzindo-se estas na afectação de unidades monetárias. Assim, na perspectiva de Carvalho (1996), ano após ano, a exemplo do que sucede com as empresas, as autarquias têm de quantificar, em termos monetários, toda a actividade económica, política e administrativa, possibilitando pela previsão e aplicação regular dos recursos arrecadados o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

3.2.1. Sistema Financeiro Autárquico do Município da Vila da Manhica

O Sistema Financeiro Autárquico é constituído pelo conjunto de órgãos, de princípios e de procedimentos que concorrem para a estruturação da relação Orçamental autárquica. Neste conjunto de componentes, o Orçamento e o POA exprimem verdadeiramente a autonomia financeira da autarquia todavia, para elaborar e executar o seu Orçamento, os órgãos da autarquia local não dispõem de uma liberdade sem limites (Cistac, 2001: 183). Elas devem respeitar um determinado número de princípios e de regras jurídicas impostas pela lei. Esses princípios e essas regras constituem um padrão relativamente constrangedor que confere a sua especificidade ao processo Orçamental autárquico.

Para melhor se compreender o processo Orçamental do MVM analisa-se em cada uma das fases da vida financeira desta autarquia: a elaboração, a aprovação e a execução Orçamental.

3.2.1.1.Elaboração do Orçamento

A legislação vigente que regulamenta a contabilidade das AL's e o seu regime Orçamental não apresenta uma noção de Orçamento, estando o conceito subjacente ao conjunto de regras e princípios orçamentais que deverão ser tomados em conta na preparação e organização do orçamento. A legislação vigente pertinente transpõe para o modelo Orçamental autárquico os princípios e regras adoptados pelo Orçamento do Estado, visando, assim, no entender de Cistac (2001: 185) não só assegurar a uniformização ao nível da contabilidade Orçamental das AL's, mas também definir um conjunto de regras essenciais para que o Orçamento seja elaborado com o mínimo de discricionariedade.

O n.º 1 do art. 9 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro (BR, 2008a) reza que os orçamentos das autarquias locais são elaborados com observância dos princípios de anualidade, unidade e universalidade, especificação e equilíbrio, não consignação, não compensação. Estes princípios acham-se também estabelecidos e definidos na Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro (BR, 2002).

Na prática esses princípios são observados, mas não na sua plenitude pelos órgãos do MVM. Contudo, neste município a elaboração do Orçamento respeita as bases do plano plurianual, ou seja, o plano quinquenal que se projectam empreender na circunscrição territorial do município.

3.2.1.2.Aprovação do Orçamento

Uma vez finalizada a preparação da proposta do Orçamento, esta é apresentada pelo órgão executivo da autarquia local à Assembleia da mesma para aprovação.

O Conselho Municipal ou de Povoação apresenta à Assembleia Municipal (AM) correspondente a proposta Orçamental até 15 dias antes da última sessão do ano anterior ao da sua vigência; a aprovação do Orçamento é feita de modo a que o mesmo entre em vigor a partir do dia 1 de Janeiro do ano a que respeite (n.ºs 1, 2 e 3 do art. 13 da Lei n.º 1/2008, de Janeiro, BR, 2008a). Esses prazos estabelecidos por lei na prática se verificam no MVM. A aprovação do Orçamento é sujeita a ratificação pelo órgão que superintende a área das finanças podendo este delegar ao

Governador Provincial (n.º 4, *ibid*). “Dada a tecnicidade do documento orçamental, na AM da Vila da Manhiça existe uma comissão especializada que procede o estudo e se informa do conteúdo da proposta Orçamental, socorrendo-se de entrevistas às pessoas susceptíveis de esclarecer a AM sobre essa matéria. Isso evita longas discussões nas secções públicas de análise e aprovação do orçamento autárquico³²”.

3.2.1.3. Execução do Orçamento

O Orçamento das AL's, uma vez aprovado pela AM ou de Povoação, é financeiramente obrigatório e deve ser estreitamente executado. A execução do Orçamento autárquico não se limita à realização de operações administrativas em matéria de receitas e de despesas. Ela se objectiva também por movimentos materiais de fundos que constituem a execução financeira (Cistac, 2001: 224). A Execução do Orçamento é feito depois de aprovação pela AM e ratificação do órgão tutelar.

Quadro 1: Calendário Orçamental e Financeiro das Autarquias Locais

Prazo	Acto
Até 31 de Julho	A Autarquia apresenta a proposta do Orçamento ao Ministério que superintende a área das finanças;
Até 15 de Novembro	O Conselho Municipal à Assembleia Municipal a proposta do Orçamento;
Até 15 de Dezembro	A Assembleia Municipal delibera sobre a proposta do Orçamento;
Após aprovação do orçamento e suas revisões	O Conselho Municipal envia o Orçamento aprovado ao Ministério que superintende a área das Finanças, para ratificação;
Até ao último dia dos meses de Abril, Julho, Outubro e Janeiro	O Conselho Municipal deve remeter ao Ministro que superintende a área das Finanças o balancete de execução do Orçamento (receitas, despesas e saldos);
Até 31 de Março	O Presidente do Conselho Municipal deve apresentar à Assembleia Municipal as contas anuais;

³² Muianga Junior, Dinis António Ernesto, entrevistado em 23 de Julho de 2014;

Até ao final de Abril	As contas anuais são apreciadas pela Assembleia Municipal;
Até 31 de Maio	O Presidente do Conselho Municipal envia as contas anuais ao Tribunal Administrativo (com conhecimento do Ministro que superintende a área das finanças);
	As contas ficam à disposição dos cidadãos, para consulta e reclamação.

Fonte: Adoptado pelo Pesquisador com base na Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro (BR, 2008a).

O quadro 1 apresenta de forma sucinta o calendário Orçamental e financeiro das AL's.

O Orçamento autárquico carece da elaboração, aprovação e execução como foi referenciado, mais também tem uma fiscalização que tem como objectivo inspeccionar a realização do Orçamento. Essa fiscalização é exercida pela Inspeção Geral de Finanças e pelo Tribunal Administrativo.

3.2.2. Ratificação do Orçamento Autárquico

A ratificação do Orçamento autárquico tem por objectivo a verificação do cumprimento, pela autarquia, dos dispositivos legais quanto à elaboração e à aprovação do Orçamento e a sua conformidade com os planos e programas a que a autarquia esteja vinculada por lei, como reza o n.º 2 do art. 7 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b).

A ratificação consiste em verificar se está sendo cumprido todos os procedimentos inerentes a elaboração do orçamento autárquico.

O órgão tutelar dispõe apenas da faculdade de ratificar ou não o Orçamento autárquico, não podendo introduzir ou propor alterações nem substituir por outro. Contudo, a ratificação do Orçamento autárquico pode ser concedida sob condição suspensiva (MAE – DNDA, 2008: 68). O Orçamento é analisado pelo Ministério das Finanças (MF) de modo a verificar a sua conformidade com a lei. Os principais elementos a considerar na análise são:

a) Aprovação pela Assembleia Municipal

Apenas os Orçamentos e as respectivas revisões devidamente aprovados pela Assembleia Municipal podem ser ratificados pelo órgão tutelar (art. 13 da Lei n.º 1/2008, de Janeiro, BR,

2008a). Os Orçamentos apresentados sem uma certidão de aprovação pela AM ou cópia autenticada do acto de aprovação são devolvidos pelo MF.

b) Aplicação do Modelo

O Orçamento deve obedecer ao Modelo Orçamental (art. 12 da Lei n.º 1/2008, de Janeiro, BR, 2008a). Os Orçamentos apresentados numa estrutura que não corresponde ao Modelo Orçamental serão devolvidos pelo MF, considerando que não reúnem condições para ratificação.

c) Correcta aplicação dos Classificadores Orçamentais

Na elaboração do Orçamento deve-se aplicar os classificadores Orçamentais previstos no Modelo Orçamental. Verificando-se casos de incorrecta classificação das receitas ou despesas, o Orçamento autárquico é ratificado sob condição de suspensiva, requerendo a devida correcção consoante as eventuais observações que se tornarem necessárias (MAE – DNDA, 2008: 68).

d) Legalidade das Receitas

O Orçamento deve prever apenas as receitas previstas na lei. Constatando-se a inclusão de receitas não previstas na lei, o Orçamento é ratificado sob condição suspensiva, requerendo a correcção do mesmo conforme as observações que se tornarem necessárias (*idem*).

e) Equilíbrio Orçamental

O Orçamento autárquico deve prever receitas suficientes para cobrir as despesas (art.9 da Lei n.º 1/2008, de Janeiro, BR, 2008a). Constatando-se um saldo Orçamental negativo na previsão Orçamental – a soma das receitas e saldo transitado do ano anterior é inferior ao total das despesas - ratificação é feita sob condição suspensiva, requerendo a correcção das previsões de receitas e/ou dotações para despesa de modo a obter-se o equilíbrio orçamental. Não havendo informação suficiente no Modelo Orçamental para apurar a conformidade das dotações para despesas com a remuneração mensal ou senhas de presença, ajudas de custo e subsídios de transporte para os titulares e membros dos órgãos autárquicos os Orçamentos autárquicos são ratificados sob condição de observância do limite de 40% das receitas próprias para estas despesas.

CAPÍTULO IV: ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Neste capítulo descreve-se o perfil do Município da Vila da Manhiça. Propõe-se também apresentar, discutir e analisar os resultados colhidos no processo de pesquisa, tendo como objectivo, testar as hipóteses que foram levantadas e responder os objectivos do estudo.

4.1. Perfil do Município da Vila da Manhiça

4.1.1. Localização Geográfica e População

A Vila da Manhiça, sede do distrito do mesmo nome, situa-se a cerca de 80 km ao Norte da Cidade de Maputo e ao longo da Estrada Nacional n.º 1. A sua área é de 25000 Km². A Vila é limitada ao Norte pelo Posto Administrativo 3 de Fevereiro, a Sul pelo Posto Administrativo de Maluana, a Este pelo Posto Administrativo de Calanga através do rio Incomati e a Oeste pelos distritos de Magude e Moamba (MAE, 2002: 35).

Tendo em conta os dados do Censo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística em 2007, a Vila é povoada por cerca de 57.512 habitantes³³. De ponto de vista etnológico, a população pertence na sua maioria à família Tonga através do grupo Ronga e Changane, existindo também núcleos populacionais pertencentes à família Chope (MAE, 2002: 35).

4.1.2. Divisão Administrativa do Município da Vila da Manhiça

Administrativamente, o MVM está estruturado por um núcleo urbano e uma vasta zona rural. Possui duas localidades, nomeadamente: Manhiça Sede e Maciana e tem um total de 12 Bairros, como são indicados na Tabela 2.

³³ Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Manhi%C3%A7a#cite_note-1, consultado em 10 de Setembro de 2014, as 19:28h.

Tabela 1: **Divisão Administrativa do Município da Vila da Manhiça**

N.º	Sede do Bairro	Bairros	N.º de bairros
1	Manhiça Sede	1º Bairro, 2º Bairro e 3º Bairro	3
2	Localidade de Maciana	Chafutene, Chibucutso, Nhambi, Matelele, Malembja, Ribangua, Tsatse, Ribyane, Malanga	9
Total	2	---	12

Fonte: MAE, 2002.

4.1.3. Organização Interna do Município da Vila da Manhiça

O MVM é uma pessoa colectiva, que como é óbvio, tem os seus órgãos: são os órgãos que tomam decisões, que manifestam a vontade da pessoa colectiva em causa³⁴.

Geralmente, a autarquia local é confiada a dois tipos de órgãos: um órgão deliberante e representativo da autarquia local, neste caso concreto a AM, e os órgãos executivos, o Conselho Municipal e o Presidente do Conselho Municipal (Cistac, 2012).

A AM é um órgão representativo com poderes legislativos e deliberativos, cujos membros são eleitos democraticamente pela comunidade municipal (arts. 35 e 36 da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, BR, 1997a).

A AM do MVM é composta por 13 membros; a Mesa da Assembleia é formada por três membros (Presidente, Vice-Presidente e Secretário) e seis comissões de trabalho, nomeadamente: Comissão que zela pelas actividades da Vereação de Administração, Finanças, Planificação e Recursos Humanos; Comissão que zela pelas actividades da Vereação de Urbanização, Construção e Energia; Comissão encarregue da área da Vereação de Indústria, Comércio, Turismo, Mercados, Feiras, Transporte e Comunicação; Comissão que zela pelas actividades da Vereação da Agricultura, Pesca e Meio Ambiente; Comissão da Vereação da

³⁴ Folha Informativa dos Municípios II, de Junho de 2002;

Juventude, Cultura, Desporto e Tecnologia; e Comissão que lida com as actividades da Vereação da Área Social, Saúde, Educação e Género (Secretariado da Assembleia Municipal, 2014).

Segundo a estrutura orgânica (Vide organograma no Anexo 1), o Conselho Municipal da Vila da Manhica (CMVM) é constituído da seguinte maneira: i) Gabinete do Presidente; ii) Secretaria Geral; iii) Polícia Municipal; iv) Vereação de Administração, Finanças, Planificação e Recursos Humanos; v) Vereação de Urbanização, Construção e Energia; vi) Vereação de Indústria, Comércio, Turismo, Mercados, Feiras, Transporte e Comunicação; vii) Vereação da Agricultura, Pesca e Meio Ambiente; viii) Vereação da Juventude, Cultura, Desporto e Tecnologia; e ix) Vereação da Área Social, Saúde, Educação e Género.

Por último, temos o Presidente do Conselho Municipal que é um órgão executivo singular eleito democraticamente por voto secreto e universal pelos cidadãos residentes na respectiva área da circunscrição territorial autárquica (art. 57 e seguintes da Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, BR, 1997a).

O CMVM tem um quadro de pessoal composto por 114 funcionários. A tabela abaixo reporta a situação dos Recursos Humanos que o CMVM dispõe, segundo a sua formação académica.

Tabela 2: Recursos Humanos do CMVM por Grau Académico

Nível académico	N.º de Funcionários (Fr)	Fr%	Fr% Acumulada
Sem Nível/Primário/Elementar	52	45.6%	45.6%
Nível Básico/ Médio	51	44.7%	90.3%
Técnico Profissional	08	7.06%	97.36%
Técnico Superior N2/N1	03	2.64%	100%
Total	114	100%	----

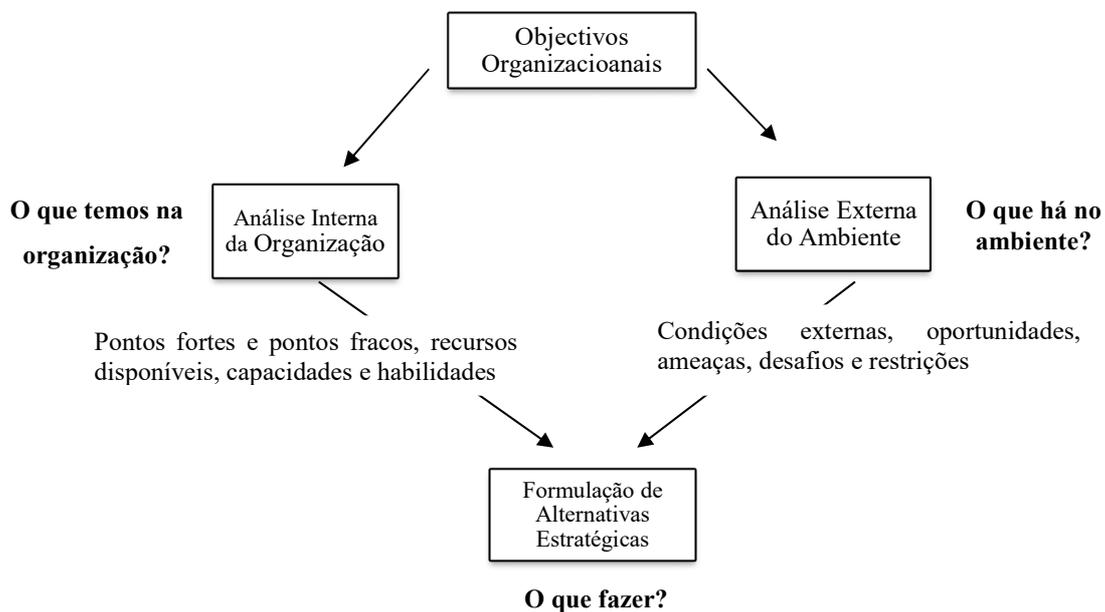
Fonte: Recursos Humanos do CMVM, 2014.

4.2. Apresentação e Análise dos Resultados

A análise desse estudo será orientada com base no modelo de análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), que é uma técnica de diagnóstico de “saúde organizacional” desenvolvida pela escola moderna de administração gestonária, tendo passado a ser uma das técnicas mais objectivas de introspecção e extrospecção do funcionamento organizacional (Daychouw, 2007).

Segundo Chiavenato e Sapiro (2003), sua função é cruzar as oportunidades e as ameaças externas à organização com seus pontos fortes e fracos. Também é compreender factores influenciadores e apresentar como eles podem afectar a iniciativa organizacional, levando em consideração as quatro variáveis citadas (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças). É uma ferramenta usada para a realização de análise de ambiente e serve de base para planeamentos de gestão de uma organização. A figura a seguir mostra os suportes teóricos que sustentam este modelo.

Figura 1: **Modelo FOFA**



Fonte: Chiavenato (2002: 223), adoptado por Humphrey (1960).

Fazendo uma leitura da figura 1 pode-se afirmar que as organizações traçam os seus objectivos que são aqueles que são planeados pela organização. Esses objectivos são materializados com

base nos recursos disponíveis na organização mas, o ambiente externo aparece como ameaça nas organizações, as vezes obrigando-as a formular os seus objectivos e estratégias.

4.2.1. Recolha de Dados

A recolha de dados para este estudo foi realizada na Autarquia da Vila da Manhiça e no Ministério das Finanças (Direcção Nacional do Orçamento) e usou-se a entrevista semi-estruturada onde foram entrevistados 6 funcionários da AVM e 3 funcionários da Direcção Nacional de Orçamento.

Com vista a trazer mais subsídio ao trabalho, foi entrevistado 1 funcionário do Ministério da Administração Estatal (Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico). A seguir apresenta-se a tabela com o número de funcionários entrevistados nas instituições.

Tabela 3: Número de Funcionários Entrevistados

	Entrevistados	N.º de Entrevistados (Fr)	Fr%	Fr% Acumulada
1	Município da Vila da Manhiça	06	60%	60%
2	Ministério das Finanças	03	30%	90%
3	Ministério da Administração Estatal	01	10%	100%
Total	-----	10	100%	----

Fonte: Elaborado pelo Pesquisador, 2014.

O presente estudo procura analisar a Tutela Administrativa do Estado Sobre as Autarquias Locais no Processo Orçamental Autárquico recorrendo ao estudo de quatro indicadores, nomeadamente: (i) Grau de Relacionamento entre o Município da Vila da Manhiça e o Ministério das Finanças (ii) Grau de Articulação entre o Município da Vila da Manhiça e o Ministério das Finanças no Processo Orçamental Autárquico; (iii) Contributo da Tutela Administrativa do Estado no Município da Vila da Manhiça em Matéria de Orçamento Autárquico; e (iv) Grau de Influência do Órgão Tutelar no Orçamento do Município da Vila da Manhiça.

4.2.2. Grau de Relacionamento entre o Município da Vila da Manhiça e o Ministério das Finanças

A Administração Pública, cujos elementos são as pessoas colectivas, designadamente, o Estado e as Autarquias Locais, os órgãos e serviços públicos tem como razão de ser a realização do interesse geral. Partindo desse pressuposto, há necessidade de estabelecimento de uma relação entre estas duas pessoas colectivas (Município da Vila da Manhiça e o Ministério da Finanças).

Questionado sobre o relacionamento que subsiste entre estas instituições, Anselmo³⁵ respondeu dizendo o seguinte: “o relacionamento entre esta autarquia e o MF é bom e muito saudável, temos sido cooperativos e eles também [...] esse relacionamento permite com que a nossa instituição progrida da melhor forma no desenvolvimento das suas actividades”.

Sobre a mesma questão, Sheila³⁶ é mais sucinta afirmando que o relacionamento entre o MF e o MVM assim como as outras autarquias é bom e tem registado um crescimento nos últimos anos.

Por seu turno um dos entrevistados no MAE (Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico) na condição de anonimato, afirma que o “relacionamento entre as autarquias locais e os órgãos de tutela são catalisadores indispensáveis para o melhoramento das autarquias locais [...] com a fortificação do relacionamento é notória a evolução das autarquias em várias matérias inclusive de planificação e elaboração Orçamental”.

Os entrevistados consideram que há um bom relacionamento entre as duas instituições, isso mostra que a Administração do Estado e a Administração Autárquica não se excluem, elas complementam-se e a tutela estabelece o tipo e as formas de relacionamento institucional, dentro dos limites da Constituição e demais leis como formas racionais de efectivar essa complementaridade (MAE, 1998). O relacionamento entre as duas instituições pode ser determinante no Orçamento do MVM. E desta forma, fica validade a hipótese segundo a qual apesar da tutela administrativa do Estado ter como objectivo verificar o cumprimento da legalidade dos actos praticados pelas autarquias locais, verifica-se um bom relacionamento entre o Município da Vila da Manhiça e o Ministério das Finanças.

³⁵ **Muwate**, Anselmo, entrevistado em 11 de Agosto de 2014;

³⁶ **Da Graça**, Sheila, entrevistada em 19 de Agosto de 2014.

4.2.3. Grau de Articulação entre o Município da Vila da Manhica e o Ministério das Finanças no Processo Orçamental Autárquico

Com vista a averiguar a articulação entre o MVM e o MF fez-se entrevista aos quadros de ambas instituições. Questionado sobre a articulação entre as duas instituições, José³⁷ afirmou que existe uma boa articulação entre o MVM e o MF e principalmente na matéria do Orçamento o MVM tem recebido várias críticas construtivas que faz-lhes melhorar ainda mais a maneira de planificação e elaboração do Orçamento. Há um contacto muito transparente, e sempre que tem dúvidas estabelecem um contacto como os técnicos do MF.

Para dar mais sustento acerca dessa articulação, um dos funcionários entrevistado no MF afirmou que “a articulação entre o MF e as AL’s em particular o MVM tem sido muito boa, nós cooperamos sempre com os técnicos de lá e damos a assistência possível para que eles elaborem o Orçamento da melhor maneira e isso prova sem sombra de dúvida que é uma articulação saudável³⁸”. O entrevistado avança ainda que mesmo havendo uma boa articulação, a mesma tem que ser melhorada e fortificada entre as duas instituições.

Sobre a articulação entre o MVM e o MF, os dois entrevistados foram unânimes em responder que existe uma boa articulação entre essas duas instituições.

Isso revela que a articulação entre o MVM e o MF desempenha um papel importante para que haja um Orçamento autárquico que possa responder as reais necessidades desta autarquia. Contudo, a TAE regula as relações entre a pessoa colectiva pública Estado, e a pessoa colectiva autarquia local. Mas a linha comum é o respeito pela legalidade que sobre ambos impende.

Essas ilações podem ser auxiliadas com base na teoria de sistemas na medida em que a visão de sistema é intuitivamente simples, tudo está relacionado com tudo e há um processo infinito de intercâmbio com o seu ambiente para trocar energia e informação. Como afirma Pereira (2004: 48), a organização revela-se como um todo integrado, constituída de partes (subsistemas) que interagem entre si, em uma relação interdependente, inserida em um ambiente com a qual estabelece relações de troca, influenciando-a e sendo influenciada por ela.

³⁷ Mazivila, José, entrevistado em 08 de Agosto de 2014;

³⁸ Macamo, Paulo, entrevistado em 21 de Julho de 2014.

Com base nas entrevistas efectuadas constatou-se que relacionamento e articulação entre o MVM e MF no período em análise registou-se melhorias, pois, as duas instituições tem estabelecido maior proximidade no que tange a matéria Orçamental mas, no que concerne ao cumprimento dos prazos Orçamentais ainda existe dificuldades. O n.º 1 do art. 13 da Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro (BR, 2008a) estabelece que as autarquias locais apresentam até 31 de Julho de cada ano ao Ministério que superintende a área das Finanças, a proposta do respectivo Orçamento necessária à elaboração do Orçamento do ano seguinte. A tabela que se segue mostra os meses em que o Orçamento do MVM foi apresentado ao MF para a verificação dos princípios e normas que norteiam o Orçamento autárquico.

Tabela 4: Apresentação do Orçamento do MVM ao MF

Orçamento	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
2009					
2010					
2011					
2012					
2013					

Fonte: Departamento de Orçamento Local e Autárquico da DNO, 2014.

Os dados da tabela 4 revelam que no período em análise o MVM não cumpriu a data estabelecida na Lei das Finanças Autárquicas. Questionado sobre os atrasos que se registaram na apresentação do Orçamento, António³⁹ respondeu que “temos tido atrasos na apresentação do Orçamento para a verificação do cumprimento das regras e princípios Orçamentais devido a morosidade na sua planificação e por falta de uma estrutura clara na Vereação das Finanças, assim como a inexperiência dos técnicos afectos nessa área”. Esses dados mostram que algum trabalho deve ser feito para que o Orçamento do MVM seja apresentado na data estabelecida na Lei das Finanças Autárquicas.

³⁹ Muianga, António, entrevistado em 11 de Agosto de 2014.

4.2.4. Contributo da Tutela Administrativa do Estado no Município da Vila da Manhica em Matéria do Orçamento Autárquico

Conforme foi descrito, o relacionamento e a articulação entre o MVM e o órgão de tutela que superintende a área das Finanças é importante para que seja elaborado um Orçamento autárquico que possa responder as necessidades locais, no entanto é necessário perceber o contributo que a TAE tem no MVM em matéria do Orçamento autárquico.

Questionado sobre o contributo da TAE no Orçamento local, Arlindo⁴⁰ afirmou que o MF tem lhes assistido muito e de forma positiva em matéria de Orçamento. Essa assistência tem mais a ver com a questão de observância da Lei das Finanças para não elaborarem um Orçamento fora dos princípios e regras que norteiam sua elaboração.

Por sua vez, Anselmo⁴¹ avança que o MF tem promovido capacitações anuais (geralmente no mês de Março) para os técnicos das autarquias locais que são responsáveis na planificação e elaboração do Orçamento. Este entrevistado acrescenta ainda que o MF ciente das dificuldades dos técnicos na matéria do Orçamento, tem contribuído de várias formas e uma das formas é capacitando sempre que possível esses técnicos.

No que tange a este aspecto há que considerar que a TAE exerce a sua contribuição nas autarquias locais em particular ao MVM com as capacitações aos técnicos, capacitações essas que ainda não respondem de forma eficaz para que os técnicos planifiquem e elaborem o Orçamento autárquico que respeite na sua plenitude os princípios e regras Orçamentais, pois como afirma um dos entrevistados do MVM:

“[O]s nossos técnicos têm tido capacitações em matéria de Orçamento autárquico promovidas pelo Ministério das Finanças [...] mas mesmo com essas capacitações ainda existe dificuldades no seio dos técnicos mas, há que admitir que temos registado uma evolução na planificação e na elaboração do Orçamento⁴²”.

⁴⁰ Nandza, Arlindo Augusto, entrevistado em 6 de Agosto de 2014;

⁴¹ Muwate, Anselmo, entrevistado em 11 de Agosto de 2014;

⁴² Munguambe, Luís Jossias, entrevistado em 11 de Agosto de 2014.

Contudo, das entrevistas efectuadas constatou-se que essas capacitações ainda não respondem de forma eficaz na elaboração do Orçamento do MVM. Questionado sobre este aspecto, um dos entrevistados no MF (DNO) na condição do anonimato afirmou que as capacitações poderiam responder de forma eficaz no Orçamento elaborado pelas autarquias locais, inclusive o MVM, mas o que acontece é que há constantes mobilidades dos funcionários da Vereação das Finanças das autarquias locais. Esse entrevistado avança ainda que sempre que promovem as capacitações para os técnicos da área das finanças tem verificado que os técnicos não são os mesmos que tiveram capacitações anteriormente. A maneira de se ultrapassar esse problema é os órgãos autárquicos estabelecerem quadros fixos ligados à Vereação das Finanças.

4.2.5. Grau de Influência do Órgão Tutelar no Orçamento do Município da Vila da Manhiça

O Orçamento das autarquias é elaborado anualmente, de acordo com princípios gerais vigentes para o Orçamento Geral do Estado, correspondendo ao respectivo ano civil (Alves e Cossa, 1997: 13). As autarquias possuem autonomia financeira que consiste na capacidade de elaborar, aprovar, alterar e executar planos de actividades e Orçamentos.

Em casos excepcionais é possível e necessário fazer um juízo de mérito sobre alguns dos actos praticados pelas autarquias, como é o caso do Orçamento. Estes casos previstos na lei são excepcionais e expressamente previstos e a sua consagração resulta da ponderação cuidada do interesse nacional. A execução do Orçamento é feita mediante a aprovação da AM e da ratificação do órgão tutelar.

A ratificação do Orçamento autárquico tem por objectivo a verificação do cumprimento pela autarquia, dos dispositivos legais quanto à elaboração e à aprovação do Orçamento e a sua conformidade com os planos e programas a que a autarquia esteja vinculada por lei, como reza o n.º 2 do art. 7 da Lei n.º 7/97, de 31 de Maio (BR, 1997b).

Questionado sobre o impacto da ratificação do Orçamento, Arlindo⁴³ respondeu que “o Orçamento do MVM tem tido certos constrangimentos pois as vezes é devolvido pelo órgão da Tutela, quando é devolvido é bom pois isso permite fazer devidas rectificações que são

⁴³ Nandza, Arlindo Augusto, entrevistado em 13 de Agosto de 2014;

recomendadas por parte da equipa técnica do MF”. O quadro abaixo revela o número de vezes que o Orçamento do MVM foi devolvido para as rectificações no período em análise.

Quadro 2: Devolução do Orçamento do MVM para as Rectificações (2009-2013)

Orçamento	Apresentação da proposta Orçamental ao MF (Mês)	Devolução	
2009	Outubro	Outubro (Uma Vez)	As receitas e as despesas não foram detalhadas;
			Falta de clareza na despesa planificada para a reabilitação de estradas.
2010	Outubro	Outubro (Uma Vez)	Não havia equilíbrio entre as receitas e as despesas, isso é, não havia fundamento no qual as despesas previstas no orçamento devem ser efectivamente cobertas por receitas nele inscritas;
2011	Setembro	-----	-----
2012	Setembro	Outubro (Uma Vez)	Não adoptou na sua plenitude o modelo orçamental;
			Violação do princípio de especificação, segundo o qual cada receita e cada despesa deve ser suficientemente individualizada;
			Falta de clareza na despesa planificada para a reabilitação de estradas.
2013	Agosto	Setembro (Uma Vez)	Não observância do princípio de não compensação, através do qual as receitas e as despesas devem ser inscritas de forma ilíquida;
			Não cumprimento das orientações metodológicas para a planificação e elaboração Orçamental lançadas pelo MF e Ministério de Planificação e Desenvolvimento.

Fonte: Departamento de Orçamento Local e Autárquico da DNO, 2014.

O quadro 2 revela que no período em análise, o Orçamento do MVM foi devolvido 4 vezes por parte do órgão da tutela devido a não observância dos princípios e regras que norteiam os Orçamentos autárquicos, bem como os programas e planos do Governo central em que as autarquias estão vinculadas.

Segundo MAE – DNDA (2008: 68), o órgão tutelar dispõe apenas da faculdade de ratificar ou não o Orçamento autárquico, não podendo introduzir ou propor alterações nem substituir por outro.

As devoluções dos Orçamentos por parte do MF são feitas com as recomendações a serem adoptados na rectificação do Orçamento. Isso revela que o Orçamento do MVM sofre uma influência por parte do órgão tutelar na medida em que eles dão recomendações, e de acordo com José⁴⁴ essas recomendações são cumpridas com vista a elaborar um Orçamento que está em conformidade com os planos e programas que as autarquias estão vinculadas. A mesma opinião é partilhada pelo Arlindo⁴⁵ que afirma que “O Ministério das Finanças de uma certa forma influencia no nosso Orçamento pois quando apresentado no MF, os técnicos da Direcção Nacional de Orçamento analisam e verificam se está em conformidade com os planos ou programas em que estamos vinculados e muitas vezes exigem certas rectificações em certas matérias do nosso Orçamento”.

Contudo, a que realçar que o órgão tutelar dispõe apenas da faculdade de ratificar ou não o Orçamento autárquico, não podendo introduzir ou propor alterações nem substituir por outro, mas não é o que se verifica no MVM pois, o órgão tutelar tem opinião e propõe alterações em certas matérias do Orçamento.

A influência do órgão tutelar em matéria de Orçamento no MVM no período em análise pode ser reflectida com base na teoria estruturalista da administração, pois o estruturalismo no entender de Pereira (2004: 134) envolve um estudo analítico das organizações considerando os factores que nelas exercem influência.

⁴⁴ **Mazivila**, José, entrevistado em 08 de Agosto de 2014;

⁴⁵ **Nandza**, Arlindo Augusto, entrevistado em 13 de Agosto de 2014;

Essa influência resulta da carência da capacidade humana que afecta o MVM, pois um dos problemas com que se debatem as instituições autárquicas é a falta de capacidade humana qualificada, o que obstaculiza de certa forma, a execução eficiente e eficaz das suas atribuições estabelecidas por lei. Segundo Paulo⁴⁶, a falta da capacidade técnica por parte dos funcionários do MVM faz com que o mesmo não obedeça na sua plenitude as datas Orçamentais estabelecidas na Lei das Finanças Autárquicas⁴⁷.

Robbins (2008: 242) refere que “a qualidade da força de trabalho de uma organização resulta, em ampla medida, dos profissionais que são contratados para trabalhar nela. Se a organização contratar pessoas cujas habilidades são inadequadas, o desempenho não será bom, independentemente dos esforços da administração em proporcionar motivação e liderança, criar grupos eficazes ou projectar actividades desafiadoras”.

Entretanto, o que se observa no nosso campo de estudo é que cerca de 90.3% dos funcionários do MVM não têm acima do nível médio (Vide a Tabela 3 na Página 34). Na Vereação da Administração, Finanças, Planificação e Recursos Humanos cerca de 85% não têm acima do nível médio, e é nesta vereação que se faz a planificação e elaboração do Orçamento autárquico.

Do que se pode deprender da entrevista tida na Direcção Nacional do Orçamento do Ministério das Finanças é que “claramente que nós percebemos da situação dos recursos humanos das AL’s e em particular do MVM, estamos cientes de que as capacitações ainda não trazem um impacto almejado pelo Ministério para que as autarquias elaborem os Orçamentos devidamente, isso de uma certa forma faz com que tenhamos uma opinião nos seus Orçamentos, opinião essa que acaba influenciando nos seus Orçamentos, mas contudo os Orçamentos do MVM tem respondido as nossas expectativas pois os mesmos versam naturalmente na solução e na satisfação das necessidades locais que beneficiam os munícipes⁴⁸”.

Com efeito, se mostra confirmada a segunda hipótese do presente estudo segunda a qual a fraca capacidade técnica dos Recursos Humanos do MVM faz com que o Orçamento sofra influência por parte do órgão da TAE.

⁴⁶ Macamo, Paulo, entrevistado em 21 de Agosto de 2014.

⁴⁷ Vide o Quadro 1, na página 29-30.

⁴⁸ Funcionário do Ministério das Finanças, entrevistado em 19 de Agosto de 2014.

A CRM e demais legislações atinentes as AL's estabelecem claramente que os municípios gozam de autonomia financeira que lhes possibilitam elaborar o seu Orçamento mas, na óptica de um dos entrevistados no MVM “o município só tem autonomia financeira nos termos da lei, mas funciona dentro das regras montadas pelo governo central, isto é, o município não tem de forma efectiva uma autonomia financeira⁴⁹”.

O princípio constitucional de poder local tem implicações financeiras. Efectivamente, a autonomia financeira das AL's aparece como resultado lógico deste princípio, sob pena de o poder local se tornar uma ficção. Por outras palavras, a autonomia financeira é um componente irredutível da própria descentralização, pois não existe uma verdadeira descentralização sem uma autonomia financeira real, fundamento da capacidade de iniciativa (Cistac e Chiziane, 2008).

Contudo, é importante realçar que apesar das AL's gozarem dessa autonomia, as mesmas estão sujeitas a tutela administrativa do Estado que consiste em verificar e assegurar a legalidade dos actos praticados pelas autarquias e incide também no processo de elaboração, aprovação e execução do Orçamento autárquico (Waty, 2000). É por essa razão que Orçamento autárquico é analisado pelo MF de modo a verificar a sua conformidade com a lei pois como avança Amaral (2006), o fim da TA é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e garantir que sejam adoptadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público.

Assim, a análise técnica (análise FOFA) que é possível fazer da TAE sobre a AVM no POA revela o Quadro 3.

⁴⁹ Nandza, Arlindo Augusto, entrevistado em 13 de Agosto de 2014.

Quadro 3: Matrix FOFA – Análise Interna e Análise Externa da Tutela Administrativa do Estado no Orçamento Autárquico do MVM

Análise Interna	
Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> ○ Existência da Lei das Finanças Autárquicas favorável e com estabelecimentos claros para a elaboração do Orçamento autárquico; ○ A autarquia da vila da Manhiça possui no sector de Finanças e Contabilidade quadros dinâmicos e com um elevado empenho na realização das suas actividades; ○ Capacitações em matéria de Orçamento autárquico – os técnicos do sector de Finanças e Contabilidade têm tido capacitações promovidas pelo Ministério das Finanças (duração de 3 dias). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ A capacidade técnica, humana e administrativa prevalecente no MVM dificultam na elaboração do Orçamento autárquico – os técnicos desta autarquia possuem fragilidades em matéria de planificação e elaboração orçamental; ○ Constante Mobilidade dos funcionários da área de Vereação de Administração, Finanças, Planificação e Recursos Humanos.
Análise Externa	
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> ○ Existência de uma equipa técnica especializada e qualificada em matéria de Orçamento autárquico no Ministério das Finanças – essa equipa com as suas habilidades é crucial nos Orçamentos das AL's principalmente os de estatutos de Vila na medida em que são essas autarquias que apresentam mais dificuldade em termos de meios técnicos, financeiros, etc.; ○ Fortificação da articulação com o Ministério das Finanças em matéria da Orçamento autárquico. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pouco tempo de duração das capacitações – conforme já foi avançado, as capacitações tem tido uma duração de 3 dias e são realizadas no mês de Março, essa duração não responde na sua plenitude as reais dificuldades dos técnicos no Orçamento autárquico; ○ Devolução do Orçamento para as rectificações – aqui o Ministério das Finanças devolve o Orçamento da Autarquia da Vila da Manhiça para que o mesmo seja rectificado com vista a ser ratificado com as devidas correcções recomendadas.

Fonte: Elaborado pelo Pesquisador, 2014.

O quadro 3 apresenta os pontos fortes, pontos fracos, as oportunidades e ameaças que caracterizam o Orçamento do MVM.

As razões que explicam este cenário parecem estar adjacentes: **i)** a deficiente capacidade técnica; **ii)** humana; e **iii)** administrativa prevalecente no MVM. Ao afirma-se isso, não se está dizendo que tudo está mal na AVM, há aspectos que estão correctos e foram validados.

O ambiente interno pode ser controlado pelos órgãos do Município, já que este é o resultado de estratégias de actuação definidas pelos órgãos autárquicos. Desta forma, os pontos fortes devem ser consolidados cada vez mais e para os pontos fracos deve-se agir para serem controladas ou, pelo menos, minimizarem-se os seus efeitos. Já o ambiente externo está totalmente fora de controlo da administração autárquica da Manhiça, por isso deve ser monitorado e procurar-se explorar as oportunidades de maneira mais ágil e eficiente, evitando-se as ameaças enquanto for possível.

Tentou-se mostrar ao longo do trabalho inerente a TAE sobre as AL's e a sua influência no POA do MVM, todavia, ao fazer-se uma leitura transversal percebe-se que o caminho a percorrer em matéria da TAE e o seu contributo no Orçamento autárquico apresenta-se ainda muito longo e desafiante. Os órgãos municipais da Vila da Manhiça têm de perceber que dentre os determinantes do sucesso Orçamental, os recursos humanos qualificados e/ou capacitados desempenham um papel importante para que se tenha um Orçamento que observe os princípios e regras Orçamentais e que visa a satisfação das necessidades locais.

CONCLUSÃO

A tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais é resultado da descentralização política em curso na Administração Pública moçambicana. O presente estudo, tinha como objectivo geral analisar a tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais no processo Orçamental autárquico e para o efeito, foi realizado o estudo de caso no Município da Vila da Manhiça no período compreendido entre 2009 a 2013.

Ter Orçamentos adequados é uma condição fundamental de descentralização, e o Orçamento está associado certamente a responsabilidade e a satisfação das necessidades colectivas.

Os dados obtidos demonstram que o estudo de caso está de acordo com as teorias propostas (Teoria de Sistemas e Teoria Estruturalista da Administração) na medida em que se verificou que há uma interacção entre as autarquias locais e o órgão de tutela que superintende a área das finanças. Ao discorrer-se da Tutela Administrativa do Estado no Município da Vila da Manhiça constatou-se que o Orçamento desse município sofre uma influência do órgão tutelar.

Com efeito, pode-se afirmar que apesar de existir um quadro legal favorável atinente a matéria do Orçamento autárquico, capacitações dos funcionários ligados as finanças, bom relacionamento e articulação entre o MVM e o MF, o Orçamento é influenciado devido a deficiência técnica, administrativa e humana, o que faz com o Orçamento do MVM seja condicionado na sua elaboração.

Neste âmbito, as conclusões das variáveis analisadas, sobretudo no período 2009 a 2013 obrigam a aceitar as hipóteses levantadas chegando a conclusão de que a Tutela Administrativa do Estado sobre a Autarquia da Vila da Manhiça assume uma grande importância no Orçamento desta autarquia influenciando na sua elaboração para estar de acordo com a Constituição e as demais leis em Moçambique assim como os planos e os programas nacionais em que as autarquias estão vinculadas.

RECOMENDAÇÕES

Como se tem vindo a referir, a Tutela Administrativa do Estado visa verificar a legalidade dos actos administrativos dos órgãos autárquicos na sua administração. Depois de uma análise do tema, constatou-se alguns aspectos de relevo tanto para o Município da Vila da Manhiça assim como para Ministério das Finanças, por essa razão, propõe-se as seguintes recomendações:

Para o Município da Vila da Manhiça

- Afectar Recursos Humanos qualificados com vista a responder eficientemente as necessidades do próprio município, em especial a Vereação das Finanças, Planificação e Recursos Humanos para melhor planificação e elaboração do Orçamento;
- Promover capacitações dos funcionários da área financeira da autarquia em matéria de Orçamento Autárquico em vez de depender apenas das capacitações do MF. Com mais capacitações, os técnicos desse Município terão mais subsídio no que se refere a planificação e elaboração Orçamental;
- Rever o seu quadro de pessoal a curto prazo e despromover a constante mobilidade dos funcionários da área da vereação das finanças com vista a ter um quadro fixo nesta área que se beneficiará frequentemente das capacitações;
- Fortificar a articulação e o relacionamento com o Ministério das Finanças em matéria de Orçamento autárquico, isso permitirá a criação e implementação de melhores estratégias da planificação e elaboração do Orçamento.

Para o Ministério das Finanças

- Reforçar o apoio da equipa técnica ao Município da Vila da Manhiça para melhor elaborar o seu Orçamento assim como aumentar a duração das capacitações na matéria de Orçamento autárquico. Isso permitirá haver maior contacto entre os técnicos qualificados do MF e os técnicos do MVM;
- Pressionar os órgãos do MVM de modo a cumprir com as datas estabelecidas na Lei das Finanças Autárquicas no seu processo Orçamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A) Livros

- **Alves, A. T., e R. B. Cossa** (1997), *Guião das Autarquias Locais*, Livraria Universitária, Maputo;
- **Amaral, D. F.** (2006), *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., Vol. I, Edições Almedina S.A., Coimbra;
- **Bilhim, J.** (2004), *A Governação nas Autarquias Locais*, SPI, Porto;
- **Caetano, M.** (2007), *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., Almedina, Revista Actualizada, Coimbra;
- **Carvalho, J. S.** (1996), *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*, 1ª ed., livraria Almedina, Coimbra;
- **Caupers, J.** (2001), *Introdução ao Direito Administrativo*, 6ª ed., Âncora Editora, Lisboa;
- **Chambule, A.** (2000), *Organização Administrativa de Moçambique*, CIEDIMA S.A.R.L, Maputo;
- **Chiavenato, I.** (2007), *Teoria Geral da Administração*, 7ª ed., Campus, São Paulo;
- **Chiavenato, I. e A. Sapiro** (2003), *Planejamento Estratégico: Fundamentos e Aplicações*, 1ª ed., Editora Elsevier, Rio de Janeiro;
- **CIRESP** (2001), *Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2010-2011*. Imprensa Nacional de Moçambique: Maputo;
- **Cistac, G.** (2001), *Manual de Direito das Autarquias Locais*, Livraria Universitária, Moçambique - Maputo;
- **Cistac, G. e E. Chiziane** (2008), *10 Anos de Descentralização em Moçambique: Os Caminhos Simosos de Um Processo Emergente*, Livraria Universitária, Maputo;

- **Daychouw, M.** (2007), *Ferramentas e Técnicas de Gerenciamento*, 3ª ed., Editora Brasport, Rio de Janeiro;
- **Dias, R. e F. Matos** (2012), *Políticas Públicas*, 1ª ed., Atlas S.A, São Paulo;
- **Fornazieri, L. M.** (2007), *Análise Operacional da Função Educação: A Importância do Planejamento*, 1ª ed., São Paulo;
- **Gil, A. C.** (2002), *Como Elaborar Projectos de Pesquisa*, 4ª ed., Atlas S.A., São Paulo;
- _____ (1999), *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 5ª ed., Atlas S.A., São Paulo;
- **Gomes, R. C.** (2000), *O Orçamento da Base-Zero como Técnica de Planejamento Financeiro*, 1ª ed., São Paulo;
- **Guambe, J. M.** (1999), *O Processo de Descentralização num Contexto Democrático em Moçambique*, 1ª ed., Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio Janeiro;
- **Guimarães, V.** (1998), *As Finanças Autárquicas (Reflexão Sobre a Experiência Moçambicana)*. In Aguiar Mazula, et al. (1998), *Autarquias Locais em Moçambique – Antecedentes e Regimes Jurídico*, Lisboa – Maputo. Pp. 73 – 139;
- **Hanlon, J.** (1997), *Guia Básica Sobre as Autarquias Locais*, AWEPA, Maputo-Moçambique;
- **Kwasnicka, E. L.** (2006), *Teoria Geral da Administração*, 3ª ed., Editora Atlas S.A., São Paulo;
- **Nguenha, E. et al.** (2008), *Finanças Locais: Desempenho e Sustentabilidade dos Municípios*. In Bernhard Weiner (2008), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo? Economia, Política Recursos e Resultados*, Maputo. Pp. 198-215. Disponível em <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros>, consultado em 25 de Julho de 2014, as 18:50h;
- **Marconi, M. A. e E. M. Lakatos** (2007), *Metodologia Científica*, 3ª ed., Atlas S.A., São Paulo;
- _____ (2010), *Metodologia Científica*, 5ª ed., Atlas S.A., São Paulo;

- **Martins, G. A. e L. Alexandre** (2000), *Guia Para Elaboração de Monografia e Trabalhos de Conclusão de Curso*, 1ª ed., Atlas S.A, São Paulo;
- **Mazula, A. et al.** (1998), *As Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e Regime Jurídico*, 1ª ed., Lisboa – Maputo;
- **Ministério da Administração Estatal – Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico** (2008), *Manual de Formação de Planificação e Programação Orçamental Autárquica*, Maputo;
- **Ministério da Administração Estatal** (1998), *Pacote Autárquico: Brochura I*, Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo;
- **Ministério da Função Pública – Inspeção Geral Administrativa do Estado** (2010), *Proposta de Manual de Procedimentos de Fiscalização e Inspeção Administrativa do Estado*, Maputo;
- **Muniz, A. J. et al.** (2007), *Teoria Geral da Administração*, 5ª ed., Editoras Atlas S.A., São Paulo;
- **Perreira, A. M.** (2004), *Introdução à Administração*, 3ª ed., Pearson Prentice Hall Editora, São Paulo;
- **Ribeiro, A. L.** (2004), *Teoria da Administração*, 2ª ed., Editora Saraiva, São Paulo;
- **Robbins, S. P.** (2008), *Fundamentos do Comportamento Organizacional*, 8ª ed., Pearson Prentice Hall, São Paulo;
- **Severino, A. J.** (2007), *Metodologia do Trabalho Científico*, 23ª ed., Cortez Editora, São Paulo;
- **Teixeira, E. A.** (2003), *Teoria Geral da Administração e Prática*, 1ª ed., FGV Editora, São Paulo;
- **Toledo, G. Luciano & I. Ivo** (1985), *Estatística Básica*, 2ª ed., Campus, São Paulo;
- **Waty, T. A.** (2000), *Autarquias Locais: Legislação Fundamental*, W&W Editora, Maputo;

- **Zavale, G. J. B.** (2011), *Municipalismo e Poder Local em Moçambique*, 1ª ed., Escolar Editora, Maputo-Moçambique.

B) Artigo de Revista Científica

- **Cistac, G.** (2012), “Moçambique”, *Institucionalização, Organização e Problemas do Poder Local*, Lisboa, 18-23;
- **Manual da Sindicância Administrativa** (2004), São Paulo. Disponível em <http://www.google.co.mz/search=pt-source=Sindicancia>, consultado em 20 de Julho de 2014, as 14:29h;

C) Publicações Oficiais

- **Constituição da República de Moçambique** (2004), Imprensa Nacional de Moçambique: Maputo;
- **Boletim da República** (1997a), *Lei de Quadro Jurídico-legal para a Implementação das Autarquias Locais – 2/97*, de 18 de Fevereiro. I Série, Número 7. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;
- _____ (1997b), *Lei da Tutela Administrativa do Estado Sobre as Autarquias Locais – 7/97*, de 31 de Maio. I Série, Número 22. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;
- _____ (1997c), *Lei de Criação de Alguns Municípios – 10/97*, de 31 de Maio. I Série, Número 22. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;
- _____ (2002), *Lei que Cria o Sistema da Administração Financeira do Estado – 9/2002*, de 12 de Fevereiro. I Série, Número 7. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;
- _____ (2007), *Lei que Altera o Regime Jurídico da Tutela Administrativa Sobre as Autarquias Locais Estabelecidos na Lei n.º 7/97, de 31 de Maio – 6/2007*, de 9 de Fevereiro. I Série, Número 6. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;

- _____ (2008a), *Lei que Define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico* – 1/2008, de 16 de Janeiro. I Série, Número 3. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;
- _____ (2008b), *Lei que Cria 10 novos Municípios de Vila* – 3/2008, de 2 de Maio. I Série, Número 4. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;
- _____ (2013), *Lei que Cria Novos Municípios* – 11/2013, de 3 de Junho. I Série, Número 44. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;
- _____ (2008c), *Decreto que Define as Modalidades de Exercício da Tutela Administrativa dos Governadores Provinciais e dos Governos Provinciais nas Autarquias Locais* – 56/2008, de 30 de Dezembro. I Série, Número 52. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo;
- _____ (2008d), *Diploma Ministerial que Aprova o Regulamento Interno das Inspeção da Administração Local* – 23/2008, de 31 de Março. I Série, Número 13. Publicação Oficial da República de Moçambique: Maputo.

D) Relatório

- **Ministério da Administração Estatal** (2002), *Folha Informativa dos Municípios II*, Elográfico, Maputo;

E) Portais da Internet

- http://pt.wikipedia.org/wiki/Manhi%C3%A7a#cite_note-1, consultado em 10 de Setembro de 2014, as 19:28h.

F) Fontes Primárias

o Lista de Pessoas Entrevistadas

1. **Funcionário do Ministério das Finanças**, entrevistado em 19 de Agosto de 2014, na Cidade de Maputo;
2. **Funcionário do Ministério da Administração Estatal**, entrevistado em 13 de Agosto de 2014, na Cidade de Maputo;
3. **Macamo, Paulo** – Chefe de Departamento do Orçamento Local e Autárquico, entrevistado em 21 de Agosto de 2014, na Cidade de Maputo;
4. **Mazivila, José** – Técnico de Planificação, entrevistado em 08 de Agosto de 2014, em Manhiça;
5. **Muianga Junior, António Ernesto** – Presidente da Assembleia Municipal, entrevistado em 23 de Julho de 2014, em Manhiça;
6. **Muianga, António** – Técnico de Contabilidade, entrevistado em 11 de Agosto de 2014, em Manhiça;
7. **Munguambe, Luís Jossias** – Presidente do Município da Vila da Manhiça, entrevistado em 11 de Agosto de 2014, em Manhiça;
8. **Muwate, Anselmo** – Técnico de Contabilidade, entrevistado em 11 de Agosto de 2014, em Manhiça;
9. **Nandza, Arlindo Augusto** – Vereador de Administração, Finanças, Planificação e Recursos Humanos, entrevistado em 6 e 13 de Agosto de 2014, em Manhiça;
10. **Da Graça, Sheila** – Técnica da Repartição Territorial, entrevistada em 19 de Agosto de 2014, na Cidade de Maputo;

ANEXOS

Anexo 1

Anexo 2

Classificação dos Municípios em Moçambique

Província	Município	Classificação	Província	Município	Classificação
Cabo Delgado	Pemba	C	Tete	Tete	C
	Montepuez	D		Moatize	Vila
	Mocímboa da Praia	Vila		Nhamayábuè	Vila
	Mueda	Vila		Ulongué	Vila
	Chiúre	Vila		Chimoio	C
Niassa	Lichinga	C	Manica	Manica	D
	Cuamba	D		Catandica	Vila
	Metangula	Vila		Sussundenga	Vila
	Marrupa	Vila		Gondola	Vila
	Mandimba	Vila		Beira	B
Nampula	Nampula	B	Sofala	Maxixe	D
	Angoche	D		Massinga	Vila
	Ilha de Moçambique	C		Vilankulo	Vila
	Nacala	C		Quissico	Vila
	Monapo	Vila		Xai-Xai	C
	Malema	Vila		Chibuto	D
	Ribaué	Vila		Chókwè	Vila
Zambézia	Quelimane	C	Gaza	Macia	Vila
	Gúruè	D		Manjacaze	D
	Mocuba	D		Praia do Bilene	Vila
	Milange	Vila		Matola	B
	Alto Molócuè	Vila		Manhiça	Vila
	Maganja da Costa	Vila		Boane	Vila
					Namaacha
			Maputo	A	

Fonte: Lei n.º 10/97, de 31 de Maio (BR, 1997d); Lei n.º 3/2008, de 2 de Maio (BR, 2008b) e a Lei n.º 11/2013, de 3 de Junho (BR, 2013).

Anexo 2



A- Guião de Entrevista para o Município da Vila da Manhiça

Os dados da entrevista para uso estreitamente académico e destinam-se a compreensão de aspectos relacionados com a Tutela Administrativa do Estado no Processo Orçamental Autárquico do Município da Vila da Manhiça.

1. Identificação e função do entrevistado.
2. Qual é a sua opinião em relação as condições existentes em termos de meios técnicos, humanos e financeiros para a realização das actividades e implementação de projectos locais?
3. Que apreciação se pode fazer em relação ao Orçamento do Município da Vila da Manhiça?
4. De que forma é feita o processo orçamental do Município da Vila da Manhiça? A sua elaboração, aprovação e execução.
5. Que contribuição a Tutela Administrativa do Estado traz para o Orçamento da Autarquia da Vila da Manhiça?
6. Quais são os principais estrangimentos da Tutela Administrativa do Estado no âmbito do processo orçamental do Município da Vila da Manhiça?
7. Como tem sido o relacionamento e a articulação entre o Município da Vila da Manhiça e o Ministério das Finanças em matéria do Orçamento autárquico? Tem enfrentado dificuldades? De que natureza?
8. Em que circunstâncias o Orçamento do Município da Vila da Manhiça é devolvido para as rectificações? Já ouvi situações destas no período de 2009 à 2013? Se sim, o Ministério das Finanças tem feito recomendações?
9. O Ministério da Finanças exerce alguma influência no Orçamento da Vila da Manhiça? Se sim, de que forma?
10. O que gostaria de referir que não foi abordado nesta entrevista? Sugestões em torno do assunto.

Gratos pela atenção e contribuição dispensada.

Maputo, 2014



B- Guião de Entrevista para o Ministério das Finanças

Os dados da entrevista para uso estreitamente académico e destinam-se a compreensão de aspectos relacionados com a Tutela Administrativa do Estado no Processo Orçamental Autárquico do Município da Vila da Manhiça.

1. Identificação e função do entrevistado.
2. Como tem sido o relacionamento e a articulação entre o Ministério das Finanças e as Autarquias Locais (em especial a Autarquia da Vila da Manhiça) em matéria de orçamento?
3. O Ministério das Finanças tem assistido as Autarquias Locais na matéria de Orçamento? Se sim, de que forma.
4. O Ministério das Finanças tem promovido capacitações aos técnicos das autarquias locais em matéria de orçamento? Se sim, na sua opinião essas capacitações têm tido impacto positivo na elaboração do orçamento autárquico por parte dos técnicos?
5. Já houve situações em que o Orçamento foi devolvido para rectificações? (Em especial o orçamento da Autarquia da Vila da Manhiça). Se sim, por que razões?
6. O n.º 1 do artigo 13 da Lei das Finanças Autárquicas estabelece que “as autarquias locais apresentam até 31 de Julho de cada ano ao Ministério que superintende a área das Finanças, a proposta do respectivo Orçamento necessário à elaboração do Orçamento do ano seguinte”. Será que as autarquias têm cumprido com essa data estabelecida por lei? (Em especial a Autarquia da Vila da Manhiça).
7. Que importância a tutela administrativa do Estado (na matéria financeira) desempenha nas autarquias locais?
8. Qual é a real função da ratificação do Orçamento autárquico?
9. Em que medida a ratificação do Orçamento autárquico influencia nos Orçamentos elaborados pelos órgãos autárquicos?
10. O que gostaria de referir que não foi abordado nesta entrevista? Sugestões em torno do assunto.

Grato pela atenção e contribuição dispensada

Maputo, 2014