

GLM

Visão Global, Experiência Local

Janeiro 2013

MOÇAMBIQUE- O NOVO REGIME DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO



GLM - Gabinete Legal Moçambique

Tomás Timbane

Sócio Internacional

tomas.timbane@glm-advogados.com

O Sector Empresarial do Estado exerce uma função importante na economia moçambicana. O Estado, por ausência de vocação empresarial, decidiu criar e atribuir a entidades com personalidade jurídica própria, o exercício de diversas actividades. Muitas dessas actividades só podem ser exercidas por entes que tenham o apoio do Estado, dispondo de poderes e meios que as empresas privadas normalmente não têm. Hoje em dia, tendo em vista acelerar o desenvolvimento do país, as empresas públicas tem um papel muito importante não só através do exercício das suas actividades tradicionais, mas, também, das parcerias que venham a estabelecer com empresas privadas, nacionais ou estrangeiras.

Diversa legislação tem sido produzida nos últimos tempos relativa ao Sector Empresarial do Estado, mas a nova Lei das Empresas Públicas (Lei n.º 6/2012, de 8 de Fevereiro, adiante abreviadamente LEP), que entrou em vigor na data da sua publicação, reveste-se de capital importância. Com esta lei pretende-se adequar o regime jurídico das empresas públicas à conjuntura actual e às exigências e prioridades que se colocam ao Estado em matéria de gestão do sector empresarial. Por exemplo, os recentes desenvolvimentos no sector dos recursos naturais, energia e infra-estruturas, implicam que o Estado, quando tenha de participar no capital das empresas que venham a explorar esses recursos, esteja representado por empresas regidas por regras que não prejudiquem a flexibilidade que delas se exige.

Para além dos diversos aspectos inovadores que ela traz, importa, destacar, em primeiro lugar, o regime transitório nele previsto, bem assim, a previsão da necessidade da sua regulamentação. Apesar de a lei estabelecer um prazo de 90 (noventa) dias para a revisão dos actuais estatutos das empresas públicas, a mesma impõe expressamente a vigência dos referidos estatutos nesse mesmo prazo, sendo que depois disso prevalece o regime previsto na Lei. A regulamentação a ser aprovada pelo Governo deverá fixar o modelo de Estatutos a adoptar pelas empresas públicas, as competências e o funcionamento das tutelas financeira e sectorial, o processo de tomada de decisões, o conteúdo e o modelo dos contratos-programa, entre outros aspectos.

Muitos aspectos do regime anterior mantêm-se no actual regime, mas as inovações são inúmeras, sobretudo no que se refere ao relacionamento das empresas públicas com o Governo que, como se sabe, define a Política

O Estado, por ausência de vocação empresarial, decidiu criar e atribuir a entidades com personalidade jurídica própria, o exercício de diversas actividades.



Económica do Estado. As empresas públicas passam a estar unicamente sujeitas à tutela sectorial e financeira, o que afasta o regime anterior de tutela e subordinação. A tutela sectorial será exercida pelo Ministro ou dirigente responsável pela actividade onde se integra o objecto da empresa pública, sem prejuízo da autonomia da gestão da empresa e das competências que lhes são conferidas legalmente, enquanto a tutela financeira mantém-se no Ministro que superintende a área das Finanças.

Essas tutelas exercem as suas funções e deliberam sobre as competências que lhes são atribuídas por lei de forma conjunta. Enquadram-se na tutela a definição das políticas gerais de desenvolvimento da empresa, a política de salários, remunerações e outras regalias dos titulares dos órgãos sociais, podendo delegar essas funções a uma comissão de remunerações, bem assim a apreciação dos relatórios de gestão e as contas do exercício.

No seguimento desta tutela conjunta, o Regulamento Interno das empresas públicas, apesar de ser aprovado pelo Ministro ou dirigente do órgão de tutela sectorial, fica sujeito ao parecer favorável do Ministro que superintende

a área das Finanças. Desse regulamento deve constar, de entre outros, aspectos relativos a organização interna, descrições de funções, organização do trabalho, políticas de progressão profissional e estatuto remuneratório. Do mesmo modo, a abertura de delegações e representações, para além de dever mostrar-se necessário e conforme aos termos estatutários, carece de autorização da tutela sectorial, ouvida a tutela financeira.

Sendo assim, o Regulamento Interno das actuais empresas públicas, sempre que se justificar a sua compatilização ao novo regime jurídico nos termos da nova Lei, vai carecer, sempre, do parecer favorável do Ministro que superintende a área das finanças, no caso o Ministro das Finanças.

Do mesmo modo, a subscrição de participações financeiras deixa de ser autorizada conjuntamente pelo dirigente da respectiva área de subordinação e pelo Ministro das Finanças, passando a carecer de autorização do Ministro que superintende a área das Finanças, ouvido o Ministro ou dirigente do órgão de tutela sectorial. Aqui não se trata de uma decisão conjunta, mas apenas da decisão da entidade que exerce a tutela

financeira, a qual terá, sempre, de ouvir a tutela sectorial, cuja posição pode, porém, ser contrária à decisão que venha a ser tomada pela tutela financeira. Essas participações financeiras que devem ser geridas pelas empresas públicas, estão sujeitas a uma monitorização por uma entidade ou instituição a ser designada pelo Ministro que superintende a área das Finanças.

Do mesmo modo, a subscrição de participações financeiras deixa de ser autorizada conjuntamente pelo dirigente da respectiva área de subordinação e pelo Ministro das Finanças, passando a carecer de autorização do Ministro que superintende a área das Finanças, ouvido o Ministro ou dirigente do órgão de tutela sectorial.

O capital social das empresas públicas pode subdivir-se em unidades de participação, representados em títulos na forma que vier a ser especificada nos seus estatutos, sendo que será no diploma de criação que são indicadas as condições de sua realização.

Enquanto accionista das empresas públicas, o Estado faz-se representar pelo Ministro que superintende a área das Finanças, devendo decidir sobre a aplicação de resultados de cada exercício económico, ainda que ouvido o Ministro ou dirigente do órgão de tutela sectorial.

Do ponto de vista de tutela, há uma amplitude do dever de informação, devendo as empresas públicas prestar um conjunto de informações visando o acompanhamento e controle das suas actividades, destacando-se a apresentação mensal à tutela financeira dos planos de fluxo financeiros. Do ponto de vista organizacional, as empresas públicas têm um conselho de administração e um conselho fiscal, sendo que aquele é constituído por um número ímpar não superior a cinco membros executivos, incluindo o Presidente, acrescido de dois administradores não executivos, um indicado pela tutela financeira e outro pelos trabalhadores. Uma inovação que deve ser registada relaciona-se com a nomeação do Presidente do Conselho de Administração, que apesar de continuar a ser do Conselho de Ministros, faz-se mediante proposta do Ministro ou dirigente do órgão de tutela sectorial, ouvido o Ministro que superintende a área das Finanças.

Uma outra inovação é relativa ao mandato dos membros do Conselho de Administração que dos anteriores 3 (três) anos, foi alargado para 4 (quatro) anos, período que coincide com a duração do contrato programa. Durante o período inicial da entrada em vigor da Lei das Empresas Públicas, ficou por se saber qual era o mandato dos órgãos sociais, justamente porque a lei, por lapso, não o previa, concluindo-se, nessa

altura, que o mandato dos membros do Conselho de Administração mantinha-se em 3 (três) anos, nos termos do Estatuto do Gestor Público. No que se refere aos membros do Conselho Fiscal, o mandato mantém-se nos anteriores 3 (três) anos.

Ainda que o Conselho de Administração goze dos poderes necessários para assegurar e controlar a gestão corrente e o desenvolvimento da empresa, sujeita-se à (i) aprovação da tutela sectorial e financeira dos planos de actividades (económica e financeira), apreciação do relatório de actividades e de prestação de contas e (ii) apreciação e aprovação pela tutela financeira do plano de aplicação de resultados. Para além disso, a aquisição e alienação de valores mobiliários e bens imobilizados depende da aprovação da tutela financeira. De entre as competências próprias do Conselho de Administração que não carecem de apreciação de nenhuma das tutelas refira-se a aprovação dos objectivos e políticas de gestão da empresa, implementação das políticas de gestão da empresa e elaboração do quadro de pessoal, bem como a criação e gestão do sistema complementar de segurança social¹.

No âmbito dos poderes que lhe são próprios, o Presidente do Conselho de Administração² deve, no prazo de 90 (noventa) dias contados da sua nomeação, submeter à apreciação e aprovação dos Ministros que superintendem as áreas das Finanças, da Planificação e Desenvolvimento e do Ministro ou dirigente de tutela sectorial, o projecto do contrato programa que servirá de base para a monitoria e avaliação do desempenho. Como é evidente, essa monitoria e avaliação incidirá sobre o contrato programa que tenha sido assinado entre estes

dirigentes e a empresa pública, cujo conteúdo é fixado pela lei. Do ponto de vista de fiscalização, no exercício das suas funções, os membros do Conselho Fiscal, podem assistir às reuniões do Conselho de Administração, sendo obrigatória a participação nas reuniões em que se aprecia o relatório e contas e a proposta de orçamento.

Relativamente ao património, as empresas públicas administram e dispõem dos bens que integram o seu património afecto ou adquirido, os quais respondem pelas suas dívidas, bem como administram os bens do domínio público do Estado afectos às actividades a seu cargo, devendo manter o seu cadastro actualizado.

O capital social das empresas públicas pode subdivir-se em unidades de participação, representados em títulos na forma que vier a ser especificada nos seus estatutos, sendo que será no diploma de criação que são indicadas as condições de sua realização.

Ainda que se trate de empresas com autonomia administrativa, por serem empresas propriedade do Estado, a lei estabelece a possibilidade do Conselho de Ministros formular orientações estratégicas para a globalidade das empresas públicas. Em complemento das orientações do Governo, as tutelas sectorial e financeira podem formular orientações gerais dirigidas a um conjunto de empresas do mesmo sector, ou orientações específicas dirigidas a uma determinada empresa, podendo estas orientações estabelecer metas qualitativas e quantitativas, bem como fixar parâmetros ou linhas de orientação para a determinação da remuneração dos gestores.

Uma outra inovação é relativa ao mandato dos membros do Conselho de Administração que dos anteriores 3 (três) anos, foi alargado para 4 (quatro) anos, período que coincide com a duração do contrato programa.

¹ Esta situação reforça o carácter complementar dos esquemas de segurança social das empresas públicas, os quais, como os de qualquer empresa privada, estão sujeitas à inscrição obrigatória na segurança social. Este sistema complementar depende, como resulta da aplicação do regime jurídico do referido sistema, dos Ministros que superintendem as áreas do Trabalho e das Finanças, devendo tais empresas demonstrar capacidade para a sua sustentabilidade.

² Nas suas faltas ou impedimentos, o Presidente do Conselho de Administração é substituído pelo administrador executivo mais antigo ou, havendo mais do que um nessas condições, o de maior idade.

As empresas públicas devem adoptar os procedimentos de controlo interno e auditoria que se mostrem adequados para garantir a fiabilidade das suas contas e demais informação financeira, especialmente as recomendadas pela auditoria externa às contas, do conselho fiscal e da Inspeção-Geral de Finanças.

O endividamento ou assunção pelas empresas públicas de responsabilidades de natureza similar, incluindo a emissão de obrigações, estão sujeitos a autorização do órgão de tutela financeira (qualquer que seja o montante da dívida), salvo os casos de créditos correntes com obrigação de reembolso até ao prazo de dois anos.

Do ponto de vista das receitas, as empresas públicas podem ser financiadas pelo Orçamento do Estado, a título de subsídio ao défice de exploração ou aos preços, quando razões de interesse público determinem a práticas de preços ou tarifas ou a prestação de serviços abaixo do respectivo custo. É fixado um regime de controle financeiro e prevenção do risco fiscal, compreendendo a análise da sua sustentabilidade económica e financeira bem como a avaliação da legalidade, economicidade, eficiência e eficácia da respectiva gestão. Nesse âmbito, as empresas públicas devem adoptar os procedimentos de controlo interno e auditoria que se mostrem adequados

para garantir a fiabilidade das suas contas e demais informação financeira, especialmente as recomendadas pela auditoria externa às contas, do conselho fiscal e da Inspeção-Geral de Finanças.

Os auditores externos passam a ser designados pelo Ministro que tutela a área das Finanças, mediante concurso público e de forma rotativa, sendo os custos suportados pela empresa auditada, isentando-se as contas das empresas públicas à fiscalização prévia, mas sujeitando-as à fiscalização sucessiva, nos casos em que o Tribunal Administrativo o entenda justificar-se.

Para além das disposições constantes da Lei das Empresas Públicas, o regime jurídico do sector empresarial do Estado terá como suporte a regulamentação da lei, que está a ser elaborada pelo Governo, bem assim dos diversos instrumentos importantes para a gestão e desenvolvimento das suas actividades, como é o caso da Lei das Parcerias Público-Privadas.

Esta newsletter foi preparada em colaboração com uma equipa multidisciplinar composta por advogados moçambicanos do GLM – Gabinete Legal Moçambique e por advogados portugueses de PLMJ, ao abrigo de um Acordo de Cooperação Internacional e de Adesão à Rede “PLMJ International Network”, em estrito cumprimento das regras deontológicas aplicáveis.
