



# O papel da legislatura no processo orçamental

ESTUDO DE CASO  
NACIONAL  
NIGÉRIA



# Índice

<i>Acrónimos e abreviaturas</i>	2
<b>Sumário executivo</b>	3
<b>Introdução</b>	4
<b>Enquadramento legal: regulamento interno</b>	5
Formulação e planeamento orçamental	5
Aprovação e exame do orçamento	5
Supervisão do orçamento	6
Auditoria e avaliação	6
<b>Práticas e desafios</b>	8
Planeamento e formulação	8
Dotação de verbas e aprovação	12
Supervisão orçamental	14
Auditoria e avaliação	16
<b>Conclusões e recomendações</b>	18
<i>Anexo</i>	19

## Acrónimos e abreviaturas

DOF	Direcção do Orçamento da Federação	QDMP	Quadro de despesa de médio prazo
CEF	Conselho Executivo Federal	NABRO	Gabinete de Estudos Orçamentais da Assembleia Nacional
GFN	Governo Federal da Nigéria	NEIC	Comissão Nacional de Inteligência Económica
FRA 2007	Lei de Responsabilidade Fiscal de 2007	NILDS	Instituto Nacional de Estudos sobre a Legislação e a Democracia
RFN	República Federal da Nigéria	NPC	Comissão Nacional do Planeamento
DEO	Documento de Estratégia Orçamental	OAGF	Gabinete do Director de Contas da Federação
IIO	Instituição independente orçamental	OAugF	Gabinete do Auditor Geral da Federação
MOPN	Ministério do Orçamento e do Planeamento Nacional	CCP	Comissão das Contas Públicas
MDA	Ministérios, departamentos e agências		
MF	Ministério das Finanças		

# Sumário executivo

A Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) colabora com os ministérios das finanças, do orçamento e do planeamento para conceber e implementar iniciativas de reforma, susceptíveis de produzir sistemas mais funcionais de gestão das finanças públicas (GFP). Promove a aprendizagem entre pares, e partilha e utiliza abordagens centradas no problema e iterativas para resolver desafios específicos aos respectivos contextos. Uma das áreas de incidência é a melhoria da transparência orçamental para uma maior responsabilização e participação, visto ser um factor complementar a outras reformas de GFP.

O presente estudo de caso sobre o papel da Assembleia Nacional da Nigéria durante o processo orçamental oferece o panorama geral e uma explicação do papel dos diferentes parlamentos em África, e das diferentes relações entre o executivo e o órgão legislativo durante todo o ciclo de GFP. O estudo consistiu em entrevistas com o Ministério das Finanças (MF), a Direcção do Orçamento da Federação (DOF) o Ministério do Orçamento e Planeamento Nacional (MOPN), a Assembleia Nacional (tanto o Senado quanto a Câmara dos Deputados), o Gabinete de Estudos Orçamentais da Assembleia Nacional. (*National Assembly Budget Research Office - NABRO*), o Instituto Nacional de Estudos sobre a Legislatura e a Democracia (*National Institute for Legislative and Democratic Studies - NILDS*) e o Gabinete do Auditor Geral da Federação (OAuGF), entre outras instituições.

Alguns dos principais desafios relacionados com a forma como a Assembleia Nacional contribui para melhorar a formulação, a implementação dos planos de despesas e a supervisão do orçamento na Nigéria incluem:

- Ausência de normas explícitas a orientar o processo orçamental;
- Atrasos na produção do Quadro de Despesa a Médio Prazo / Documento de Estratégia Orçamental (QDMP/DEO);
- Fraca colaboração entre os órgãos executivo e legislativo na fase de formulação;
- Fraca autonomia, capacidades e recursos do NABRO;
- Atrasos na apresentação do projecto de lei do orçamento;

- Ausência de engajamento robusto entre os órgãos executivo e legislativo durante a fase de aprovação do orçamento;
- Atrasos na aprovação do projecto de lei do orçamento;
- Falta de coordenação, e duplicação, de agências de reporte;
- Atrasos na produção de relatórios de execução orçamental e fraco acompanhamento dos mesmos;
- Atrasos na entrega do relatório do Director de Contas;
- Atrasos na entrega do relatório do Auditor Geral e não apreciação do mesmo; e
- Fraca autonomia, capacidade e recursos do Auditor Geral.

O conhecimento destes desafios representa um ponto de entrada apropriado para encetar as medidas necessárias para a melhoria. Modo geral, as medidas futuras consistem em:

- Elaboração de regras claras e definição de responsabilidades claras em todo o processo orçamental, e definição de um calendário orçamental;
- Melhoraria da coordenação e troca de informações entre os actores durante os processos de formulação e execução;
- Reforço da autonomia, das capacidades e dos recursos do NABRO; e
- Reforço da autonomia, das capacidades e dos recursos do OAuGF

# Introdução

Tratando-se de um plano financeiro e económico anual para a mobilização e dotação de recursos, o orçamento é o instrumento mais crucial para a gestão económica, e o veículo para atingir as metas das políticas públicas do governo. Sendo democraticamente eleitos, os legisladores não se cingem a introduzir leis e a representar os seus partidos políticos e eleitorados, mas também contribuem de forma essencial para o processo orçamental. A contribuição dos mesmos é crucial para fortalecer o papel da direcção do orçamento (planeamento, dotação, execução, avaliação) e, entre as suas funções de supervisão, garantir que os resultados do processo orçamental estejam alinhados com os objectivos preconizados. O trabalho dos legisladores confere autonomia e responsabilidade ao processo uma vez que, enquanto guardiões dos bens da nação, respondem ao eleitorado e, de acordo com a constituição, têm o mandato para garantir a afectação judiciosa dos recursos disponíveis a um custo mínimo.

O orçamento é uma ferramenta vital para o desenvolvimento socioeconómico. Posto isto, é imprescindível conhecer os desafios que impedem a sua efectiva implementação e boa execução de todo o processo orçamental. No contexto da Nigéria, este estudo visa aprofundar o nosso conhecimento do papel do órgão legislativo durante o processo orçamental em relação à prática e experiência actuais e, em particular, como os legisladores podem promover melhorias em matéria da preparação, implementação e supervisão do orçamento.

A Nigéria voltou a ser um regime democrático em Maio de 1999, após ter vivido um longo período de regime militar caracterizado pela ausência de instituições democráticas importantes (como um órgão legislativo do governo) e a supressão da Constituição. Durante esse período, todo o processo orçamental na Nigéria era realizado por certas agências que respondiam directamente aos conselhos militares no poder. As decisões em matéria do orçamento eram tomadas principalmente pela junta militar, carecendo de participação legislativa e pública. As referidas agências incluíam o Ministério Federal das Finanças (MFF), a Comissão Nacional de Planeamento (CNP), a Comissão Nacional de Inteligência Económica (NEIC), o Gabinete do Director de Contas da Federação (OAGF), bem como o Gabinete do Auditor Geral da Federação (OAuGF). A instauração da democracia constitucional, em 1999, veio a transformar significativamente a dinâmica do processo orçamental, passando pela introdução de um quadro legal apropriado, que

estipulava as responsabilidades da Assembleia Nacional e das organizações da sociedade civil (OSC) em matéria do orçamento. Com a democracia constitucional foram ainda criadas novas instituições orçamentais, como a Comissão de Responsabilidade Orçamental (CRO) e o Gabinete de Estudos Orçamentais da Assembleia Nacional (NABRO). O quadro jurídico definiu as funções da Assembleia Nacional em todas as fases do processo orçamental. Assim, um processo deliberativo e participativo - apesar de mais lento - do orçamento veio substituir a junta militar.

Actualmente, na Nigéria, vigora um sistema de governo presidencial parecido com o dos Estados Unidos (EUA), consistindo num presidente executivo e um órgão legislativo independente. Embora o partido no poder tenha controlado tanto o poder executivo quanto o legislativo desde 1999 até à data, o processo orçamental sempre fez objecto de contenda entre esses dois órgãos. Esta relação turbulenta tem frequentemente dado aso a impasses que atrasam a aprovação e a execução do orçamento, e a consequentes previsões e projecções orçamentais irrealistas susceptíveis de dificultar a boa prestação de serviços em sectores críticos, como a saúde, a educação e a segurança. Nos últimos tempos, o papel do legislador no processo orçamental tem sido mal interpretado e relegado ao papel de supervisão legislativa básica, o que não é suposto ser o caso.

A segunda secção deste estudo de caso examina o enquadramento jurídico para perceber quais as regras e procedimentos que regem o processo orçamental e consagram espaço à participação do órgão legislativo. A terceira secção descreve as diferentes partes do processo orçamental na Nigéria. Esta é seguida por secções que visam conhecer as práticas e os desafios inerentes às funções da Assembleia Nacional e como o órgão legislativo poderia promover o melhor planeamento e formulação, afectação e aprovação, supervisão e auditoria do orçamento. Na conclusão são formuladas recomendações sobre as medidas a serem tomadas para estimular a colaboração entre o MOPN, o Ministério das Finanças (MF), o NABRO e a Assembleia Nacional no sentido de superar a generalidade dos desafios do processo orçamental.

# Enquadramento legal: regulamento interno

A Constituição de 1999, conforme alterações introduzidas (doravante, a Constituição de 1999), delinea os princípios e o enquadramento jurídico que regem a gestão orçamental na Nigéria. Os principais instrumentos legais que regem as funções dos órgãos executivo e legislativo durante o processo orçamental são:

- A Constituição de 1999
- A Lei relativa à Responsabilidade Orçamental de 2007 (FRA 2007)
- A Lei do Orçamento Anual
- As leis que estabelecem a CNP
- A Lei relativa à Auditoria das Contas Federais de 1956
- A Lei relativa à Contratação Pública de 2007
- A Lei das Finanças (Controlo e Gestão) de 1958, Cap. 144, 1990

## Formulação e planeamento orçamental

O QDMP/DEO assenta na FRA 2007 e serve de base para a elaboração do plano orçamental anual. Especificamente, o artigo 18 (1) da FRA 2007 estipula claramente que a preparação das estimativas de receitas e despesas do orçamento nacional deve orientar-se pelo QDMP. O artigo 18(2) da FRA 2007 estipula ainda que a distribuição por sectores e a composição do orçamento devem estar em consonância com as prioridades de desenvolvimento a médio prazo definidas no QDMP. O artigo 19 da FRA 2007 contém a lista dos documentos que devem acompanhar o orçamento anual.

A DOF é responsável pela preparação do QDMP. Esta direcção estava sob a alçada do MF até passar para o MOPN em 2016.

O artigo 11(1)(b) da FRA 2007 estipula que o Governo Federal deve, até quatro meses antes do início do exercício seguinte, providenciar para que seja preparado e apresentado à Assembleia Nacional um QDMP referente aos próximos três exercícios.

O artigo 14(1) da FRA 2007 determina que o Ministro das Finanças deve apresentar o QDMP ao Conselho Executivo Federal (CEF) para apreciação e endosso até ao fim de Junho. O artigo 11(2) da FRA 2007 estabelece que a Assembleia Nacional, por meio da tomada de deliberações por ambas as câmaras, deve apreciar e aprovar o quadro endossado pelo CEF, com as modificações necessárias. Todavia, o artigo 16º da

FRA 2007 permite que o Presidente, sem ter de obter a concordância da Assembleia Nacional, autorize a correcção de erros manifestos, bem como a modificação de indicadores fiscais que considere ser significativos.

## Aprovação e exame do orçamento

De acordo com os artigos 80º a 84º da Constituição de 1999 e a FRA 2007, o orçamento é da competência da Assembleia Nacional da Nigéria. Quer a Constituição de 1999, quer a FRA de 2007, não impõem limitações ao poder da Assembleia Nacional de alterar o Projecto de Lei do Orçamento anual. Essencialmente, a Assembleia Nacional pode alterar a proposta de orçamento, nem que isso implique um aumento das previsões de despesa, uma redução das receitas previstas ou o aumento do défice.

Especificamente, o artigo 80 (4) da Constituição de 1999 prevê que “Não é permitido sacar recursos do Fundo Consolidado de Receitas ou de qualquer outro fundo público da Federação, excepto conforme prescrito pela Assembleia Nacional.” E o artigo 81(1) estipula o prazo para a apresentação da proposta de orçamento para apreciação: “O Presidente providenciará para que sejam preparadas e apresentadas, a cada Câmara da Assembleia Nacional, a qualquer momento em cada exercício, as estimativas das receitas e despesas da Federação para o exercício seguinte.”

Os artigos 80-84 da Constituição de 1999 conferem “poderes de dotação” ao Parlamento, e estipulam as suas responsabilidades em matéria do erário público. Os poderes de formulação e planeamento constam do artigo 18º da FRA 2007, que estipula claramente que o QDMP deve servir de base para a preparação das estimativas das receitas e despesas do orçamento nacional. Em ambos os casos, o Senado e a Câmara dos Deputados devem aprovar a mesma versão do orçamento (ou QDMP) para que este possa ser remetido ao Presidente para o seu aval. Caso surja uma divergência entre as duas câmaras da Assembleia Nacional, a Comissão Mista de Dotações remete ambas as versões dos projectos de lei aprovados (pelas duas câmaras) à Comissão de Conferência para harmonização e concordância. Esta comissão é geralmente composta por um número igual de senadores e membros da Câmara dos Representantes.

Assim, a Constituição de 1999 especifica os deveres e responsabilidades em relação à submissão, adopção e aprovação do Projecto de Lei do Orçamento. A Constituição

de 1999 prevê ainda que, após a aprovação Projecto de Lei do Orçamento, a Assembleia Nacional deve enviar o projecto de lei ao Presidente para aprovação no prazo de 30 dias, sob pena de a Assembleia Nacional poder chumbar o projecto de lei.

O artigo 82º da Constituição de 1999 autoriza a despesa a partir do Fundo Consolidado de Receitas por um período de até seis meses do novo exercício enquanto se aguarda a aprovação do Projecto de Lei do Orçamento. Estas despesas são denominadas de autorizações gerais provisórias (*provisional general warrants*).

## Supervisão do orçamento

No âmbito da supervisão do orçamento por parte do órgão legislativo na Nigéria, as principais competências de supervisão orçamental encontram-se estipuladas nos artigos 88º e 89º da Constituição de 1999, bem como no artigo 30(1) da FRA de 2007. Especificamente, o artigo 88 (1) determina que, subordinado a outras disposições da Constituição de 1999, cada uma das câmaras da Assembleia Nacional pode, por resolução, proceder a, ou providenciar para que seja realizada, uma investigação a respeito de qualquer assunto ou aspecto que se insira numa área em relação à qual possui o poder para aprovar leis, ou a respeito da conduta de qualquer pessoa, autoridade, ministério ou direcção do Estado, responsável, ou susceptível de ser responsabilizado, pela execução ou administração de leis promulgadas pela Assembleia Nacional e pelo desembolso ou administração de verbas afectadas ou a serem afectadas pela Assembleia Nacional.

A Constituição de 1999, no seu artigo 88 (2) (b), estipula que os poderes conferidos à Assembleia Nacional pelas disposições nesse artigo devem ser exercidos somente com a finalidade de expor actos de corrupção, ineficiência ou desperdício, na execução ou administração de leis no âmbito das suas competências legislativas, ou no âmbito do desembolso ou administração de recursos por ela efectados. O artigo 30º da FRA 2007 contempla que o Ministro das Finanças, através da DOF, deve acompanhar e avaliar a execução do orçamento anual, avaliar o alcance dos objectivos fiscais e prestar um informe sobre esses assuntos trimestralmente à CRO e à Comissão Mista das Finanças da Assembleia Nacional. O relatório deve ser encaminhado à CRO a cada trimestre e publicado nos meios electrónicos e de comunicação social,

como também no portal do MF até 30 dias do trimestre seguinte. De acordo com o artigo 50º da FRA de 2007, um relatório de execução orçamental consolidado deve ser apresentado à Assembleia Nacional e divulgado ao público no prazo de seis meses findo o exercício.

De acordo com o artigo 26º da FRA de 2007, o Ministro das Finanças deve, no prazo de 30 dias, preparar e publicar um calendário de desembolso de fundos com base no plano anual de tesouraria para a implementação do orçamento nacional. Neste contexto, as verbas dotadas devem ser usadas apenas para os propósitos indicados na Lei do Orçamento. A única ressalva é que, em casos excepcionais, o Ministro das Finanças pode, no interesse público, recomendar à Assembleia Nacional que sejam transferidas verbas das sub-rubricas

## Auditoria e avaliação

As competências inerentes às fases de auditoria e avaliação do processo orçamental constam dos artigos 85-86 da Constituição de 1999. Essas competências são reforçadas no artigo 49º da FRA 2007, que estipula que o Governo Federal deve publicar as suas contas auditadas até, ao mais tardar, seis meses após o fim de cada exercício.

As tarefas do OAuGF são guiadas pela A Lei de Auditoria, promulgada em 1958, ainda antes da independência. O OAuGF foi criado ao abrigo do artigo 85(1) da Constituição de 1999. De acordo com o artigo 85(2), compete ao OAuGF proceder à auditoria das contas públicas de todas as entidades e tribunais da Federação, à excepção das contas de empresas públicas, comissões, agências, e outras entidades estatutárias. O Auditor Geral deve submeter o seu relatório à Assembleia Nacional.

Os artigos 85º e 86º conferem na Comissão das Contas Públicas (CCP) da Assembleia Nacional poderes de responsabilidade pública. Em particular, a secção 85 (2) da Constituição de 1999 confere ao Auditor Geral os poderes para proceder à auditoria e apresentar relatórios das contas públicas de todas as entidades e tribunais da Federação, com excepção das contas das empresas, comissões, agências e outras entidades estatutárias etc.

De acordo com o artigo 85(5), o Auditor Geral deve apresentar os seus relatórios das contas públicas a cada câmara da Assembleia Nacional até 90 dias após o recebimento das demonstrações financeiras do Auditor Geral.

Tabela 1: Calendário do orçamento

Fase	Documentos do orçamento apresentados ao órgão legislativo	Actores	Comités legislativos, instituições independentes orçamentais, comissões e outras instituições envolvidas
Planeamento e formulação do orçamento <i>3 Meses (Junho–Setembro)</i>	Projecto de QDMP; plano de tesouraria do OAuGF; relatórios de execução do orçamento relativos ao exercício em curso	CEF; DOF; Comissão Mista das Finanças; OAuGF; MF; CRO; OSC	Comissão Mista das Finanças da Assembleia Nacional (ambas as câmaras); NABRO; NILDS
Dotações orçamentais/aprovação <i>Média de 4–7 meses</i>	Projecto de Lei do Orçamental; Relatórios de execução do orçamento	DOF; OAuGF; MF; Comissão Mista de Dotações (ambas as câmaras)	Comissão Mista de Dotações (ambas as câmaras); NABRO; NILDS
Supervisão orçamental <i>Contínua</i>	Relatórios de execução do orçamento do Departamento de Controlo e Avaliação da DOF	MDA; comissões sectoriais de supervisão (ambas as câmaras); DOF	Todos os comités com poderes de supervisão dos MDA; Comité de Ambas as Câmaras (ambas as câmaras)
Auditoria e avaliação <i>Sem prazos fixos</i>	Relatórios de revisão da auditoria e questões do auditor	OAuGF; CCP; Comité de Ambas as Câmaras (ambas as câmaras)	CCP (ambas as câmaras); Comité de Ambas as Câmaras (ambas as câmaras)

# Práticas e desafios

## Planeamento e formulação

A primeira etapa do processo orçamental consiste no planeamento e formulação do orçamento. Na Nigéria, esta etapa começa com a preparação, apreciação e aprovação do QDMP/DEO. O artigo 13º da FRA 2007 atribui ao Ministro das Finanças a responsabilidade pela preparação do QDMP, mas, na sequência dos despachos presidenciais de 2015 que levaram à inserção da DOF no MOPN, esta função passou a ser da competência do Ministro do Orçamento e Planeamento Nacional. Na preparação do QDMP, o ministro pode realizar consultas públicas. No entanto, o artigo 13(2)(b) da FRA 2007 insta o ministro a também obter comentários dos órgãos estatutários relevantes, tais como a CNP, a Comissão Mista de Planeamento, a Comissão Nacional de Planeamento do Desenvolvimento, a Comissão Nacional de Inteligência Económica, a Assembleia Nacional, o Banco Central da Nigéria, a Direcção Nacional de Estatística, e a Comissão de Mobilização e Dotação de Receitas. O ministro deve apreciar e ponderar as contribuições desses órgãos e pessoas, conforme apropriado.

Conforme estipulado no artigo 18º da FRA 2007, o QDMP/DEO serve de fundamento para o planeamento do orçamento anual. Na Nigéria, o QDMP/DEO baseia-se no FRA 2007, que foi promulgado com vista a assegurar a gestão prudente dos recursos financeiros do país, com vista a assegurar a estabilidade macroeconómica a longo prazo e, entre outros aspectos, garantir maior responsabilização e transparência nas operações fiscais do Estado. O artigo 19º da FRA 2007 estipula ainda que o orçamento nacional anual deve ser acompanhado dos seguintes documentos:

- Um relatório detalhado do desempenho das receitas e despesas para os 18 meses até Junho do exercício transacto;
- Metas mensais de arrecadação de receitas preparadas em função do preço de referência do petróleo no QDMP aprovado;
- Metas macroeconómicas e fiscais, como a taxa de inflação e défice orçamental; e
- Uma avaliação dos riscos fiscais, entre outros, para o orçamento anual e proposta de medidas atenuantes.

Nesta fase, os principais protagonistas incluem a DOF, a Comissão Mista de Finanças, o MOPN e o MF. A nível da Assembleia Nacional, o NABRO e o NILDS preparam análises técnicas.

Conforme explicitamente indicado no artigo 11(1)(b) da FRA 2007, a Comissão Mista das Finanças da Assembleia Nacional é responsável pela apreciação do projecto de QDMP/DEO. Está previsto que o Governo Federal deve diligenciar para que seja preparado e apresentado à Assembleia Nacional um QDMP para os próximos três exercícios até quatro meses antes do início do exercício seguinte. Ambas as comissões de finanças apreciam o quadro apresentado para aprovação. Feitas todas as alterações necessárias, o QDMP é aprovado por resolução em ambas as câmaras. Sempre que surjam diferenças entre o quadro aprovado por cada uma das câmaras, será constituída a Comissão Mista de Conferência, composta por igual número de membros de cada câmara, cujo mandato é de harmonizar as diferenças apresentadas pelas duas câmaras.

De acordo com o artigo 12º da FRA 2007, o défice fiscal da federação não deve ultrapassar 3% do produto interno bruto estimado, ou uma outra percentagem considerada sustentável pela Assembleia Nacional em cada exercício. O presidente pode exceder este limite se, na sua opinião, surgir uma ameaça à segurança nacional ou à soberania do país.

A FRA 2007 estipula que um relatório de desempenho das acções de supervisão deve acompanhar o Projecto de Lei do Orçamento. Existem Comissões do Orçamento tanto na câmara superior (Senado) quanto na câmara inferior (Câmara dos Deputados) da Assembleia Nacional, cuja principal tarefa é apreciar e aprovar o QDMP/DEO.



### **Desafio 1:** **Ausência de normas explícitas a orientar o processo orçamental**

Na Nigéria, nunca existiu uma lei orgânica do orçamento, pelo que nunca houve um cronograma, conjugado a um regime jurídico e um conjunto de normas destinadas a conferir uma estrutura e simplificar o processo orçamental. No entanto, a lei de finanças públicas, a lei fulcral do regime jurídico em vigor, atribui ao órgão legislativo importantes competências no que respeita ao processo orçamental. De igual modo, a Constituição de 1999, que confere ao órgão legislativo as três funções estatutárias de representação, legislação e supervisão, confere o espaço necessário para o escrutínio durante o processo orçamental.

Em 2015, a DOF foi transferida do Ministério das Finanças (MF) para um outro ministério, o Ministério do Orçamento e Planeamento Nacional (MOPN). Actualmente, a maior parte do processo de formulação de orçamento decorre no MOPN, coadjuvado pela DOF.

A DOF é uma agência tutelada pelo MOPN. O seu papel fundamental na estrutura actual é o planeamento, formulação e execução do orçamento anual. A formulação do orçamento começa com a preparação do QDMP/DEO, conforme previsto no artigo 18(1) da FRA 2007. A FRA 2007 também estabelece as responsabilidades das diferentes agências envolvidas no processo de formulação do orçamento. Embora o artigo 13º da FRA 2007 preveja que cabe ao Ministério das Finanças a responsabilidade principal pela preparação de um projecto de QDMP/DEO para apreciação pela CEF, essa função é actualmente desempenhada pelo Ministro do Orçamento e do Planeamento Nacional.

A DOF e o MOPN enfrentam desafios com o cumprimento das suas competências durante o processo de formulação do orçamento. O artigo 16º da FRA 2007 permite ao presidente autorizar correções de erros manifestos e alterar os indicadores fiscais considerados significativos sem obter a aprovação da Assembleia Nacional. Esta é uma limitação importante do papel do órgão legislativo na fase de formulação do orçamento, sobretudo dado que o QDMP aprovado serve de base para o Projecto de Lei do Orçamento para o exercício seguinte, conforme previsto na FRA 2007. Ao contrário da Lei de do Orçamento, o QDMP/DEO aprovado não é equiparado a uma lei, mantendo o estatuto de deliberação da Assembleia Nacional.

A fase de aprovação do processo orçamental apresenta outros desafios. A ausência de um cronograma claro para a apresentação do orçamento à Assembleia Nacional - além da obrigatoriedade de o presidente ter de apresentar o projecto de Lei do Orçamento até 31 de Dezembro, um dia antes do início do novo exercício - não permite a devida apreciação do orçamento. O regulamento em vigor em matéria do orçamento não prevê um calendário orçamental fixo e realista, nem tampouco contempla um papel estatutário para o público. A maioria dessas questões está a ser tratada actualmente na Proposta de Regulamento do Processo Orçamental de 2017, que representa uma tentativa para desenvolver uma lei orgânica do orçamento para a Nigéria. Esta proposta visa corrigir as principais deficiências do actual quadro ao:

- Especificar e prever consultas pré-orçamento entre a Assembleia Nacional e o executivo, e entre o executivo e o público;
- Fixar um cronograma para apresentação e aprovação do orçamento, com a primeira semana de Setembro identificada para o início da apreciação do orçamento, e a data de 31 de Dezembro como o prazo para a aprovação;
- Criar uma estrutura durante o processo orçamental para resolução de diferendos entre os órgãos legislativo e executivo (artigo 26º).

Os poderes ilimitados da alteração conferidos à Assembleia Nacional relativamente ao projecto de Lei do Orçamento anual têm gerado conflitos entre o executivo e o órgão legislativo, levando o executivo a acusar o órgão legislativo de introduzir matérias na proposta de orçamento nacional. O executivo afirma que a inclusão de novos projectos dificulta o planeamento da boa execução do orçamento.

Às comissões sectoriais são conferidos fortes poderes de ajustamento aquando da apreciação do Projecto de Lei do Orçamento para efeitos das dotações e aprovação. Estas podem suprimir, aumentar e reduzir as dotações, embora essas decisões devam ser bem fundamentadas e explicadas pela respectiva comissão sectorial. Em caso de dúvidas, o caso convincente é remetido à Comissão de Dotações, que normalmente permite uma divergência de +/- 5% a 10%. Contudo, isto aplica-se principalmente a despesas de capital. As despesas com pessoal (despesas recorrentes) raramente sofrem ajustamentos pelas comissões sectoriais. Estes ajustamentos carecem da aprovação escrita da Comissão de Dotações, em razão dos trâmites complicados e da morosidade de uma auditoria do pessoal. Este processo tem funcionado até à data. Se surgirem dúvidas, as Comissões Sectoriais convidam os ministérios, departamentos e agências (MDA) relevantes ou a DOF a comparecer perante a Comissão de Dotações, que então lida com a questão da forma que julgar apropriada. Se surgirem questões de importância nacional que exijam um nível mais elevado de ajustamento (por exemplo, despesas para segurança e defesa), o presidente da respectiva Comissão Sectorial deve informar a Comissão de Dotações com bastante antecedência. Uma reunião tripartida entre a comissão sectorial, a Comissão de Dotações e o MDA em questão será convocada para lidar com essas questões. Estes poderes de influenciar o orçamento têm levado a frequentes diferenças significativas entre a proposta de orçamento do executivo e a Lei do Orçamento final (ver a Tabela 2).

Um outro exemplo dos poderes do órgão legislativo, embora represente um importante ponto de discórdia, é a questão dos projectos dirigidos a circunscrições que os legisladores incluem no orçamento, mas que estavam omissos do Projecto de Lei do Orçamento apresentado pelo executivo. Este aspecto dá origem a discrepâncias entre o Projecto de Lei do Orçamento do Executivo e a Lei do Orçamento. Outras competências, como a de ajustar itens de despesa, também dão aso a discrepâncias. O executivo tem-se repetidamente referido a esta prática como a “almofadagem” do orçamento e questiona a sua legalidade - embora nenhum dos órgãos do governo tenha interpelado os tribunais para obter uma interpretação da constitucionalidade da inclusão de projectos dirigidos a circunscrições pela legislatura aquando da apreciação da proposta de orçamento. Este debate tem resultado em atrasos no processo orçamental.

Tabela 2: Variações entre os projectos de lei do orçamento e as leis do orçamento aprovadas na Nigéria (2011–2018)

Ano	Valores na proposta de lei do orçamento remetida à Assembleia Nacional pelo presidente (N mil milhões)	Valores no orçamento aprovado pela Assembleia Nacional (N mil milhões)
2011	4 971.88	4 226.19
2012	4 648.80	4 877.20
2013	4 924.60	4 987.22
2014	4 642.96	4 695.19
2015	4 425.00	4 493.00
2016	6 077.68	6 060.48
2017	7 298.51	7 441.18
2018	8 612.24	9 120.33

Fonte: MOPN



## Desafio 2: Atrasos no processo de QDMP/DEO

Os atrasos na apresentação do orçamento nacional podem ser causados, em parte, pelos atrasos nos processos do QDMP. Conforme actualmente previsto, o QDMP, elaborado pelo Ministério Federal do Tesouro e aprovado pela CEF, terá sempre sido encaminhado à Assembleia Nacional para apreciação pelo Presidente. Introduzidas as modificações consideradas apropriadas, a Assembleia Nacional aprova a proposta por deliberação por ambas as câmaras. Esta fase do processo orçamental apresenta os seus próprios desafios, a maioria dos quais estão relacionados com a apresentação tardia do QDMP/DEO e as consequências do mesmo. Até à data, todos os QDMP/DEO elaborados pelo Governo Federal têm sido submetidos com um atraso de 18 dias a 2 meses (ver a Tabela 3).

Este atraso afecta negativamente as outras fases do processo orçamental e aponta para um conjunto de desafios.

- A aprovação tardia do orçamento provoca atrasos no início da fase de formulação. Recentemente, os orçamentos têm sido aprovados entre Maio e Junho, em cuja data o QDMP deveria estar pronto para a aprovação do CEF.
- O calendário de trabalho da Assembleia Nacional inclui um período de férias parlamentares entre Junho e fins de Setembro, com a possibilidade de ser alargado para fins de Outubro nos anos de eleições. Este factor tem duas implicações fortes para atrasos. Primeiro, o período prolongado de férias parlamentares significa que, quando os trabalhos são retomados após as férias prolongadas, os critérios de cálculo do QDMP/DEO estão desactualizados, sobretudo num país como a Nigéria, que depende fortemente dos preços do crude, altamente voláteis, sendo que seria melhor apreciar o QDMP durante o período de férias. Segundo, a ausência de um espaço formal para a resolução de diferendos entre os órgãos executivo e legislativo é uma outra razão pelo atraso.

- Algumas das agências de receitas, de cujo contributo a DOF necessita, como a empresa de petróleos da Nigéria (Nigerian National Petroleum Corporation) e a autoridade tributária (*Customs and Federal Inland Revenue Service*), estão fora do controlo da DOF por estarem localizadas em Lagos (não em Abuja), o que suscita dificuldades de ordem logística para a realização de reuniões.
- A imprecisão do quadro jurídico e a ausência de uma lei orgânica do orçamento na Nigéria (com prazos rigorosos e consequências para o incumprimento das mesmas) também contribui para os atrasos.
- O número elevado de trâmites burocráticos e aprovações exigidas – tal como a da Comissão Nacional de Inteligência Económica (National Economic Intelligence Committee), a Equipa de Gestão Económica (*Economic Management Team*), OSC, etc. – contribuem para adiar o processo.

Tabela 3: Datas de apresentação dos QDMP/DEO

Ano	Prazo para apresentação	Data de apresentação	Atraso
2010–2012	1 Setembro 2009	29 Setembro 2009	29 dias
2011–2013	1 Setembro 2010	1 Novembro 2010	2 meses
2012–2014	1 Setembro 2011	22 Setembro 2011	22 dias
2013–2015	1 Setembro 2012	18 Setembro 2012	18 dias
2014–2016	1 Setembro 2013	18 Setembro 2013	18 dias
2015–2017	1 Setembro 2014	2 Outubro 2014	32 dias
2016–2018	1 Setembro 2015	8 Dezembro 2015	69 dias
2017–2019	1 Setembro 2016	4 Outubro 2016	34 dias
2018–2020	1 Setembro 2017	17 Outubro 2017	37 dias



### **Desafio 3:** **Fraca colaboração entre os órgãos executivo e legislativo na fase de formulação**

Um baixo nível de colaboração entre os órgãos executivo e legislativo é uma das principais causas do impasse na fase de formulação do orçamento na Nigéria. A principal causa do impasse são os desentendimentos a respeito dos principais critérios que devem fundamentar o orçamento. No topo desta lista está o preço de referência do petróleo e as projecções de produção de petróleo. Enquanto o executivo geralmente prefere estimativas conservadoras, o órgão legislativo prefere que sejam menos conservadoras para poder incluir no orçamento os projectos recomendados pelo órgão legislativo. A desconfiança entre as equipas técnicas de ambas as câmaras do governo, bem como entre os seus respectivos directores, agrava a situação. Também, não existe suficiente colaboração entre as equipas técnicas que fornecem a análise que serve de base para consultas mútuas entre ambos os órgãos de governo durante o processo orçamental. Interações mais frequentes poderiam contribuir para superar a desconfiança mútua entre as equipas técnicas de ambos os órgãos do governo e ajudar os órgãos legislativo e o executivo a chegar a um consenso em relação aos principais critérios que fundamentam as projecções orçamentais.



### **Desafio 4:** **Fraca autonomia, capacidades e recursos do NABRO**

O NABRO foi criado para fornecer à Assembleia Nacional análises independentes, imparciais e apartidárias das informações e estimativas necessárias para decisões de ordem económica e orçamental, sobretudo as estimativas emanadas do executivo. Desde a sua criação em 2012, o NABRO forneceu assistência técnica à Assembleia Nacional no âmbito da revisão da proposta do QDMP/DEO, apresentada pelo executivo, e das propostas anuais das leis sobre o orçamento. Mas a contribuição da NABRO

para o processo orçamental apresenta alguns desafios próprios. Primeiro, o projecto de lei que estabelece o NABRO ainda não foi aprovado, pelo que este gabinete continua a carecer do quadro institucional e legal para garantir a sua autonomia como um gabinete parlamentar do orçamento. Isto tem implicações para a sua independência operacional e financeira, uma vez que as suas necessidades em termos de capacidades não podem ser atendidas. Em segundo lugar, o pessoal continua a ser administrado pela burocracia da Assembleia Nacional, o próprio órgão ao qual deve apresentar análises e revisões objectivas em matérias relacionadas com o orçamento.

## **Dotação de verbas e aprovação**

Conforme acima referido, a Constituição de 1999 autoriza a Assembleia Nacional da Nigéria a influenciar significativamente a proposta de orçamento. O exame pela Comissão de Dotações é uma parte muito importante do processo de dotação de verbas e aprovação do orçamento. A Comissão de Dotações delega este exame nas respectivas Comissões Sectoriais. Cada comissão sectorial é uma comissão permanente da Comissão de Dotações. Estas comissões também estão dotadas de poderes de supervisão em relação aos MDA.

As diferenças entre a proposta de orçamento do executivo e as alterações introduzidas pelo órgão legislativo são geralmente conciliadas em uma das seguintes formas:

- Consultas informais entre a liderança da Assembleia Nacional e o executivo;
- Retrocesso formal entre os MDA e as Comissões Sectoriais. Se o executivo apresentar um pedido formal para uma reafectação logo depois da aprovação do orçamento, a Comissão das Dotações normalmente remete esses casos à comissão sectorial para orientação; e
- Ambas as partes podem ameaçar recorrer ao seu poder de veto para chumbar uma decisão. Esta opção nunca foi usada, mas a sua existência estimula ambos os lados a voltarem à mesa de negociação.



#### **Desafio 5:** **Atrasos na apresentação do projecto de Lei do Orçamento**

Um dos desafios constantes em relação à aprovação do Projecto de Lei de Dotações é a questão da sua apresentação tardia. O nosso estudo revela que o Projecto de Lei do Orçamento anual tem sido sempre apresentado cerca de um ou dois meses antes do início do novo exercício, a 1 de Janeiro (ver o Anexo 1). As causas principais do atraso são semelhantes àquelas que causam os adiamentos durante a fase de formulação (conforme acima referido).



#### **Desafio 6:** **Ausência de engajamento robusto entre os órgãos executivo e legislativo**

A fraca articulação entre os órgãos executivo e legislativo é uma das principais causas pelo estrangulamento na fase de aprovação do orçamento na Nigéria. Também não se regista um engajamento suficiente entre as equipas técnicas que fornecem a análise que exige a colaboração entre as duas alas do governo durante o processo orçamental. Esta situação pode ser atribuída a vários factores. Primeiro, parece existir uma forte desconfiança mútua e o anseio de aproveitar a imprecisão do quadro jurídico. A par disto, a ausência de uma disposição formal no quadro jurídico em vigor durante a fase de aprovação do orçamento torna difícil dar resposta às discrepâncias entre as propostas apresentadas por ambas as alas do governo.



#### **Desafio 7:** **Atrasos na aprovação da proposta de lei do orçamento**

Na Nigéria, as propostas de lei do orçamento são apresentadas entre Outubro e Novembro, e as deliberações sobre as mesmas normalmente prolongam-se entre quatro a sete meses, até Março e Junho do ano seguinte (o exercício relativo ao qual as propostas se referem).

A ausência de um calendário e de prazos definidos por lei para a aprovação da proposta de orçamento é uma das principais causas do atraso. A Constituição de 1999 prevê uma data limite muito vaga, que não garante um orçamento aprovado ante do início do exercício, ou seja, até ao dia 1 de Janeiro. Conforme previsto na Constituição, o prazo de 31 Dezembro para a submissão da proposta de orçamento, deixa espaço para a apresentação e apreciação tardias do orçamento. A apresentação e apreciação demoram uma média de cinco meses até a aprovação (ver o Anexo 1). No interregno, grande parte dos pressupostos e projecções que servem de fundamento para a proposta de Lei do Orçamento anual terão sofrido alterações, sobretudo num país como a Nigéria, que é fortemente influenciado pela trajectória volátil do preço do petróleo, com atinentes implicações para a execução do orçamento. Os técnicos superiores do secretariado da Comissão de Dotações afirmaram, contudo, que o Parlamento define prazos internos para a aprovação do orçamento. Embora esta possa ser a situação, os prazos raramente são cumpridos pelas seguintes razões:

- Ausência de consequências face ao não cumprimento; e
- Os MDA não respondem a tempo para defender as suas propostas e, quando o fazem, enviam quadros juniores sem a autoridade e/ou competência para responder a perguntas.

A discordância entre o executivo e a legislatura sobre o período de vida de um orçamento aprovado é outra razão pelo atraso. O artigo 318(1) da Constituição de 1999 determina que “Exercício” significa “qualquer período de 12 meses, começando no primeiro dia de Janeiro de qualquer ano ou em qualquer data que a Assembleia Nacional venha a definir.” Em conformidade com esta disposição, com respeito às Leis do Orçamento de 2017 e 2018, a legislatura estipulou que as leis vigorariam durante 12 meses a contar da data em que entrassem em vigor, implicando que o orçamento está “vivo” até Maio-Junho do ano seguinte. Em contrapartida, o calendário contabilístico do OAuGF termina a 31 de Dezembro, impossibilitando assim que a execução orçamental ultrapasse essa data, criando confusão em relação à fase de execução orçamental, sobretudo no que respeita a despesa de capital, resultando no abandono de muitos projectos.

A elevada rotatividade e capacidade limitada dos legisladores tem um efeito negativo sobre a capacidade dos mesmos de entender o processo orçamental que, por sua parte, afecta de forma negativa o processo no seu todo. A maioria dos legisladores não passam mais de um mandato no parlamento. Mal recebem formação, têm de partir, com outra leva de “novos parlamentares” a precisar de formação. A capacitação do pessoal de apoio é outro factor importante. Por último, à semelhança da formulação do orçamento, uma comunicação e engajamento mais robustos entre o executivo e a legislatura é necessária, sobretudo no que toca ao engajamento pré-orçamento.

## Supervisão orçamental

Na Nigéria, as competências do órgão legislativo em relação à supervisão estão consagradas nos artigos 88º e 89º da Constituição de 1999, e no artigo 30º da FRA de 2007 (1). O artigo 30º atribui poderes ao Ministro das Finanças, por intermédio da DOF<sup>1</sup>, para acompanhar, avaliar e produzir relatórios sobre a execução do orçamento anual; avaliar o alcance dos objectivos fiscais; e relatar, trimestralmente, à CRO e à Comissão Mista de Finanças da Assembleia Nacional. O artigo 50º da FRA 2007 também determina que a DOF deve publicar, trimestralmente e até 30 dias após o final de cada trimestre, um relatório resumido sobre a execução orçamental na forma prescrita pela CRO. Também exige que, o mais tardar até seis meses após o final do exercício, seja publicado um relatório de execução do orçamento consolidado que compare a execução real com os objectivos de desempenho físico e financeiro. Este relatório deve ser publicado pelo Ministro das Finanças para apresentação à Assembleia Nacional e divulgação ao público.

Na Nigéria, as comissões parlamentares fazem o acompanhamento da execução orçamental em todos os MDA, mas não fornecem feedback à DOF nem aos próprios MDA; simplesmente procuram obter informações para servir de fundamento para as suas contribuições para a apreciação e aprovação do orçamento seguinte. Todas as reafecções na Nigéria requerem a aprovação do órgão legislativo (FRA 2007, artigo 27º), que deve ser solicitada pelos respectivos MDA (as reafecções são solicitadas a nível dos programas), após o qual os pedidos são enviados ao Ministro das Finanças, que recomenda as reafecções à Assembleia Nacional para aprovação, desde que as reafecções provenham das sub-rubricas e não excedam a quantia afectada à rubrica em questão (FRA 2007, artigo 27º).

O órgão legislativo desempenha uma outra função importante no caso de défice da receita, quando a aprovação do Parlamento é necessária para qualquer tipo de

1 Conforme referido acima, em 2015, o Presidente Buhari decretou a fusão da DOF e da Comissão Nacional do Planeamento (CNP), designando esta nova estrutura de Ministério do Orçamento e Planeamento Nacional (MOPN). Face a esta directiva executiva, as responsabilidades do DOF em relação ao orçamento agora recaem sobre o Ministério do Orçamento e Planeamento Nacional.

financiamento (interno ou externo) necessário pelo Governo Federal para suplementar os referidos défices a nível das receitas. No entanto, importa salientar que esta fase fundamental no processo orçamental também acarreta desafios.



#### **Desafio 8: Frac coordenação, e duplicação de agências de relato**

Conforme já referido a respeito do enquadramento legal, o acompanhamento e avaliação do orçamento na Nigéria suscita desafios próprios. A fraca coordenação entre as agências é agravada pela sobreposição de funções e responsabilidades por parte de vários MDA do executivo, nomeadamente, o MOPN (anteriormente conhecido como a Comissão Nacional de Planeamento [NPC]), o Comité Nacional de Inteligência Económica (NEIC), a DOF, o OAuGF, e a Presidência - todos dotados de unidades ou departamentos de acompanhamento. Embora os artigos 88º e 89º da Constituição de 1999 confirmem competências de supervisão à Assembleia Nacional, existem várias agências do executivo que também exercem funções de supervisão, o que representa uma duplicação de funções. O artigo 30(1) da FRA 2007, por exemplo, confere ao MF, por intermédio da DOF<sup>2</sup>, a competência para “fazer o acompanhamento e avaliar a execução do Orçamento Anual, avaliar o alcance dos objectivos fiscais e apresentar relatórios trimestrais ao Conselho de Responsabilidade Fiscal e à Comissão Mista de Finanças da Assembleia Nacional”. É esta a razão pela existência de um Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Orçamento (DBME) no seio da DOF. De igual modo, o artigo 4(e) da CNP, o Decreto 71 (1993) e o Decreto 17 (1994) conferem poderes à CNP e ao NEIC no sentido de acompanhar e fazer cumprir a execução dos orçamentos, respectivamente. Estas competências acrescem ao estatuto de “autorresponsabilização” do OAuGF, pelo qual este deve fazer o acompanhamento das despesas de capital nos MDA para os quais os

contabilistas da OuAGF foram destacados. Isso indica que as agências criadas por decretos militares funcionam concomitantemente com aquelas criadas durante o período de regime democrático. As consequências desta duplicação fazem-se sentir na fraca prestação de contas em relação à supervisão por parte dos MDA obrigados a prestar contas a várias entidades institucionais enquanto procuram desempenhar as suas funções.

Além da duplicação de funções, regista-se o problema de linhas hierárquicas mal definidas de relato e responsabilidade. A DOF, por exemplo, deixou de prestar contas ao MF para prestar contas ao MOPN. Esta ausência de clareza quanto às responsabilidades e funções durante o processo orçamental cria um desafio; e a duplicidade e repetição cria a tendência crescente de “fadiga de supervisão”, conforme revelado por alguns funcionários públicos nos MDA.



#### **Desafio 9: Atrasos no relatório de execução orçamental e fraca supervisão do mesmo**

O artigo 30(2) da FRA 2007, determina que “o Ministro das Finanças deve providenciar para que seja elaborado um relatório de acordo com o parágrafo (1) deste artigo e publicado nos meios electrónicos e de comunicação social, como também no portal do Ministério das Finanças no prazo máximo de 30 dias após o fim de cada trimestre”. Embora a DOF produza relatórios de execução orçamental, estes nem sempre são publicados em tempo útil, o que diminui o papel de prestação de contas que a Assembleia Nacional devia desempenhar e afecta negativamente as fases de formulação e aprovação do orçamento relativo ao exercício seguinte. A incoerência e debates sobre o calendário do orçamento da despesa de capital têm sido identificados como causas de atrasos nos relatórios de execução orçamental.

2 O actual Ministério do Orçamento e Planeamento Nacional

Na prática, a DOF prepara os relatórios de execução orçamental dos dois primeiros trimestres (embora com algum atraso), relatório estes que fazem efectivamente objecto de análise por várias comissões da Assembleia Nacional. Os problemas prendem-se comos relatórios de execução orçamental dos terceiro e último trimestre do ano. Embora o artigo 318(1) da Constituição de 1999 estipule que o exercício fiscal corresponde ano civil, existe uma falta de consenso entre o executivo e a Assembleia Nacional sobre a data efectiva da execução orçamental. Devido a atrasos na proposta de Lei do Orçamento e à aprovação tardia do orçamento, alguns membros da Assembleia Nacional referem-se ao artigo 318(1) da Constituição de 1999 para exortar vigorosamente que o orçamento aprovado seja executado nos 12 meses a contar da data de aprovação.

O facto de os fatores climáticos dificultarem a construção de projectos de capital durante a época das chuvas (Abril a Novembro) é outro motivo importante pelo prolongamento do orçamento de capital até 31 de Março do exercício seguinte. Devido à imprecisão das regras, a Assembleia Nacional questiona a validade dos relatórios de execução do orçamento, com ênfase nas despesas de capital. A Assembleia Nacional também acusa o executivo de esperar até aos dois últimos trimestres para executar as despesas de capital.



**Desafio 10:**  
**Atrasos com o relatório de execução orçamental e a ausência de supervisão do mesmo**

Um dos problemas durante a fase de supervisão no processo orçamental é o atraso no recebimento do Relatório do Auditor Geral, que, já há vários anos chegou ao OAuFG com atraso, pelo que não podia ser analisado e posto em prática em tempo útil, nem poderia informar contribuições para a consideração do próximo projecto de Lei do Orçamento, representando assim um processo incompleto de avaliação e revisão.

O nosso estudo revelou que isso pode ser atribuído aos factores que se seguem, entre outros:

- Execução tardia do orçamento (sobretudo no que respeita ao atraso da despesa);
- Incoerências no calendário orçamental; e
- Incongruência entre o calendário de contabilidade do governo, que termina à meia-noite no dia 31 de Dezembro, e o calendário orçamental, cujo componente de capital às vezes se estende até Março do exercício seguinte.

## Auditoria e avaliação

Na Nigéria, as Comissões de Contas Públicas (CCP) do Senado e da Câmara de Representantes aprecia o relatório do Auditor Geral e formula recomendações, que apresenta ao plenário de toda a Assembleia. Os resultados são então comunicados ao Presidente para acções de acompanhamento e penalidades quando necessário. Cada câmara da Assembleia Nacional deve assegurar que os relatórios sejam apreciados pelas suas respectivas CCP. Emprestando da sua herança colonial, o sistema de responsabilização pública da Nigéria imita o Sistema Parlamentar de Westminster. Conforme adiante referido, o aspecto de auditoria do controlo orçamental é realizado pelo Auditor Geral, que manifesta o seu parecer sobre as contas do governo a ele submetidas pelo Director de Contas. O Relatório do Auditor Geral é enviado à Assembleia Nacional que, após apreciação do mesmo, envia as suas conclusões ao executivo para quaisquer acções correctivas e sanções que se avistem ser necessárias.

O Auditor Geral deve submeter o seu relatório até 90 dias depois de obter as contas anuais do Director de Contas - nem que demore anos a chegar a esse ponto. De acordo com o artigo 49(1) da FRA 2007, o Governo Federal deve publicar as suas contas auditadas, o mais tardar, seis meses após o final do exercício. O artigo 49(2) estipula que o Governo Federal deve consolidar e publicar as suas contas auditadas do ano anterior nos meios de comunicação social, até sete meses após o final de cada exercício. Isto não corresponde à prática na Nigéria, visto que essas contas auditadas por vezes demorem 12 a 18 meses a serem preparadas – muito

além do prazo estipulado por lei. Não está estipulado um prazo para o Director de Contas disponibilizar as contas ao Auditor Geral.

Embora a OAuGF disponha de pessoal com experiência das políticas dos diversos sectores (por exemplo, saúde e educação), as CCP da Assembleia Nacional não possuem essa capacidade. De igual modo, as CCP e outros comités têm acesso a dados financeiros e não financeiros. O poder dos mesmos de solicitar informações de qualquer MDA do governo está contemplado nos artigos 88º e 89º da Constituição de 1999. Depois de analisar o relatório de auditoria, as recomendações da CCP são remetidas ao Comité de Ambas as Câmaras, que depois vota em relação às recomendações da CCP. Posteriormente, o relatório é enviado ao presidente para acção



**Desafio 11:**  
**Atrasos na entrega do relatório do Auditor Geral e não apreciação do mesmo**

Os artigos 85º e 86º da Constituição de 1999 autorizam o Auditor Geral a auditar as contas públicas de todas as entidades e tribunais da Federação, com excepção das contas de empresas, comissões, agências e outras entidades estatutárias. Isto é reforçado no artigo 49º da FRA 2007, que estipula que o governo deve publicar contas auditadas no prazo máximo de seis meses após o final do exercício. Na prática, isso nunca aconteceu devido a factores como:

- Apresentação tardia das contas pelo Director de Contas;
- Atrasos na execução do orçamento (sobretudo da parte da despesa de capital); e
- Incoerências no calendário orçamental.



**Desafio 12:**  
**Fraca autonomia, capacidade e recursos do Auditor Geral**

O OAuGF carece da autonomia, capacidade e recursos para cumprir seu papel de “cão de guarda” dos recursos públicos. O Auditor Geral da Federação é nomeado pelo presidente. Como o Auditor Geral pode ser destituído pelo presidente, não há incentivos para responsabilizar o executivo. De 1999 até à data, nenhum relatório de auditoria levou a uma acusação. Esta falta de autonomia afecta a capacidade para produzir relatórios de auditoria atempados e completos.

O OAuGF requer pessoal com a capacidade para realizar auditorias financeiras, de conformidade e de desempenho em vários domínios, pelo que requer especialistas nos domínios da saúde, da educação, da agricultura, etc. No entanto, o pessoal de auditoria não é contratado a critério do Auditor Geral, mas pelo Gabinete do Chefe do Serviço da Federação (OHSCF) - que responde directamente à presidência. O OAuGF carece de poderes e de recursos em geral para contratar, demitir ou promover os seus quadros. Por último, o pessoal da OAuGF indicou que o escritório não pode definir o seu próprio orçamento para cumprir o seu mandato.

# Conclusões e recomendações

Este estudo de caso explora os desafios que impedem a Assembleia Nacional de desempenhar a sua função de agilizar a formulação, execução e supervisão do orçamento. A compreensão destes desafios fornece pontos de entrada úteis para prosseguir com as medidas necessárias para a melhoria. Estas medidas incluem:

## Criar regras, definir responsabilidades claras em todo o orçamento e elaborar um calendário orçamental

Os desafios relacionados com a ausência de regras, práticas e procedimentos claros, que sirvam de orientação para o processo orçamental são actualmente objecto de apreciação como parte do projecto de Lei sobre o Processo Orçamental e do Quadro Regulador, bem como no domínio das reformas constitucionais em curso. No entanto, importa afirmar que o processo de reforma constitucional na Nigéria apresenta um desafio, dada a exigência constitucional de participação por parte dos 36 estados da Federação para a aprovação das emendas à constituição. Os artigos 10º e 11º do novo projecto de lei contêm disposições para a resolução de litígios pré-orçamento e de diferendos, respectivamente. Estas interações poderiam servir para dirimir a aparente desconfiança mútua entre os técnicos do executivo e do órgão legislativo. Isso poderia ajudar as duas alas do governo a encontrar um terreno comum quanto aos principais parâmetros de pressupostos orçamentais. No âmbito da aprovação e análise orçamental, este projecto de lei procura assegurar o controlo de ambas as partes, com uma clara definição de calendários e prazos.

Para eliminar a confusão, o projecto de lei devia também procurar resolver a duplicação de esforços e dos actores envolvidos em todo o processo orçamental.

Além do Projecto de Lei do Processo Orçamental e do Quadro Regulador, a Assembleia Nacional encontra-se em vias de rever a Lei de Auditoria alterada. Espera-se que esta venha a fixar um prazo específico e antecipado para a apresentação dos relatórios do Director de Contas e do Auditor Geral.

## Melhorar a coordenação e troca de informação entre actores no processo de formulação e execução

Durante todo o processo orçamental, a falta de coordenação e troca de informações entre o MF, a MOPN, os MDA e muitas

outras entidades leva a atrasos na apresentação de documentos orçamentais. Esses atrasos não serão resolvidos somente por meio de uma estrutura legal. A fim de reduzir os intervalos de tempo entre a apresentação de documentos orçamentais, há que introduzir incentivos para garantir que todos os envolvidos enviem informações oportunas entre si.

## Reforço da autonomia, das capacidades, e dos recursos da NABRO

Actualmente, a NABRO carece da autonomia, das capacidades e dos recursos necessários para fornecer análises independentes sobre o quadro macroeconómico e fiscal do executivo para (i) promover a credibilidade do orçamento; (ii) determinar a acessibilidade do orçamento; (iii) identificar os riscos no orçamento; (iv) repriorizar programas; e (v) avaliar o desempenho dos programas a serem financiados no orçamento. A ausência de supervisão do orçamento durante a sua execução também pode ser atribuída a essas lacunas

## Reforço da autonomia, das capacidades, e dos recursos do Gabinete do Auditor Geral

O NILDS e a Assembleia Nacional estão cientes de grande parte das dificuldades inerentes ao processo de auditoria. Uma nova lei de auditoria está a ser apreciada na Assembleia Nacional. O projecto de lei visa corrigir os desafios ao reforçar a autonomia, as capacidades e os recursos do Auditor Geral. Mais especificamente, o projecto de lei visa aumentar a autonomia do gabinete, ao prever que o OAUFG preste contas à Assembleia Nacional em vez de ao presidente. Para assegurar a execução das recomendações do Auditor Geral, este gabinete irá, sem esperar pelas CCP da Assembleia Nacional ou pelo presidente, trabalhar com os agentes de aplicação da lei no sentido de investigar as alegações de má administração financeira.

# Anexo

Anexo 1 Calendário para a apresentação e aprovação do orçamento nacional (2000–2018)

Exercício	Data prazo	Apresentação à Assembleia Nacional	Data de envio para aprovação pelo presidente	Tempo na Assembleia Nacional	Aprovação presidencial	Tempo até à aprovação	Intervalo de tempo entre a apresentação e a assinatura do presidente
2000	31 Dez. 1999	24 Nov. 1999	14 Abr. 2000	4 meses 21 dias	5 Maio 2000	21 dias	5 meses 11 dias
2001	31 Dez. 2000	9 Nov. 2000	21 Dez. 2000	1 mês 12 dias	21 Dez. 2000	Imediato	1 mês 12 dias
2002	31 Dez. 2001	7 Nov. 2001	28 Mar. 2002	4 meses 21 dias	28 Mar. 02	Imediato	4 meses 21 dias
2003	31 Dez. 2002	20 Nov. 2002	11 Mar. 2003	3 meses 21 dias	10 Abr. 2003	29 dias	4 meses 21 dias
2004	31 Dez. 2003	18 Dez. 2003	20 Abr. 2004	4 meses 2 dias	21 Abr. 2004	1 dia	4 meses 3 dias
2005	31 Dez. 2004	12 Out. 2004	18 Mar. 2005	5 meses 6 dias	12 Abr. 2005	24 dias	6 meses
2006	31 Dez. 2005	6 Dez. 2005	21 Fev. 2006	2 meses 15 dias	22 Abr. 2006	2 meses	4 meses 16 dias
2007	31 Dez. 2006	6 Out. 2006	22 Dez. 2006	2 meses 16 dias	22 Dez. 2006	Imediato	2 meses 16 dias
2008	31 Dez. 2007	8 Nov. 2007	27 Mar. 2008	4 meses	14 Abr. 2008	18 dias	5 meses 6 dias
2009	31 Dez. 2008	2 Dez. 2008	3 Fev. 2009	2 meses	10 Mar. 2009	5 semanas	3 meses 8 dias
2010	31 Dez. 2009	23 Nov. 2009	25 Mar. 2010	4 meses	22 Abr. 2010	4 semanas	4 meses 29 dias
2011	31 Dez. 2010	15 Dez. 2010	25 Maio 2011	5 meses 10 dias	26 Maio. 2011	1 dia	5 meses 11 dias
2012	31 Dez. 2011	13 Dez. 2011	28 Mar. 2012	3 meses 15 dias	13 Abr. 2012	15 dias	4 meses
2013	31 Dez. 2012	10 Out. 2012	14 Jan. 2013	3 meses 4 dias	24 Fev. 2013	2 mês 10 dias	4 meses 14 dias
2014	31 Dez. 2013	13 Dez. 2013	10 Abr. 2014	3 meses 28 dias	23 Maio 2014	1 mês 13 dias	5 meses 10 dias
2015	31 Dez. 2014	17 Dez. 2014	28 Abr. 2015	4 meses 11 dias	16 Maio 2015	18 dias	4 meses, 29 dias
2016	31 Dez. 2015	22 Dez. 2015	23 Mar. 2016	3 meses 1 dia	4 Maio 2016	1 mês 11 dias	4 meses 13 dias
2017	31 Dez. 2016	14 Dez. 2016	11 Maio 2017	4 meses 27 dias	12 Junho 2017	1 mês 1 dia	5 meses 28 dias
2018	31 Dez. 2017	7 Nov. 2017	16 Maio 2018	6 meses 8 dias	20 Junho 2018	1 mês 4 dias	7 meses 13 dias

Fonte: Análises pelo NILDS do Projecto de Lei do Orçamento do governo federal; Nigerian Journal of Legislative Affairs, Vol. 5, June 2013; vários volumes de documentos orçamentais da DOF

## Agradecimentos

Este estudo de caso foi preparado pela Iniciativa Colaborativa de Reforma Orçamental em África.

Este estudo de caso foi elaborado por Sabastine Akongwale sob a orientação e com a colaboração de Michael Castro do Secretariado da CABRI.

---

Para informação sobre a CABRI, ou para obter cópias desta publicação, queira contactar:

CABRI Secretariat

Cnr John Vorster & Nellmapius Drive

Centurion, 0062

South Africa

Design e composição por COMPRESS.dsl

Esta publicação foi financiada com o generoso apoio do Banco Africano de Desenvolvimento.

As constatações e conclusões não reflectem necessariamente as suas posições ou políticas.

---



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP  
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DEVELOPPEMENT