

**IV ENCONTRO
DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE
CONTROLO
DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE
LÍNGUA PORTUGUESA**

Direcção

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Alfredo José de Sousa

Coordenação

Director-Geral do Tribunal de Contas

José Fernandes Farinha Tavares

Auditor-Coordenador do Departamento de

Consultadoria e Planeamento

Manuel Freire Barros

Paginação e Composição Gráfica

Lúcia Gomes Belo

Capa

Concepção

Lúcia Gomes Belo

Execução das brochuras

Augusto A. Maris dos Santos

Edição

Centro de Estudos e Formação das Instituições Supremas de Controlo

da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

(Sede: Tribunal de Contas de Portugal)

Tiragem

500 ex.

Depósito Legal

167690/2001

Índice

Lista de participantes	7
Sessão de abertura	
Pronunciamento do Ministro Iram Saraiva, Presidente do TCU	11
Palestra do Ministro Luiz Octavio Gallotti	13
Mensagem da Secretária Executiva da CPLP, Dulce Pereira	23
Temas Apresentados pelas Instituições Supremas de Controlo	
BRASIL	
Tema I	29
Tema II	43
CABO VERDE	
Tema I	55
Tema II	79
MOÇAMBIQUE	
Tema I	91
Tema II	105
PORTUGAL	
Tema I	117
Tema II	133
S. TOMÉ E PRÍNCIPE	
Tema II	155
Conclusões e Recomendações	
Tema I	163
Tema II	169
Sessão de encerramento	
Palestra proferida pelo Professor Doutor António de Sousa Franco	177
Pronunciamento da Juíza-Conselheira Edelfride Barbosa.....	189
Pronunciamento do Ministro Iram Saraiva, Presidente do TCU	191
Reunião da Comissão Mista de cooperação técnica, científica e cultural das Instituições Supremas de Controlo da CPLP	193

Lista de Participantes

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL)

Ministro-Presidente IRAM SARAIVA
Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro ADHEMAR PALADINI GHISI (Secretário-Geral em exercício da Comissão Mista)
Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro BENTO JOSÉ BUGARIN
Ministro VALMIR CAMPELO
Ministro ADYLSON MOTTA
Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Substituto JOSÉ ANTÔNIO BARRETO DE MACEDO
Ministro-Substituto LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto BENJAMIN ZYMLER

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

Conselheira-Presidente EDELFRIDE BARBOSA
Juiz-Conselheiro DANIEL BARROS
Auditor HENRIQUE SILVA

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU

Conselheiro-Presidente OTÁVIO INOCÊNCIO ALVES
Juiz-Conselheiro FRANCISCO ROSA CÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE

Conselheiro-Presidente ANTÓNIO LUIS PALE
Juiz-Conselheiro JANUÁRIO FERNANDO GUIBUNDA
Secretária-Geral FILOMENA CHITSONZO

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Conselheiro-Presidente ALFREDO JOSÉ DE SOUSA
Conselheiro JOÃO PINTO RIBEIRO
Conselheiro ADELINO RIBEIRO GONÇALVES
Conselheiro JOSÉ TAVARES

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Juíza-Conselheira Dra. MARIAALICE RODRIGUES VERA CRUZ DE CARVALHO

AUTORIDADE FISCAL CENTRAL DE TIMOR LESTE (observadores)

Dr. LUCAS SOARES
Dra. REGINA DE JESUS DE SOUSA

CONVIDADO ESPECIAL

Prof. Doutor ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, Membro Honorário da Organização dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa

SECRETARIA-GERAL DA COMISSÃO MISTA DE COOPERAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Ministro LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA

SESSÃO DE ABERTURA



Pronunciamento do Ministro Iram Saraiva, Presidente do TCU
Sessão de Abertura do
IV Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa
Auditório do Palácio Itamaraty, em 04 de setembro de 2000

Excelentíssimo Senhor Embaixador Gilberto Coutinho Paranhos Velloso, representando o Ministro das Relações Exteriores, Ministro Luiz Felipe Lampreia; Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Octávio Pires Galotti, do Supremo Tribunal Federal, e para a honra do Tribunal de Contas da União, também ex-membro desta Corte; Excelentíssima Senhora Felizarda Isaura Monteiro, Embaixadora de Moçambique; Excelentíssimo Senhor Francisco José Knopfli, Embaixador de Portugal; Excelentíssimo Senhor Manuel Augusto Amante da Rosa, Embaixador de Cabo Verde; Excelentíssimo Senhor Ministro-Conselheiro Luiz Felipe de Jesus Alonso do Amaral Galeano, Encarregado de Negócios, representando o Embaixador de Angola; Excelentíssimo Senhor Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Secretário-Geral Substituto da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa; Senhores Parlamentares; Senhores Embaixadores; Senhores Ministros do Tribunal de Contas da União; Senhores Conselheiros de Tribunais de Contas; Senhores Secretários de Controle Externo e Interno, Senhoras e Senhores,



O Tribunal de Contas da União sente-se honrado ao patrocinar e participar do IV Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa.

Não há divergência entre nós, apenas convergências, a começar pelo idioma. O Brasil é um filho da idade moderna. Portanto, já encontra o mundo das caravelas andando com muita rapidez. É, para nós, de suma relevância, quando a globalização alcança patamares impressionantes, principalmente quando as fronteiras do crime

passam a não existir mais. É preciso que as entidades superiores de fiscalização, mormente as de língua portuguesa, enfrentem os problemas e comecem a encontrar, com o apoio da informática, com o apoio da cibernética e com um melhor relacionamento entre os Parlamentos e os Tribunais de Contas, métodos e meios para impedir que os erários desses países continuem sendo solapados.

O encontro que ora inauguramos tem um papel importante na vida dos nossos países, que é o de buscar, se não eliminar a corrupção, pelo menos acompanhar, no combate, a sua própria evolução. Se somos filhos da idade moderna, não poderemos agir diferente. Buscaremos na informação e na informática técnicas e meios, não as adotadas pelos corruptores, mas as adotadas por países avançados para combatê-los. Ao abrir este Encontro, endereço a minha saudação especialíssima aos países que começam agora, novos, recém-criados Tribunais de Contas, para que entrem buscando exemplos como o Tribunal de Contas de Portugal, com 150 anos, e o Tribunal de Contas do Brasil, com mais de 100 anos, numa luta ingente, provando que a sistemática por nós adotada é, de fato, a mais avançada e a mais perfeita.

Ao abrir este Encontro, deixo a minha saudação aos Países de Língua Portuguesa e dou-lhes as boas vindas em nome do Brasil, dizendo:

– Irmãos, lutemos com a nossa língua, com o nosso idioma, para impedir que o dinheiro dos nossos povos seja dilapidado.

Sejam bem-vindos!

autônomos pela natureza das funções cumpridas”, reconhecendo-lhes “uma autoridade incompatível com a idéia de subordinação ou dependência” (“Estudos Constitucionais”, UFB/CEB, 1989, pag 90). Por isso mesmo, teve razão o Professor SÉRGIO FERRAZ ao afirmar:

“Da mesma sorte, vitalizou-se, de muito, o papel dos Tribunais de Contas. Dificilmente pode-se dizer serem eles, hoje, apenas um auxiliar (CF, art. 71, caput) do Legislativo, no exercício do controle externo. Basta, para chegar-se a tal conclusão, meditar na conjugação de alguns comandos constitucionais. Verifique-se, por exemplo, que, a teor do inciso X do art. 71, pode o Tribunal sustar a execução do ato que impugnar, se não corrigidas as ilegalidades que nele aponta: a sustação é, in casu, uma providência mandatária e de plano eficaz, sendo objeto de mera comunicação ao Legislativo, salvo quando se trata de contrato, hipótese em que o ato de sustação será adotado diretamente pelo Legislativo, ex vi do § 1º do art. 71. Mas mesmo no caso de contrato, se o Legislativo ou o Executivo não sustarem sua execução, no prazo de 90 (noventa) dias da data em que apontada pelo Tribunal a ilegalidade, à Corte é integralmente atribuída a competência para agir, podendo decidir como considerar necessário, assumindo, inclusive, a prática do ato de sustação, diretamente (CF, art. 71, § 2º). Nesse contexto e ampliação de competências, assume ainda ênfase a natureza executória direta de que agora revestidas as decisões do Tribunal de Contas, de que resultem imputação de débito ou multa: têm elas, ex vi do art. 71, § 3º, eficácia de título executivo.” “O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988”, Revista de Direito Administrativo, vol. 188, pag. 69).

Ressalte-se a competência conferida ao Tribunal de Contas pelo art. 71, IV, da Constituição, para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Poder Legislativo, cabendo-lhe, então, julgar as contas dos respectivos ordenadores de despesa (art. 71, II). Não foi por outro motivo que o Supremo Tribunal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849, suspendeu, cautelarmente, dispositivo da Carta do Estado de Mato Grosso, que atribuía ao respectivo Tribunal papel meramente opinativo acerca das contas da Assembléia Legislativa, restrição inconciliável com o poder de julgar assegurado no modelo federal (cfr. “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 152, págs. 73/9, relator Ministro CELSO DE MELLO).

Só, portanto, a respeito das contas anuais do Presidente da República, que melhor

se diriam “Contas Gerais do Governo” ou “da República”, cujo julgamento (de carácter político, não jurisdicional) compete exclusivamente ao Congresso (Constituição, art. 49, IX), toca ao Tribunal apreciá-las, sob a modalidade da emissão de parecer (art. 71, I).

Evolui, mesmo nesse ponto, a tarefa pontualmente desempenhada pela Corte de Contas ao longo de sua História, da conformação de um confronto contábil exaustivo (a que precedia, habitualmente, algum subsídio de carácter doutrinário), para um estudo voltado a considerações críticas sobre política administrativa, tributária e econômica do Governo Federal³.

Inseria-se, destarte, expressiva válvula de escape às limitações da atuação, até então predominantemente passiva e formal, do Tribunal de Contas, antecipando-se este, de tal forma, no exame crítico, não só da legalidade, como da operacionalidade, eficácia, legitimidade e economicidade dos atos da Administração, princípios que, constitucionalmente consagrados, permeiam hoje toda a atividade do controle externo.

Coroa-se, igualmente, essa transformação, pelo primeiro item da enumeração dos elementos mínimos a constar necessariamente do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre as Contas do Governo, consistente em “considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social, predominante na vida nacional” (Regimento Interno, art. 173, I). Aí está a louvável vivificação do papel das Instituições de Controle das Finanças Públicas.

Sob a égide da Constituição de 1946 (art. 77), desenvolvia-se o relacionamento das atividades do Tribunal com o Poder Legislativo, além da oferta do parecer de que me acabo de ocupar, pelo exame prévio da legalidade dos contratos, cuja execução ficava suspensa, até o pronunciamento do Congresso, em caso de recusa de registro. Quanto aos demais atos da despesa, era a recusa proibitiva nas hipóteses de falta ou impropriedade de crédito, podendo o pagamento efetuar-se, quando outro o fundamento da impugnação, mediante decisão do Presidente da República, com recurso de ofício para o Congresso Nacional.

Já vinha sendo, porém, esse regime progressivamente debilitado pela expedição

³ Tenho citado, como marco significativo dessa evolução o conciso, mas substancial relatório do saudoso Ministro ETELVINO LINS, sobre o exercício de 1955, centrado no exame da emissão de papel-moeda..

de sucessivas leis que relegavam vários tipos de despesa não contratuais ao controle ulterior, quando neste último sistema, atualmente fortalecido pela realização de inspeções ou auditorias, passou a fundar-se a atuação do Tribunal, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1967.

O exame prévio da legalidade dos contratos, até então celebrado como a mais nobre função do Tribunal, mas também cavalo de batalha dos que opunham ao sistema o primado da celeridade da Administração, foi objeto de solução de compromisso nessa nova fase que se abria, no Brasil, ao cumprimento da magna tarefa de fiscalização orçamentária e financeira e à conferência da exatidão dos gastos públicos.

Verificada, em auditoria ou inspeção, alguma irregularidade, passaria a caber ao Tribunal não mais do que solicitar ao Congresso Nacional a sustação da execução do contrato inquinado de irregular. Não se pronunciando o Legislativo em trinta dias, e aí está o insólito da antiga disposição constitucional: tornar-se-ia insubsistente a impugnação e convalidada a ilegalidade pelo mero decurso do prazo, exíguo ademais, para permitir a eficaz mobilização de um numeroso Parlamento bicameral.

Corrigido esse despautério pela Constituição de 1988, o silêncio do Congresso, em noventa dias, restitui, já agora, ao Tribunal, o poder decisório pleno da questão.

Caso a parte é o da competência para a apreciação da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tradicionalmente compreendida na área de atuação terminativa do Tribunal, como recomenda a natureza apolítica desses atos administrativos inteiramente vinculados.

Exceção a essa regra prevaleceu, porém — até ser sanada pela Constituição de 1988 — em decorrência da outorga da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que criava a faculdade do registro da concessão, por ordem do Presidente da República, ad referendum do Congresso Nacional.

Foi causa dessa Emenda a reação do Governo Militar à decisão do Tribunal de Contas, que não só julgara ilegal o deferimento de aposentadoria a um Juiz-Classista de Tribunal Regional do Trabalho, como negara aplicação, por inconstitucional, ao Decreto-legislativo do Congresso provocado pelo Presidente da República, para forçar o registro da concessão irregular, havendo o Plenário do Supremo Tribunal, em

memorável acórdão de 22 de maio de 1974, prestigiado, em tal conflito, a altaneira posição da Corte de Contas (cfr. Mandado de Segurança nº 19.973, in “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 77, págs. 29/48).

Importante capítulo no campo das relações entre o Tribunal de Contas e o Legislativo traduziu-se na Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975 (artigos 3º e 4º), que, pioneiramente, disciplinou, em nosso País, a requisição de informações e documentos e a realização de inspeções, pelo Congresso, ao Tribunal.

Veio o trato dessa matéria a alcançar nível constitucional com a edição da Carta de 1988 (itens IV e VII do art. 70), achando-se o assunto hoje regulado pelo art. 1º, II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) e pelas alíneas c e o do art. 19 do Regimento Interno da Corte, além da sua Decisão Normativa nº 26, de 7 de abril de 1992⁴.

No auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ainda em 2 de março do ano próximo passado, tive o privilégio de ouvir, do ilustre Juiz-Conselheiro José Alfredo de Souza, animadoras palavras sobre o mais que sesquicentenário Tribunal de Contas de Portugal que clarivamente preside, órgão supremo de soberania, independente, não apenas do Governo, mas, também, do Parlamento, com este cooperando na emissão do parecer (além de relatórios intercalares) sobre a Conta Geral do Estado, acompanhado de recomendações, não só as concernentes à legalidade, mas, igualmente, às adequadas ao aprimoramento da eficiência e à eficácia das despesas públicas, sem prejuízo, obviamente, da faixa privativa de ação do controle prévio, concomitante e sucessivo, das despesas públicas.

No âmbito da atividade legislativa, a cooperação do Tribunal de Contas português abrange a presença de seu Presidente ou dos Conselheiros-relatores em sessões de Comissões Especializadas da Assembléia da República, bem como a elaboração de pareceres sobre projetos legislativos em matéria financeira.

A leitura da ata da reunião da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, realizada em

⁴ Durante o exercício próximo passado, foram atendidas 48 solicitações do Congresso. O Tribunal apreciou, conclusivamente, relatórios de 16 fiscalizações realizadas em 1999 ou em períodos anteriores por solicitação do Poder Legislativo. Além disso, prestou informações ou determinou a instauração de auditorias solicitadas em 32 outros casos.

Lisboa a 11 de novembro de 1999, revela, por seu turno, de modo eloqüente, as tormentosas dificuldades enfrentadas pelas jovens Nações africanas, irmanadas pelo uso do nosso rico e comum idioma, mas traduz, simultaneamente, o empenho e o idealismo de seus dignos representantes, no sentido de instituir e aprimorar, em suas valorosas Pátrias, um sistema moderno, eficiente e democrático de administração e fiscalização orçamentária.

Do precioso relatório do eminente Ministro ADHEMAR GHISI, acerca dessa mesma reunião realizada em Lisboa, extraio acharem-se, então, em curso de instalação os Tribunais de Contas de Angola e de São Tomé e Príncipe, ambos já com as respectivas leis orgânicas promulgadas, o último em processo de separação de atribuições com o Supremo Tribunal de Justiça.

À espera da entrada em vigor da revisão constitucional, recuperava-se o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau, ampliando instalações e restabelecendo meios de comunicação, inclusive por computador.

Preparava-se, auspiciosamente, para emitir seu primeiro parecer sobre Conta Geral do Estado, o Tribunal Administrativo de Moçambique.

Empenhado em reformular o seu regime legal, e intensificar o treinamento de seu pessoal, criou o Tribunal de Contas de Cabo Verde, no que mais interessa ao nosso tema de hoje, uma Célula de Execução Orçamentária, para melhor atender ao Parlamento.

A importância e a delicadeza do problema oferecido pelo relacionamento das Instituições Superiores de Controle com os respectivos Parlamentos é atestada pelo espaço que ocupou no Seminário da EUROSAL, reunido em Lisboa, no mês de junho de 1998, a começar pela fala de seu Presidente, Doutor LUBOMIR VOLENIK, que realça o surgimento, na tradicional tripartição de Poderes, de um elemento de controle, resultante da complexidade do Estado moderno, gerando uma tendência universal e irreversível de emancipação das Instituições em causa, da dependência direta, não só do Executivo e do Judiciário, mas também do Legislativo.

Ressaltou, perante a mesma Assembléia o Professor SOUZA FRANCO, com a dupla autoridade de Ministro das Finanças e de ex-Presidente do Tribunal de Contas

de Portugal, o elevado nível de diálogo institucional e de recíproca cooperação que não deve dispensar essa reconhecida independência, a fim de que possa a atividade de controle assumir o caráter construtivo que lhe é ínsito, sem o risco de esvaziar-se em “um mero contra-poder reivindicativo ou de denúncia”.

Desnecessário enaltecer diante de tão distinto auditório, a importância, para os destinos de nossas Pátrias, da boa prática desse balanço de atribuições independentes, mas salutarmente harmoniosas, quando, em meados do século XIX, ao proclamar a “suma necessidade” da criação de um Tribunal de Contas, como “poderoso auxiliar das Câmaras”, já advertia PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente, nosso maior publicista do Império, que, pela apreciação parlamentar dos orçamentos e balanços, avalia-se, do País, “a força de suas finanças e crédito, o estado da sua civilização, a boa ou má administração ou observância das leis, a firmeza das suas instituições, as garantias da sociedade; enfim, a altura da inteligência e independência das câmaras legislativas, que equivalem a grandes recursos.”

RELAÇÕES COM O EXECUTIVO E O JUDICIÁRIO

Durante as férias coletivas do Supremo Tribunal, correspondentes ao mês de julho passado, redigi o texto que acabo de ler, sobre as relações do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo, tema de que até então fora convidado a lhes apresentar.

Só com a recente distribuição do programa oficial para este Encontro, tomei conhecimento da mais ampla incumbência, extensiva às relações com os demais Poderes. Daí o breve acréscimo que me vejo na contingência de fazer: breve, pelo tempo que já tomei de tão distintos e pacientes ouvintes; breve porque acaba de ser tratada a mais delicada proposição — relações com o Legislativo, as mais estreitas e entrelaçadas — ao passo que são assinaladas, as mantidas com o Executivo e o Judiciário, pela rígida marca de independência a prevalecer, entre os Três Poderes da República, mormente em um regime Presidencialista de Governo.

Do Poder Judiciário, guardam, no Brasil, os Tribunais de Contas a forma e a denominação de Tribunais, dentro da boa tradição continental europeia e lusitana, com o mesmo estatuto de auto-governo de que gozam as Cortes Judiciais.

São seus Ministros equiparados em prerrogativas e vencimentos aos do Superior Tribunal de Justiça, órgão instituído pela Constituição de 1988 com a elevada missão de uniformizar a interpretação e assegurar a aplicação da lei federal nos Estados da federação: competência extraída do Supremo Tribunal, que passa à condição (não exclusiva, mas predominante) de Corte Constitucional.

Também aos Auditores (em verdade, Ministros-Substitutos), são conferidas garantias de magistratura, no nível dos Tribunais Regionais Federais.

Em simetria, aos Membros do Ministério Público Especial perante os Tribunais de Contas, são conferidos os direito, vedações e forma de investidura pertinentes ao Ministério Público oficiante junto ao Poder Judiciário.

Do ponto de vista substantivo é, porém, como largamente visto, contígua ao Poder Legislativo, a posição do Tribunal de Contas, ao qual compete primordialmente, como também já ressaltado, o exercício da auditoria e o julgamento das contas das unidades administrativas do Legislativo, do Executivo e, naturalmente, do Poder Judicial.

Em contra-balanço, pertence originariamente, ao Supremo Tribunal, o julgamento de mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União (competência que só ocorre, além deste, em referência aos atos das Mesas da Câmara e do Senado, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal).

Sujeitos ao controle abstrato e concentrado do Supremo Tribunal, em ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, estão os atos normativos do Tribunal de Contas, como todos os atos normativos federais ou estaduais.

Mas, também ao Tribunal de Contas, é reconhecido o poder de, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (Enunciado nº 347 da Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal).

As decisões dos Tribunais de Contas de que resultem imputação de crédito ou multa são executadas perante os órgãos da Justiça comum, mas assumem, segundo a própria Constituição, a eficácia de título executivo.

No Brasil, a rejeição de contas por irregularidade insanável é motivo de inelegibilidade, cumprindo, em consequência, ao Tribunal de Contas, nos termos de sua Lei Orgânica (art. 90 da Lei nº 8.443-92), enviar ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis condenados nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

No plano linear das relações entre controlado e controlador, desenrolam-se os laços entre o Tribunal de Contas e o Poder Executivo.

Apartaram-se, ainda mais, os vínculos entre um e outro, com o advento da Constituição promulgada em 1988.

Dos nove Ministros do Tribunal, são eleitos seis pelo Congresso, e, dos três designados pelo Presidente da República, um único é de sua livre escolha (recrutados, obrigatoriamente, os outros dois, entre Auditores e membros do Ministério Público Especial).

Cessou, com a promulgação da Carta em vigor, a interposição do Chefe do Poder Executivo entre o Tribunal e o Legislativo, que anteriormente se fazia sentir nas hipóteses de registro sob reserva ou ad referendum.

Os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da ficiência, proclamados no art. 37, da Constituição do Brasil, continuam sendo, de toda sorte, o ponto de confluência da atuação de todos os agentes políticos das nossas nações.

A serviço desses postulados, e não para dificultá-los, estão a independência dos Poderes e a autonomia dos Tribunais de Contas.

A harmonia, o respeito e a recíproca cooperação entre os componentes desses Órgãos são pois um elemento indispensável ao bom resultado prático de suas elevadas missões, de modo a que não se esterilize o controle no exercício de um sentido negativista e somente repressivo, gerador de impasses, mas alcance um nível construtivo, sem embargo do rigoroso cumprimento da ética e da lei.

É esse, sem dúvida, o propósito, a preservar em sua ingente tarefa, de que estão imbuídos os Tribunais de Contas de nossos Países unidos pela afinidade da

Língua Portuguesa, e restará mutuamente estimulado e fortalecido pela realização deste IV Encontro, organizado pelo Tribunal de Contas da união, sob a Presidência do eminente Ministro IRAM SARAIVA e pela Secretaria Geral da Comissão Mista, atualmente sediada nesta Capital, sendo Secretário-Geral-Substituto o eminente Ministro ADHEMAR GHISI, com a inestimável colaboração do Titular, eminente Ministro LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA: Simpósio do qual é lícito esperar todo o êxito merecido por tão louvável iniciativa.

De minha parte, emprestei realce ao relatar as contas do exercício de 1974, ao rumo desregrado que então tomava a estatização da economia. Prosseguiu, todavia, o exagero até época recente, a ponto de gerar atualmente reação inversa, ocupando hoje lugar de relevo, na preocupação do Tribunal, o acompanhamento do processo de privatização, que se vem buscando racionalizar e controlar.

**MENSAGEM DA SECRETÁRIA EXECUTIVA DA CPLP AOS
PARTICIPANTES DA SESSÃO DE ABERTURA DO ENCONTRO
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE
LÍNGUA PORTUGUESA**

Dulce Pereira⁵

Agradeço muito a oportunidade de poder cumprimentar os participantes deste Encontro de Ministros dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Era minha intenção fazê-lo pessoalmente, mas foi preciso adiantar meu regresso a Lisboa em razão da preparação da participação da CPLP na Reunião do Milênio, que terá lugar durante esta semana, na sede das Nações Unidas, em Nova York.

Felicito os organizadores deste evento, o qual nos permite trazer ao Brasil nossos parceiros dos demais países da CPLP. Congratulo-me especialmente com o Presidente do Tribunal de Contas do Brasil, Ministro Iram Saraiva, e com os Ministros Adhemar Ghisi e Marcos Vilaça, a quem, aliás, na sua qualidade de escritor membro da Academia Brasileira de Letras, cito no cotidiano por sua extraordinária síntese ao afirmar que “a língua expressa a cultura dos povos”.

É minha intenção, no exercício do mandato à frente da CPLP, que a nossa cultura em língua portuguesa se converta cada vez mais em uma cultura da solidariedade e do desenvolvimento com equidade.

Tenho plena consciência e segurança de que para o desenvolvimento com equidade é essencial a transparência e rigor que devem caracterizar a ação dos estados modernos. Tais processos se concretizam a partir dos Tribunais de Contas e dos regimes controle do Estado. Deve ser graças à ação dos Tribunais de Contas que os Estados asseguram à sociedade civil de cada um de nossos países a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos.

⁵ Secretária-Executiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP.

Senhores Ministros,

Conto com a parceria do Tribunal de Contas do Brasil para, na seqüência desta reunião, manter o entusiasmo de seus idealizadores a fim de levar a cabo as tarefas que venham a ser acordadas durante estas sessões de trabalho. Entre elas, acredito que seriam particularmente oportunos os projetos de cooperação técnica que garantam a boa governabilidade. Estou confiante na capacidade de realizarmos juntos ações que possam converter nossos países em democracias mais sólidas, com sociedades mais justas, capazes de, neste estágio do processo de globalização, transformar em oportunidades de desenvolvimento a nossa diversidade e multiculturalismo. Reafirmo a disposição do Secretariado Executivo da CPLP para estabelecer mecanismos eficazes de cooperação com os TCs e em particular com esta Reunião a fim de agilizar parcerias e garantir a continuidade das ações de cooperação.

Permitam-me saudar, finalmente, o Ministro Luiz Felipe Lampreia, que mais uma vez prestigia os eventos da nossa Comunidade e confirma seu engajamento pleno, bem como do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, na promoção e expansão dos interesses da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Aos parceiros dos demais países da CPLP, desejo as boas vindas ao Brasil. Aos brasileiros gostaria de expressar minha expectativa que, nesta oportunidade de convivência com as autoridades visitantes, possam criar novos laços de amizade e afinidades profissionais que consolidarão as nossas ações conjuntas.

Muito obrigada.

Brasília, 4 de setembro de 2000.

**TEMAS APRESENTADOS
PELAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE
CONTROLO**

BRASIL



Ministro Marcos Vilaça
Membro da Delegação Brasileira

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS FACE AO DESENVOLVIMENTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E SUA APLICAÇÃO NOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA

“Ser fiel obriga a mudar. Uma semente não é fiel a si mesma se não se torna uma planta”

Nédoucelle

A evolução tecnológica na administração pública exigiu dos órgãos de controle externo o desenvolvimento de duas novas modalidades de fiscalização: auditorias de sistemas e auditorias via sistemas informatizados.

A auditoria de sistemas objetiva verificar, dentre outros aspectos, se um determinado sistema de informações de uma instituição é confiável quanto à alimentação de dados, qualidade dos recursos e técnicas de programação. Uma vez que a administração pública depende, para o sucesso do processo de tomada de decisão, das informações fornecidas pelos sistemas informatizados de que dispõe, é clara a importância da integridade desses sistemas.

A auditoria via sistemas informatizados, instituída no TCU em 1991, fundamenta-se no acesso aos sistemas de programação e execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial das unidades da administração pública do Brasil e tem como propósito fiscalizar as respectivas gestões sob os aspectos da legalidade e economicidade, de forma concomitante à sua execução.

Essas novas formas de auditoria representam um grande avanço no trabalho de fiscalização exercido pelo Tribunal, permitindo o acesso *on-line* a informações e sistemas para identificar áreas, assuntos e unidades que devam ser fiscalizadas, bem como possíveis falhas ou irregularidades cometidas, para fins de levantamentos de auditoria. Além disso, possibilita a diminuição do prazo entre a detecção dessas falhas e irregularidades e a correspondente adoção de providências, contribuindo para uma maior tempestividade na sua ação fiscalizadora.

Aqui tentaremos apresentar os fundamentos dessas novas modalidades de fiscalização, seu histórico, os resultados obtidos, as perspectivas futuras, as dificuldades, os sistemas disponíveis e a forma de o Tribunal utilizá-los.

1. HISTÓRICO

O uso de sistemas informatizados como suporte da fiscalização governamental baseia-se na existência no Brasil de sistemas digitais de grande porte relativos à programação e execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial com abrangência sobre todas as unidades da administração pública federal.

O primeiro desses sistemas a ser utilizado foi o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, implementado em 1986, com a criação do chamado Caixa Único do Tesouro Nacional.

Em 1991, foi instituída no TCU a modalidade de controle denominada “Auditoria via SIAFI”, cujo roteiro foi elaborado no ano seguinte pela então Secretaria de Auditoria e Inspeções.

Já em 1994, o Plenário do Tribunal determinou que fosse efetuado o gerenciamento de informações financeiras com base nos sistemas informatizados da administração pública federal, com o objetivo de identificar áreas e entidades que devessem ser fiscalizadas.

A seguir, no ano de 1995, foi instituída, e, em 1997, disciplinada, a modalidade de fiscalização denominada “Acompanhamento via SIAFI”, com o objetivo de fiscalizar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da legalidade e economicidade, dos órgãos e entidades integrantes do Sistema, concomitantemente à sua realização.

Nos últimos anos, o TCU tem promovido estudos e pesquisas voltados para o aperfeiçoamento das atividades de auditoria, dentre os quais merece destaque o Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento da Tecnologia da Informação do Tribunal, cujo principal objetivo é o desenvolvimento de recursos para aplicação dessa tecnologia nas atividades de fiscalização.

Como uma das ações desse Projeto, foi implantado um programa de treinamento chamado Curso de Auditoria da Tecnologia da Informação, oferecido no segundo semestre de 1998 a servidores do Tribunal e de Entidades Fiscalizadoras Superiores da América Latina e dos Países de Língua Portuguesa. O TCU pretende, anualmente,

capacitar seus analistas a desempenhar as tarefas de auditoria e fiscalização relacionadas à tecnologia da informação e, ainda, por meio de intercâmbio técnico, difundir esse conhecimento entre outras Entidades Fiscalizadoras Superiores e órgãos do Governo.

2. SISTEMAS INFORMATIZADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Os principais sistemas da administração pública federal utilizados pelo TCU em suas fiscalizações são os seguintes:

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Destina-se à execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da administração pública federal, permitindo o acompanhamento e controle da receita e despesa públicas por meio do registro de movimentações financeiras e orçamentárias, vinculando atos e fatos da administração à sua efetiva contabilização no sistema.

SIDOR – Sistema de Dados Orçamentários. Destina-se à elaboração da proposta orçamentária anual em todos os níveis e permite o acompanhamento e avaliação das alterações dessa proposta.

SIAPE – Sistema de Administração de Pessoal. Contém informações sobre folha de pagamentos, cadastro de servidores, controle de férias, informações gerenciais, módulo de auditoria, cadastro de pensionistas, cadastro de dependentes e informações sobre auxílio-alimentação. O SIAPE contém informações sobre os servidores de órgãos e entidades da administração direta e indireta (autarquias e fundações), e instituições federais de ensino (universidades, escolas técnicas federais e fundações de pesquisa).

SIADS – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais. É um sistema destinado à operacionalização do sistema de atividades de gestão de materiais, serviços, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos do governo federal.

SPIU – Sistema de Administração Patrimonial da União. Abrange os imóveis de uso especial e imóveis dominiais pertencentes à União, cuja finalidade é manter e acompanhar os processos de consulta, emissão de DARFs (Documento de Arrecadação Fiscal), alocação de créditos via conta corrente e emissão de ficha cadastral.

3.1. Levantamentos Gerenciais

Os sistemas são utilizados para levantamentos gerenciais que permitem a coleta e tratamento de dados com base em critérios e parâmetros preestabelecidos utilizando-se extratores de dados e *softwares* gerenciadores de banco de dados. Esses levantamentos permitem a preparação de relatórios gerenciais.

3.2. Auditorias e Inspeções

As auditorias e inspeções realizadas com base nos sistemas informatizados têm permitido uma visão geral sobre a gestão da unidade, a identificação de indícios de faltas e irregularidades, a seleção apropriada de amostras para auditoria, a comprovação quanto à procedência de denúncias recebidas e a apuração dessas faltas e irregularidades.

3.3. Acompanhamento

A modalidade de auditoria denominada de “Acompanhamento” dá condições de examinar a legalidade dos atos que resultam em receita e despesa; verificar a correção dos registros contábeis e administrativos; analisar a compatibilidade entre a aplicação de recursos e os objetivos da entidade aplicadora; verificar a observância do princípio da economicidade nas despesas realizadas pelos órgãos e entidades; e construir uma base de dados históricos sobre o órgão ou entidade.

O acompanhamento abrange as seguintes etapas:

- levantamento preliminar destinado à obtenção de informações básicas sobre a unidade fiscalizada, legislação específica a ela aplicável, seus responsáveis e os operadores;
- análise inicial e revisão periódica destinada ao conhecimento das transações realizadas pela unidade gestora anteriormente ao período acompanhado, bem como a verificação mensal de seus registros sintéticos por intermédio da análise dos demonstrativos contábeis e financeiros;
- acompanhamento das atividades da unidade gestora mediante a verificação concomitante dos atos de gestão realizados a partir da seleção de amostras.

SISBACEN – Sistema de Informações do Banco Central. Fornece informações sobre taxas referenciais.

SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores. Apresenta informações acerca dos fornecedores de bens e serviços para a administração pública federal.

SISON – Sistema de Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas. Fornece informações cadastrais sobre pessoas físicas e jurídicas, tais como: número do Cadastro Geral de Contribuintes ou de Pessoa Física, data e local de nascimento e filiação de responsáveis.

3. UTILIZAÇÃO DOS SISTEMAS PELO TCU

Para disciplinar a utilização dos sistemas mencionados em trabalhos de auditoria, o Tribunal utiliza duas normas: Procedimentos de Auditoria de Sistemas e Manual de Auditoria de Sistemas, ambos disponíveis em sua *homepage* na Internet.

O acesso aos sistemas informatizados da administração pública federal é feito com as seguintes finalidades:

3.4. Avaliação da confiabilidade

Se a unidade utiliza o sistema na modalidade “Total”, somente são considerados legais os fatos contábeis nele registrados. Os documentos registrados nos sistemas são imutáveis, permitindo a verificação de trilhas de auditoria.

4. DIFICULDADES

A primeira dificuldade que se observa no exercício desses trabalhos de fiscalização é a insuficiência ou incorreção das informações contidas nos documentos que servem de base para a verificação do fato registrado.

Outra é a ausência de normas disciplinadoras sobre os dados mínimos a serem registrados nos sistemas por tipo de fato contabilizado. Muitas das informações subsidiárias à fiscalização não se encontram nos sistemas, como, por exemplo, o controle dos contratos nacionais.

Verifica-se também a necessidade de contar com maior número de auditores para a execução dessas novas tarefas que vieram se somar ao trabalho já anteriormente executado nas modalidades tradicionais de auditoria e instrução de processos de tomada e prestação de contas.

Alia-se a essa insuficiência numérica de pessoal a necessidade de prover treinamento adequado para capacitar os auditores a executar esse novo tipo de trabalho.

5. RESULTADOS OBTIDOS

Com a utilização desses sistemas informatizados tem sido possível obter informações gerenciais e analíticas que permitem a identificação de áreas, assuntos e unidades que devam ser fiscalizadas, assim como de eventuais falhas ou irregularidades cometidas para efeito de levantamentos de auditoria.

Observou-se uma diminuição do número de diligências, reuniões e deslocamentos de auditores com a finalidade de obter informações para efeito de planeamento de auditorias e instrução de processos.

Foi possível adotar melhores técnicas na seleção de unidades a serem auditadas nos planos de auditoria, resultando em diminuição do número de auditorias extra-plano.

Finalmente, registrou-se uma redução no período entre a detecção de faltas e irregularidades e a sua fiscalização, permitindo, assim, maior tempestividade na ação fiscalizadora do Tribunal.

Apenas para dar um exemplo da importância dessa nova modalidade de auditoria, durante um trabalho de fiscalização no SIAPE (Sistema de Administração de Pessoal) foram identificados os seguintes fatos:

- aproximadamente R\$ 8 milhões haviam sido pagos a servidores sob suspeita de acúmulo de cargos ou funções;
- R\$ 700 milhões (60% da folha de pagamento de setembro/1993) foram pagos em valores informados sem qualquer restrição sistêmica;

- possibilidade de apagar transações realizadas pelos informantes sem deixar vestígios;
- cerca de 90.000 servidores com mais de um número de matrícula;
- casos de servidores diferentes com a mesma matrícula;
- falta de funções de controle e auditoria no sistema;
- apenas no que se referia ao controle de usuários que acessavam um dos subsistemas, foram identificados 5 mortos, 165 aposentados, 91 afastados, 822 excluídos do cadastro de servidores, 1359 sem cadastro no SIAPE e 627 com número de CPF (Cadastro de Pessoas Físicas) inválido.

6. PERSPECTIVAS

Num futuro próximo, deverá estar plenamente desenvolvido o acompanhamento da gestão dos recursos públicos por meio de sistemas informatizados da administração pública federal, mediante o estabelecimento de centros de informações, com vistas a promover o monitoramento dos atos de gestão das unidades jurisdicionadas ao TCU.

A utilização de tais sistemas permitirá a identificação de falhas e irregularidades assim que registradas, com vistas a impedir a sua consumação ou fiscalizá-las tão logo ocorram, diminuindo dessa forma o período decorrido entre a impropriedade cometida e a ação fiscalizadora da Corte.

Com essa nova modalidade de controle, fica evidenciada a ação fiscalizadora do Tribunal como atividade dinâmica, preventiva, interativa e orientadora, por meio da detecção e correção ágil e tempestiva de falhas e irregularidades cometidas, mantendo, assim, a expectativa do controle no âmbito das unidades jurisdicionadas.

7. A MUDANÇA NO PERFIL DOS AUDITORES PÚBLICOS

Os trabalhos de fiscalização tradicionalmente realizados pelos auditores abrangem a análise e verificação de controles sobre os programas computacionais. Mais recentemente surgiu a necessidade de auditar não só o grande volume de dados dos

sistemas financeiros, mas também o próprio ambiente de informática para garantir a confiabilidade das informações processadas.

A forma de atuação do auditor também mudou, pois a introdução da tecnologia de informação nas instituições fiscalizadas acarretou mudanças fundamentais na maneira pela qual as informações são processadas. Os sistemas computacionais armazenam informações em formato eletrônico, cujo acesso pelo auditor, em geral, é mais complexo do que os velhos registros em papel. A cultura do papel na administração pública ainda é forte, porém, o acesso e o armazenamento de dados em sistemas *on-line* vêm crescendo.

Os sistemas eletrônicos, em comparação com os antigos sistemas manuais, processam dados com pouca ou nenhuma intervenção humana, reduzindo, assim, o número de pessoas necessárias para administrar informações. Com isso, o auditor deve levar em consideração as mudanças administrativas e gerenciais advindas dessa inovação tecnológica e adaptar seus controles e metodologias de auditoria. Hoje é possível processar grandes volumes de dados e transmiti-los a qualquer parte do mundo, exigindo atenção especial no que diz respeito à segurança dos sistemas de acesso às informações.

Com os constantes avanços tecnológicos, a tarefa de auditar sistemas torna-se cada dia mais complexa. O auditor, que antes se preocupava com a correção de balanços contábeis, hoje deve possuir conhecimentos em todas as áreas que envolvem sistemas computacionais, incluindo controles gerenciais genéricos e segurança de sistemas. Devido ao uso mais freqüente de aplicações *on-line*, por exemplo, ele deve dar mais ênfase a controles de segurança de informações do que à segurança física. Da mesma forma, muitos dos padrões estabelecidos e desenvolvidos anteriormente para o ambiente de *mainframe* não podem ser aplicados em sistemas distribuídos ou redes de microcomputadores. Os procedimentos e padrões de auditoria devem-se adaptar ao ambiente operacional do sistema e os auditores têm de conhecer as novas tecnologias a fim de executar trabalhos consistentes.

Se, por um lado, os instrumentos tecnológicos exigem adaptações e novas visões, por outro, têm contribuído para valorizar e facilitar o trabalho desenvolvido pelos servidores do TCU. Os novos recursos na área de tecnologia da informação têm

permitido aumentar sua produtividade mediante acesso à Internet, utilização de rede de computadores para consulta a sistemas internos de dados, troca de experiências por meio de listas de discussão sobre temas definidos, etc.

8. CAPACITAÇÃO DE PESSOAL – UMA NECESSIDADE

Esse é um tema que tem merecido a mais alta prioridade nas ações do Tribunal de Contas da União, que possui um centro de treinamento, o Instituto Serzedello Corrêa, que promove mais de 650 cursos por ano, seja na área de controle externo, seja em áreas correlatas. Os servidores da instituição têm a oportunidade de manter intercâmbio técnico com profissionais de várias partes do mundo, mediante cursos, estágios, congressos, programas de extensão e de pós-graduação, inclusive na área da tecnologia da informação e auditoria de sistemas.

Para que o TCU possa aperfeiçoar as atividades de auditoria desenvolvidas pelo seu corpo técnico, de forma a enfrentar o desafio de fiscalizar uma administração pública cada vez mais informatizada, são imprescindíveis o aperfeiçoamento de metodologias que orientem a análise das questões ligadas à tecnologia da informação, bem como a capacitação profissional de seus servidores.

9. TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA

A tecnologia da informação, aqui considerada como o conjunto de meios empregados para captação, armazenamento, tratamento e disseminação da informação, é entendida, nesse contexto de reforma do Estado e de modernização das instituições públicas pelo qual passa o País, como componente e fator impulsionador de mudanças.

Nesse sentido, a informática funciona como instrumento de permanente renovação dos processos organizacionais, permitindo a criação de novos produtos e serviços para o cidadão, e como elemento de flexibilização entre ambiente, organização e pessoas.

No entanto, muitas vezes, a tecnologia da informação vem sendo concebida ou

empregada simplesmente como meio de automatizar processos já em uso nas organizações, tornando-as ainda mais rígidas. O que se percebe é que freqüentemente são investidos muitos recursos na informatização das instituições, sem a existência de pessoal motivado e preparado para utilizá-la e, mais importante, sem um plano estratégico de mudança ou melhoria organizacional que se conecte a essa inovação tecnológica.

A consequência disso é a pequena dimensão do impacto trazido por tal inovação no desempenho das organizações, quando normalmente haveria potencial para progressos bem mais significativos. Isso é um desperdício de conhecimento e talento.

Deve-se cuidar para que a tecnologia da informação não se torne um fim em si mesma, pois o que leva as organizações adiante é a evolução de conceitos e modelos intelectuais. São esses que devem ser reformulados para que se possa construir o modelo de organização pública de que a sociedade necessita.

O rumo da modernização não pode ser ditado apenas pelas possibilidades de mudanças tecnológicas, nem por metas traçadas pelo topo de uma hierarquia institucional. Esse norte tem que ser dado pelo cidadão, que é ao mesmo tempo destinatário dos serviços prestados pela instituição e contribuinte, merecedor da boa aplicação dos tributos por ele pagos.

É preciso considerar a modernidade na sua expressiva significação e não fazer dela um mero exibicionismo icônico.

Referências bibliográficas:

Santos, Homero. “Não Só Tecnologia – Também Conceitos”. XIII Conferência Internacional sobre Novos Acontecimentos na Administração Financeira Governamental. Miami, EUA, 22 a 26 de março de 1999.

Castello Branco, Cláudio Souza. “O Uso de Sistemas Informatizados como Suporte da Fiscalização”. Brasília, 1997.

Tribunal de Contas da União. “Manual de Auditoria de Sistemas”. Brasília, 1998.

Tribunal de Contas da União. “Controle da Gestão com Suporte nos Sistemas Informatizados da Administração Federal”, Brasília.

TEMA II

**AS RELAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO
COM O PARLAMENTO**

INTRODUÇÃO

Por definição, os Parlamentos constituem-se em casas representativas da vontade popular, sobretudo nos países em que a democracia atingiu elevado grau de maturidade. “Democracia como a forma mais humana e benévola produzida pelo crescimento da civilização ocidental, que tende a aumentar a dignidade e as faculdades criadoras de cada indivíduo. Suas imperfeições intrínsecas fazem dela a mais difícil, a mais ousada e mais promissora forma de organização humana (Hans Kohn, “O Século Vinte”, Ed. F.C. 1960, pág. 252). Nessa condição, é mais do que razoável aceitar-se a premissa de que o controle dos gastos dos dinheiros públicos interessa e se relaciona diretamente às casas legislativas.

Em muitos países, esse interesse tem se materializado na forma de preceitos constitucionais ou legais que atribuem aos Parlamentos a titularidade do controle externo. Não obstante, mesmo nesses países os Parlamentos têm reconhecido a necessidade da existência de órgãos especializados e dirigidos ao controle dos gastos públicos, que lhes possam prestar o apoio necessário ao cumprimento de sua missão fiscalizadora. Constituem-se nas Instituições Supremas de Controle, também chamadas de Entidades de Fiscalização Superiores ou Instituições Superiores de Auditoria.

O relacionamento entre os Parlamentos - titulares do controle externo - e as Instituições Supremas de Controle - mandatários daquele controle - é tema sempre atual e polêmico. Devem as Instituições Supremas de Controle - ISC vincular-se ou subordinar-se formalmente ao Parlamento? No extremo oposto, devem as ISC atuar de forma totalmente apartada da esfera do Poder Legislativo? A resposta para tais questionamentos requer uma maior abordagem em que sejam analisados os diversos aspectos no relacionamento ideal entre as Instituições Supremas de Controle e os Parlamentos: independência, cooperação e assessoramento e fornecimento de informações.

INDEPENDÊNCIA

Sem a pretensão de abordar exaustivamente a questão da independência que deve ser atribuída às Instituições Supremas de Controle - ISC, tema já discutido no II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, impõe-se enfatizar,

desde logo, que o relacionamento mantido entre aquelas e os Parlamentos não se deve pautar pela submissão hierárquica ou funcional.

A independência das Instituições Supremas de Controle geralmente só é lembrada em relação ao Poder Executivo. No entanto, essa independência deve assegurar também que as ISC não sejam afetadas por influências políticas oriundas do Poder Legislativo. Em artigo publicado na Revista Internacional de Auditoria Governamental em abril de 1982, o Dr. H. Peschar, ex-Presidente da ISC da Holanda observou, com muita propriedade:

“A necessidade de ser independente do Executivo é óbvia, mas a independência do Parlamento é considerada como de menor importância. A dependência do Parlamento pode ser considerada como lógica por uma ISC cujo trabalho seja realizado em prol do Parlamento. No entanto, se rechaça a idéia de uma ISC servindo e dependendo do Parlamento. Uma instituição independente é capaz de assegurar que o público e o próprio Parlamento recebam informações objetivas, não influenciadas politicamente. Em uma ISC dependente do Parlamento certos assuntos podem não ser investigados ou os resultados obtidos podem não ser publicados, se uma maioria no Parlamento se considerar, em parte, responsável pela política seguida”.

Atento a essa questão, já em 1980 o Governo Britânico, em documento oficial intitulado “Green Paper”, apresentado à Câmara dos Comuns, destacava que “a independência do Controlador e Auditor-Geral em suas decisões sobre o uso de seu pessoal e das prioridades para realizar investigações é essencial para que possa realizar adequadamente suas tarefas”.

A necessidade da existência de independência das ISC em relação aos Parlamentos, como visto, não constitui tese nova. Ao contrário, vem sendo reconhecida de longa data. Já em 1977, o IX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI divulgava a denominada “Declaração de Lima Sobre as Linhas Básicas da Fiscalização”, que em seu artigo oitavo, que tratava das relações com o Parlamento, dispunha:

“A independência outorgada à Entidade Fiscalizadora Superior pela constituição e pela lei lhe garante um máximo de iniciativa e responsabilidade, ainda quando atue como órgão do Parlamento e exerça o controle por encargo desse. A constituição

deve regular as relações entre a Entidade Fiscalizadora Superior e o Parlamento, de acordo com as circunstâncias e necessidades de cada país”.

Assim é que as Instituições Supremas de Controle devem determinar, elas próprias, os órgãos a serem fiscalizados e o momento em que deverão ocorrer as fiscalizações. Mais que isso, as ISC devem ter competência para determinar os meios pelos quais ocorrerão as fiscalizações, sem a necessidade de prévio consentimento ou comunicação aos Paramentos.

No entanto, conforme já se destacou, o Parlamento, como legítimo representante dos anseios nacionais, tem incontroverso interesse nas ações do controle externo. A independência das Instituições Supremas de Controle não pode, assim, provocar seu isolamento em relação ao Poder Legislativo. Essa independência deve apenas constituir-se na prerrogativa de que trabalhem em consonância com os interesses da representação popular - que, repise-se, devem refletir os anseios nacionais -, sempre com eles sintonizados, mas sem submissão.

O interesse de todo cidadão é o de que o produto de seus impostos seja aplicado de forma otimizada em benefício do todo. Em uma democracia que busque a perfeição, um dos maiores interesses do Parlamento, como representante dos cidadãos, deve ser a busca da otimização na distribuição dos recursos públicos. Nesse ponto, deve contar como essencial ao pleno atingimento desse objetivo a cooperação das Instituições Supremas de Controle.

COOPERAÇÃO E ASSESSORAMENTO

Não se pode olvidar que as despesas públicas fiscalizadas pelas Instituições Supremas de Controle são previamente aprovadas pelos Paramentos, na forma dos orçamentos anuais a serem executados. Quando da aprovação dos orçamentos ou por legislação a eles assemelhada, os parlamentares definem não apenas o “quantum”, mas também as prioridades na execução dos programas públicos. Indicam as áreas que são, naquele momento, de maior interesse para a Nação.

As Instituições Supremas de Controle devem estar atentas para as áreas escolhidas como prioritárias pelos Paramentos, de forma a fazer com que suas prioridades sejam coincidentes. Os trabalhos de fiscalização devem ser direcionados,

preferencialmente, para essas áreas. A independência de que devem gozar as Instituições Supremas de Controle não pode servir de pretexto para que estas dirijam suas ações e atenções para dentro de si, elegendo como prioridades áreas dissociadas dos interesses da população, consubstanciados nos orçamentos aprovados por seus representantes eleitos.

Repisando esse argumento, é de se observar que as atividades das ISC em tais circunstâncias serão facilmente recepcionadas pelos Parlamentos onde alcançarão maior repercussão, completando seu ciclo de indispensável prestação de contas dos recursos públicos aplicados. Pode-se asseverar, com elevada margem de segurança, que os Parlamentos dedicam sua prioritária atenção aos trabalhos realizados em áreas ou setores que tenham sido, anteriormente, por eles definidos como prioritários.

Cabe às Instituições Supremas de Controle, portanto, a realização de um permanente acompanhamento dos trabalhos dos Parlamentos, no que concerne à priorização das atividades do Estado e à alocação dos recursos públicos, como forma de assegurar que os resultados dos trabalhos constantes de seus planos de fiscalização possam vir, de alguma forma, a subsidiar os trabalhos legislativos.

Considera-se como essencial que se tenha a convicção de que a missão dos Tribunais de Contas não se esgota nos julgamentos dos responsáveis públicos, com os procedimentos detectivos inerentes àqueles julgamentos e as punições deles decorrentes. Aceitar essa nobre como a única tarefa das Cortes de Contas é minimizar a relevância de seu papel no contexto dos Estados modernos. A cooperação com o Parlamento constitui relevante atribuição de toda Instituição Suprema de Controle.

A forma pela qual essa cooperação deve ser operacionalizada pode variar, conforme as peculiaridades de cada país. É importante frisar, entretanto, seja qual for a forma utilizada, que a cooperação deve se dar ao longo de todas as etapas do ciclo das despesas públicas.

Iniciando-se pelos orçamentos públicos, as Instituições Supremas de Controle devem estar aptas a esclarecer aos Parlamentos se as estimativas de gastos e investimentos nas diversas entidades públicas, em atendimento aos planos, projetos e programas governamentais, correspondem à realidade de suas necessidades, informando, por exemplo, se a verba solicitada para a realização de determinada obra

pública se encontra compatível e dimensionada aos custos da sua realização. Devem, ainda, dar notícia se em exercícios anteriores foram detectadas irregularidades nos programas de trabalho para os quais se pretenda novamente destinar verbas, esclarecendo se tais irregularidades foram reparadas, bem assim se sua existência recomenda a suspensão de novos repasses.

Referentemente às verificações de execução das despesas, o Parlamento, através de mecanismos institucionalizados, deve ser comunicado imediatamente sempre que os achados de auditoria apontem irregularidades graves que comprometam a execução de atividades governamentais.

A esse respeito, a 5ª Assembléia Geral da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS, realizada em 1995, concluiu:

“O trabalho das Entidades de Fiscalização Superior não deve limitar-se ao controle orçamentário posterior, mas deve prover o apoio e assessoria aos órgãos parlamentares para os efeitos da confecção da lei de orçamento anual, mediante a entrega de pareceres técnicos e antecedentes que esses órgãos requeiram para o cumprimento de sua função legislativa.”

Ademais, a cooperação com os Parlamentos pode, também, assumir a feição de assessoramento direto em questões consideradas relevantes, mediante a cessão de técnicos-analistas, servidores, para a realização de trabalhos específicos ou a emissão de pareceres a respeito de questões de maior relevância, assim consideradas pelo Poder Parlamentar. A esse respeito, a já mencionada Declaração de Lima dispunha, em seu art. 12:

“As Entidades Fiscalizadoras Superiores podem, em assuntos importantes, por à disposição do Parlamento e da Administração seus conhecimentos técnicos em forma de pareceres, incluindo suas opiniões sobre projetos de lei e outras disposições sobre questões financeiras.”

FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES

A primeira idéia associada ao fornecimento de informações, por parte das Entidades Supremas de Controle, aos Parlamentos, é a da remessa anual de relatórios, destacando as principais atividades de controle realizadas ao longo do exercício, bem assim de seus resultados. Essa não pode se constituir, contudo, no único canal de informações existente entre os órgãos de controle e os Parlamentos. As informações não devem ser transmitidas apenas em um único momento, mas observar um fluxo contínuo e atual.

Os resultados dos trabalhos de fiscalização devem ser compartilhados com os Parlamentos, sem restrições. A melhoria da performance de cada uma das instituições - Instituições Supremas de Controle e Parlamentos - em prol de um ganho qualitativo para o país e sua população pode ser incrementada com a conjugação de esforços, aliando-se competências, informações e conhecimentos técnicos dos agente envolvidos no processo.

Também a esse respeito, já existe uma espécie de consenso entre as diversas Instituições Supremas de Controle. Veja-se que a 5ª Assembléia Geral das OLACEFS, em 1995, expedia a seguinte recomendação:

“As Entidades de Fiscalização Superiores deverão buscar meios eficazes de colaboração com os Parlamentos Nacionais, compartilhando informações sem restrição alguma, de forma a maximizar os resultados de suas fiscalização.”

Na mesma Assembléia, recomendou-se, ainda:

“As Entidades de Fiscalização Superiores deverão manter permanentemente informados os corpos legislativos a respeito das ações de controle realizadas, além dos informes anuais que geralmente se lhes trasmitem, dotando o Parlamento do adequado assessoramento técnico em matéria financeiro-orçamentária.”

CONCLUSÕES

As Instituições Supremas de Controle desenvolvem atividades que demonstram como os Governos, por meio de seus diversos órgãos e agências, vêm aplicando os

recursos públicos arrecadados. Esses trabalhos podem revelar irregularidades, indicar o nome de gestores públicos improbos, apontar deficiências em aspectos operacionais de órgãos ou programas públicos ou simplesmente ressaltar os aspectos positivos e negativos de determinada gestão.

O estreitamento das relações das ISC com os Parlamentos, seja mediante a cooperação permanente, o assessoramento em momentos específicos, ou ainda por intermédio do fornecimento regular de informações, confere aos corpos legislativos melhores condições para o desempenho mais eficiente e eficaz de suas funções, quer na fase de elaboração e aprovação dos orçamentos públicos, como na da aprovação de leis que disciplinem a aplicação dos recursos públicos ou no disciplinamento das penas por ilícitos administrativos. Constitui-se - tal cooperação - em importante instrumento no combate à corrupção e no aperfeiçoamento das instituições públicas nacionais.

RECOMENDAÇÕES

Ao término desta apreciação, recomenda-se:

1. Que as Instituições Supremas de Controle busquem o maior relacionamento institucional com os respectivos Parlamentos nacionais, sem a perda da sua necessária independência funcional, mediante ações de cooperação continuada, assessoramento pontual e fornecimento sistemático de informações dos trabalhos realizados, como forma de ser alcançada uma otimização nos resultados de seus trabalhos de fiscalização.

2. Que essas ações de cooperação não se atenham apenas à etapa da execução da despesa pública, mas que subsidiem também o exame dos orçamentos públicos, mediante a análise crítica dos valores orçados e da economicidade, eficiência e eficácia dos programas de trabalho que se pretendam executar.

3. Que as Instituições Supremas de Controle direcionem a realização de seus trabalhos para as áreas ou setores considerados como prioritários pelos respectivos Parlamentos nacionais.

Brasília/DF, em de setembro de 2000.

CABO VERDE



Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde,
Dr.ª Edelfride Barbosa

TEMA I

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS FACE AO DESENVOLVIMENTO
DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E SUA
APLICAÇÃO NOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA**

SUMÁRIO

OS TRIBUNAIS DE CONTAS FACE AO DESENVOLVIMENTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E SUA APLICAÇÃO NOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA

I – INTRODUÇÃO

II – ENQUADRAMENTO GERAL

**2.1 Programa Cabo-verdiano da Reforma da Administração financeira e as
tecnologias de informação**

2.2 Informatização do Tribunal de Contas de Cabo verde

III – IMPLICAÇÕES LEGAIS DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

IV – IMPORTÂNCIA DA HARMONIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

V – DESAFIOS A VENCER PARA AUMENTAR A UTILIZAÇÃO DA INTERNET

VI – COMO CONTROLAR NUM AMBIENTE INFORMÁTICO

VII – ESTRATÉGIA A UTILIZAR PELAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO

VIII – CONCLUSÕES

I – INTRODUÇÃO

Os aspectos fundamentais do estatuto jurídico, da competência, da estrutura e do funcionamento das Instituições Supremas de Controlo (ISC) são determinados pela Constituição e pela Lei do País a que cada uma pertence.

Em virtude da rápida evolução social e tecnológica e das mudanças que ela acarreta às funções dos governos estes devem, no futuro, desempenhar tarefas cada vez mais complexas, razão por que o controlo financeiro público se encontra confrontado com exigências que, pela sua novidade, constituem desafios que tocam tanto aspectos quantitativos como qualitativos.

Neste contexto, os órgãos responsáveis pelo controlo das finanças públicas devem enfrentar estes desafios mobilizando recursos humanos bem qualificados e fazendo-se dotar de novas tecnologias de informação e comunicação bem como de outros meios técnicos.

Na linha da tradição dos Encontros das ISC da CPLP, que consiste em se debruçar sobre temas de interesse recíproco e da actualidade e em debatê-los em profundidade, pensa-se que o tema escolhido representa a contribuição da nossa Instituição para uma reflexão conjunta sobre os problemas comuns com vista à melhoria da eficácia do controlo da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, também o da boa gestão dos recursos financeiros públicos dos nossos respectivos Países.

II – ENQUADRAMENTO GERAL

A constatação de obsolescência dos modelos tradicionais de Administração Pública e a necessidade da sua modernização face aos desafios que necessariamente teremos que enfrentar no limiar deste novo milénio, constituem parte de um movimento de mudanças desencadeado a partir dos anos oitenta em vários países do mundo e que é mais conhecido pelo nome de Reforma do Estado.

Esta Reforma que tem como um dos seus desígnios básicos a administração por resultados, tem pressionado os dirigentes da Administração Pública em geral, e,

de maneira especial, os dirigentes de órgãos de controlo e fiscalização, a mudar de paradigma de actuação no sentido de imprimir uma nova direcção aos seus esforços com o objectivo de, cada vez melhor, atender às múltiplas e heterogéneas demandas da sociedade, cada vez mais informada e, por isso, mais exigente, em termos de saber como são gastos os recursos que ela põe à disposição dos governantes.

Como processo dinâmico e interactivo, as organizações públicas estão em constantes mudanças e ainda bem que assim acontece, porquanto todas as organizações, como entes vivos e actuantes na sociedade, se se mantiverem estáticas e sem comunicação efectiva com o meio envolvente, definham-se e sucumbem por “entropia”.

Hoje é dado adquirido que para fazer uma avaliação correcta do desempenho e do processo de mudanças das organizações públicas a Informação é um factor crucial, tanto a nível interno da própria organização como para a sociedade em geral, assumindo neste contexto grande acuidade e importância a Tecnologia de Informação, abreviadamente TI, justamente considerada, no contexto da Reforma do Estado e da modernização das instituições publicas, como um componente e factor das alterações estruturais a introduzir no aparelho estatal.

Definida como o conjunto de meios para a captação, armazenamento, tratamento e disseminação da informação, a Tecnologia da Informação desempenha o papel de instrumento de permanente renovação dos processos organizativos, de agente para viabilizar novos produtos e serviços, inclusive, novas maneiras de satisfazer as demandas sociais, e um elemento flexibilizador entre ambiente, organização e pessoas, já que o ambiente se modifica com uma velocidade superior à capacidade de adaptação dos outros factores.

Importa contudo sublinhar que muitas vezes a TI tem sido concebida ou utilizada simplesmente como meio para automatizar processos já existentes, investindo-se muitas vezes em tais processos vultuosos recursos na informatização das instituições, mas sem a existência de pessoal motivado e bem preparado para utilizá-la de forma a mais racional, para dela se extraírem os melhores resultados possíveis.

Importa realçar que a TI não pode ser concebida como um fim em si mesma, mas como um instrumento necessário à modernização da nossa economia e da nossa sociedade em geral, em todas as suas vertentes: económica, política, social e cultural. Daí que a modernização que se deseja não deve ser concebida nos gabinetes de trabalho, de costas viradas para a sociedade, devendo a orientação das mudanças ser dada pelo pulsar daquela como um todo, na medida em que os seus membros são ao mesmo tempo o destinatário dos serviços prestados pela Administração e o contribuinte, merecedores da boa aplicação dos dinheiros públicos.

Deve ficar bem claro que para manter a transparência das actividades e das decisões institucionais, torna-se urgente a mudança de paradigma das ISC sendo imperativo que os resultados apresentados por elas representem a optimização dos recursos que lhes são postos à disposição quer sejam financeiros, de pessoal ou tecnológicos.

Rompendo-se com o modelo então vigente de organização económica da sociedade em que o Estado praticamente era o único impulsionador da actividade económica, o Governo de Cabo Verde, saído das primeiras eleições pluripartidárias, ocorrido em Janeiro de 1991, concebeu e pôs em execução um vasto programa de modernização da Administração Pública, assumindo-se neste contexto papel de primeiro plano a Reforma da Administração Financeira como um dos alicerces fundamentais sobre que se assentará a modernização da economia cabo-verdiana.

Esta reforma tem como objectivos fundamentais, assegurar os recursos necessários ao financiamento das despesas públicas em condições de economicidade e equidade fiscal, melhorar a efectividade da gestão orçamental, financeira e patrimonial do Estado, mediante a reformulação e modernização dos seus sistemas de mecanismos de controlo interno e externo.

Dada a importância de que se reveste esta reforma na criação das condições para o desenvolvimento da nossa economia, apresentam-se a seguir os traços fundamentais da reforma da administração financeira do Estado e o papel que está reservado às novas tecnologias de informação e cada comunicação no sucesso dessa mesma reforma.

2.1 Programa Cabo-verdiano da Reforma da Administração financeira e as tecnologias de informação

O Plano Nacional de Desenvolvimento 1997/2000 (PND) reconhece o desenvolvimento e a aplicação das Tecnologias de Informação e da Comunicação (TIC) como um imperativo em prol do desenvolvimento dos países. Na verdade, as TIC, pelas potencialidade que encerram em matéria de criação de riqueza, de elevação dos padrões de vida e de melhoria dos serviços prestados, são, indubitavelmente, um recurso precioso ao serviço do desenvolvimento, tanto à escala nacional como regional ou local.

Assim, o PND, através do *Programa de Melhoria do Sistema de Informação para o Desenvolvimento* e do *Programa de Modernização do Estado e de Desenvolvimento da Administração e Serviços Públicos*, coloca particular ênfase na necessidade de dotar o país de meios e competências que visam melhorar significativamente a qualidade da informação, aumentar os mecanismos de produção e os circuitos de distribuição de informação, aumentar as qualificações profissionais em tecnologias de informação e da comunicação, melhorar a eficiência e a eficácia da administração pública, aproximar a administração do cidadão, reforçar a descentralização, desenvolver instrumentos de coordenação inter - organizacional, bem como analisar novas formas organizacionais e novas tecnologias de gestão aplicável à realidade cabo-verdiana, objectivos e metas estes que dependem fortemente de sistemas de informação adequados e disponibilizados através do recurso à organização, telecomunicações e informática.

No domínio de sistemas de informação, importantes avanços foram conseguidos, podendo-se destacar desde logo o contributo que a privatização da Cabo Verde Telecom tem dado para dotar o país de uma infra-estrutura de telecomunicações avançada e potenciadora do desenvolvimento económico.

Neste ambicioso programa e processo de desenvolvimento de TIC, a administração pública cabo-verdiana tem beneficiado com a criação em 1998 da Unidade de Coordenação do Programa de Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE), concebida para coordenar e desenvolver projectos no âmbito da reforma da contabilidade pública e orçamento, mas com importantes externalidades a nível de sistemas de informação para a gestão.

A organização de sistemas de gestão, nomeadamente a nível da racionalização das estruturas administrativas e o desenvolvimento das tecnologias de informação e da comunicação, sua produção e disponibilização na óptica do desenvolvimento e integração nacional, são algumas das condições básicas fundamentais para o sucesso do Programa RAFE.

No âmbito do Programa RAFE e no domínio dos sistemas de informação para a gestão, está a ser assegurada uma infra-estrutura básica de um sistema de comunicações entre os diversos departamentos governamentais e seus serviços desconcentrados, serviços autónomos, institutos públicos e autarquias locais, como suporte para a gestão e consolidação orçamental e financeira do Estado, incluindo as áreas fiscais e aduaneiras, a ser assegurada através do desenvolvimento de aplicações específicas de gestão integrada.

Trata-se efectivamente da montagem de uma rede única do Estado que cobrirá também as embaixadas de CV no estrangeiro e que integrará aproximadamente 1.000 estações de trabalho, e finalmente estará ligada à *Internet*.

A infra-estrutura básica do sistema de comunicações do Estado, pensada a partir das necessidades específicas da administração financeira, induz importantes externalidades que poderão revolucionar a administração pública cabo-verdiana permitindo uma exploração harmoniosa e consistente de diversos fluxos de informação totalmente electrónicos a nível do correio electrónico, *workflow*, gestão de arquivos, vídeo - conferências e aplicações específicas de diversa natureza, incluindo a possibilidade de exploração do comércio electrónico. O acesso à informação estará facilitado através da *intranet*, *extranet* e *internet*.

Como um instrumento gerador de externalidades, o sistema de comunicações do Estado irá permitir dar resposta às seguintes prioridades que se enquadram na reforma da administração financeira do Estado e na reforma da administração pública, conjugado com o desenvolvimento ou aquisição de aplicações específicas de gestão:

- interligação através de uma rede básica de todos os departamentos governamentais e seus serviços de administração directa e indirecta, incluindo as missões diplomáticas no exterior;
- disponibilização e exploração de fluxos de informação electrónicos através de correio electrónico, *workflow*, gestão de arquivos e vídeo - conferências;

- informatização, através do desenvolvimento de aplicações específicas, da gestão orçamental e fiscal;
- informatização, através do desenvolvimento de aplicações específicas, dos serviços de conservatória dos registos civis;
- informatização, através do desenvolvimento de aplicações específicas, dos procedimentos administrativos relacionados com a gestão do pessoal da administração pública.

A rede do Estado, que tem por objectivo a interligação de todos os departamentos e serviços que compõem o Sector Público Administrativo e a consequente integração de informações, é o ambiente estruturador e que irá seguramente contribuir significativamente para a melhoria da eficiência da administração pública cabo-verdiana, a disseminação de informação e o intercâmbio de informações inter - órgãos de forma racional, com a agilidade necessária para as operações de comunicação, incluindo a redução de custos, através de um planeamento harmonioso e otimizado das redes instaladas.

A UC_RAFE também tem como objectivo o desenvolvimento de aplicações que possam tirar partido da infra-estrutura de comunicações já montada e desta forma garantir o agilizar de processos técnico - administrativos. Actualmente, em fase activa de desenvolvimento, estão as aplicações para a gestão e controlo orçamental e financeiro, integrados com uma nova contabilidade pública, tanto a nível das despesas como das receitas. Prevendo uma abrangência para todo o Sector Público Administrativo, incluindo os municípios, o sistema integrado de administração financeira visa simplificar e uniformizar a execução orçamental, financeira e contabilística, de forma integrada, minimizando os custos e obtendo maior eficiência, eficácia e transparência na gestão dos recursos públicos.

Assim, pretende-se que os anos de 2000 e 2001 sejam portadores de grandes mudanças nas soluções aplicacionais. A grande vantagem das aplicações a serem desenvolvidas é que apesar de permitirem um acesso descentralizado, a informação estará centralizada e integrada garantindo assim um acesso mais correcto e eficaz através da utilização de tecnologias de topo tais como ferramentas de suporte à decisão por via de Bases de Dados Multidimensionais.

2.2 – Informatização do Tribunal de Contas de Cabo verde

É assim que desde Maio último a rede informática do TC está em exploração. Esta inovação permitirá aos utilizadores do TC ter acesso a um mundo de informação que certamente enriquecerá a Instituição, possibilitando ainda troca de mensagens e outros documentos através do correio electrónico com outras entidades nacionais e internacionais, e constituindo mais um passo decisivo na difusão da informação de e para o exterior, que se considera essencial numa instituição pública moderna e democrática, designadamente como as nossas ISC.

No caso particular do Tribunal de Contas de Cabo Verde, apesar dos poucos anos do seu efectivo funcionamento e da modéstia dos recursos quer humanos quer materiais, com que até aqui tem podido contar, está também a mudar de paradigma de actuação no que se refere às incumbências que, pela Constituição e pela lei, lhe são atribuídas como Órgão Supremo de fiscalização das finanças públicas.

De sublinhar que está em curso o desenvolvimento e implementação de aplicações específicas e que o Tribunal tem diligenciado no sentido de se estabelecer com o Ministério das Finanças / Direcção - Geral do Tesouro (Contabilidade Pública) um procedimento prático de acesso às bases de dados para mais fácil controlo orçamental, com custos mais reduzidos que ajudarão o TC a de entre outras, controlar em tempo útil o processo de execução do Orçamento do Estado e por conseguinte nos trabalhos preparatórios na emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado.

O Tribunal encontra-se actualmente num processo intensivo de formação que visa exactamente sensibilizar os seus funcionários das potencialidades das novas tecnologias para o seu trabalho.

III - IMPLICAÇÕES DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

A explosão tecnológica a que se assiste nos dias de hoje criou um mundo de potencialidades, que se renova a cada dia que passa, impondo desafios às ISC que não eram imagináveis há duas décadas. Daí a imperiosa necessidade hoje sentida pelas ISC no sentido de acompanhar esses movimentos, pois, caso contrário, estarão irremediavelmente condenadas ao fracasso.

Com a evolução das tecnologias de informação e a crescente utilização das mesmas pelos diversos órgãos do Estado para optimização do seu funcionamento, torna-se cada vez mais pertinente a questão do enquadramento legal das diversas funções referentes à Execução Orçamental.

Um dos mais óbvios exemplos é referente à assinatura e carimbo que tradicionalmente tem consistido na assinatura num papel, por vezes carimbado, que vincula os funcionários / agentes às diversas fases do processo de realização das despesas, ou seja, da Execução Orçamental.

Com as novas ferramentas à disposição dos órgãos da Administração Financeira do Estado, diversas etapas do processo são efectuadas através de programas residentes em computadores que dependendo do fornecedor da solução, possuem diferentes métodos de autenticação e validação cujo objectivo é o de vincular cada funcionário às funções por ele executadas no computador.

Todavia, para uma correcta abordagem desta problemática, algumas questões pertinentes se colocam, designadamente:

- Até que ponto as leis de enquadramento do processo de execução orçamental contemplam a relação Computador/Funcionário/Função Orçamental e como imputar responsabilidades a eventuais violações de sistemas informáticos?

Verifica-se que em Cabo Verde existe actualmente um desfasamento entre a rápida evolução dos meios tecnológicos e o enquadramento legal dos mesmos nos diversos fluxos de despesas e receitas do Estado tornando muito complicado o processo de identificação de eventuais irregularidades numa primeira fase e posterior apuramento de responsabilidades numa segunda.

Neste sentido, mostra-se necessária a criação de um quadro legislativo flexível, capaz de acompanhar a evolução tecnológica e a nova economia dita “digital” contribuindo, em larga medida para a concretização das expectativas geradas em redor desta problemática.

A par dos aspectos legais, na perspectiva do auditor, levanta-se também o problema da possibilidade de atingir o “cerebro do sistema” com vista a alcançar a visibilidade da

pista de auditoria, da fiabilidade e segurança da informação. Daí que a existência de um quadro regulamentar eficiente para assegurar o desenvolvimento do comércio electrónico é fundamental, pois garante a segurança das transacções electrónicas e de toda a informação tanto na perspectiva do negócio como na do controlo.

Aqui se compreendem questões diversificadas como as colocadas pela assinatura digital, pelo valor probatório dos documentos, ou por outros aspectos de protecção da informação.

Por último, a definição destes aspectos legais, entre outros, poderá ser decisiva para se ganhar a aposta feita nas novas Tecnologias de Informação.

IV - DESAFIOS A VENCER PARA AUMENTAR A UTILIZAÇÃO DA INTERNET

É facto incontroverso que a relação entre os membros de qualquer sociedade bem como as transacções que operam entre si, sempre giraram à volta da informação.

A nova ordem económica mundial, a que muitos chamam «economia digital», ou «sociedade de informação e do conhecimento», veio apanhar de surpresa os nossos países, trouxe de novo a partilha dessa informação numa forma minimamente organizada por muitas pessoas, independentemente da hora e local onde cada um se encontra, sendo a quantidade de informação disponível muito superior à existente na nossa forma de viver tradicional .

Perante este cenário, para se evoluir para uma “Sociedade da Informação” é preciso saber gerar, recolher, analisar, tratar e comunicar a informação numa forma eficiente e inovadora.

A **Internet** que é uma rede global que permite a comunicação fácil, rápida e económica entre as pessoas e as organizações, veio alterar a forma de viver das pessoas e organizações, pois, a sua grande virtude é ser global ter capacidade ilimitada de crescimento e ser estandardizada, permitindo neste aspecto que qualquer pessoa ou entidade possa dar o seu contributo para a rede, disponibilizando os seus conteúdos e softwares para todos os que estejam a ela conectados.

Claro que ainda estamos a dar os primeiros passos na **Internet** e nas suas capacidades em termos de conteúdos e interactividade. Todos os indivíduos e organizações têm ainda muito que aprender para tirarem partido das potencialidades da **Internet**.

O programa de Reformas Económicas em curso no país conseguiu parcialmente prever e, conseqüentemente, preparar os programas e projectos por forma a dar resposta à mudança de paradigma que as sociedades hoje atravessam e aproximar as pessoas às tecnologias de informação.

Pese embora o actual estágio de desenvolvimento tecnológico, têm sido criadas as condições para a massificação do uso das tecnologias de informação, a multiplicação de oportunidades de acesso em espaços públicos, o estímulo ao uso da **Internet** nos serviços públicos, bibliotecas e algumas escolas, reduzindo-se por essa via as desigualdades resultantes dos diferentes graus de acesso à informação.

Contudo, ainda na maioria dos serviços o departamento financeiro é o mais burocrático e conservador, urgindo portanto torná-lo digital. Isso tem que forçosamente passar pela adequação e/ou eliminação de algumas leis clássicas das finanças públicas e por uma estratégia de mudança do sistema de funcionamento com sérias implicações de natureza cultural, não só para mudar e melhorar a organização interna dos Serviços, mas também para facilitar o papel dos órgãos de controlo interno e externo.

Nesta perspectiva, o reforço por parte do Estado do projecto de informatização dos Serviços centrais e periféricos e a inclusão nos programas de ensino de uma componente relacionada com as tecnologias de informação ajudariam, a médio prazo, a ultrapassar as barreiras culturais existentes e a implementação numa sociedade de informação nos nossos países.

V - IMPORTÂNCIA DA HARMONIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Temos presenciado nos últimos anos uma enorme evolução das soluções tecnológicas nos diversos órgãos do Estado. Contudo esse crescimento normalmente não tem sido efectuado de forma uniformizada e harmonizada.

Entre nós, regra geral, os diversos órgãos do aparelho do Estado, Ministérios, Institutos Públicos, Câmaras Municipais, Coordenação de Projectos, Presidência da República e Assembleia Nacional, têm autonomia para decidir sobre a solução tecnológica e a estrutura da sua informação. O processo de selecção do fornecedor da solução tecnológica, assim como a estruturação da Informação e dos meios de comunicação, normalmente é orientado para obter melhorias no processamento de informação limitadas ao Órgão em causa e não tendo uma orientação direccionada para o Estado no seu todo.

Esta realidade, como se compreenderá, resolve as necessidades específicas do órgão, embora cause enormes dificuldades a quem tem como objectivo cruzar informação e fiscalizar.

Contudo, o que na prática se constata é uma falta de harmonização de informação e comunicação entre os vários intervenientes no processo do controlo, pois por vezes são criados órgãos que têm como missão fiscalizar o Estado como um todo, e que acabam por produzir soluções completamente independentes, isoladas e não integráveis no sistema, por não terem sido concebidos de acordo com uma visão harmonizada, uma visão do Estado como um só.

No entanto, importa sublinhar que a definição de regras tecnológicas certamente terá altos níveis de complexidade e terá obviamente que ser sujeita a um enquadramento legal adequado, pois implicará opções tecnológicas que poderão chocar com as actuais leis reguladoras de aquisição de serviços.

Para que o controlo das receitas e despesas do Estado possa realmente ser efectivo torna – se imprescindível que a questão da harmonização da informação e dos meios tecnológicos, seja abordada com mesma postura que a maior parte dos Estados tiveram quando harmonizaram os formulários em papel, proporcionando as vantagens daí decorrentes, designadamente, standardização, funcionalidade, integralidade, segurança, rapidez de análise e correcção dos desvios.

VI - COMO CONTROLAR NUM AMBIENTE INFORMÁTICO

Com a introdução dos computadores nas organizações, o trabalho de auditoria sofreu modificações significativas.

Os processos e os dados a auditar estão agora no centro de um conjunto de círculos tecnológicos constituídos por hardware, software de sistema, software aplicacional, redes de comunicação de dados e final os próprios utilizadores dos sistemas cada um destes círculos coloca uma grande variedade de obstáculos à acção do auditor e pode condicionar a eficácia do controlo interno das organizações. Pois, como facilmente se depreende, nenhum auditor consciente das possibilidades de insegurança dos sistemas de comunicação pode afirmar em definitivo que toda e qualquer informação diz respeito a factos reais ocorridos na organização.

A auditoria informática tem cada vez mais impacto na função dos auditores e bem assim na actividade dos órgãos de fiscalização e controlo, quer externos e internos, relativamente às entidades que crescentemente utilizam sistemas informáticos para gerirem as suas necessidades de informação.

A informática na auditoria, quer utilizando ferramentas de interrogação de ficheiros das entidades examinadas para aplicação dos mais variados procedimentos de auditoria, quer através de um dossier de auditoria completamente informatizado, abre, de facto, todo um conjunto de novas oportunidades permitindo ao auditor poder melhorar significativamente os seus métodos de trabalho e os serviços que presta. Também podemos admitir que se trata de uma barreira muito seria à acção do auditor desprevenido, devido ao ritmo de inovação que se verifica nestes meios.

O principal objectivo da auditoria consiste em obter evidência apropriada e suficiente que forneça uma segurança elevada, mas não absoluta, de que as demonstrações financeiras estão isentas de erros materiais.

Em ambiente informático qualquer que seja o sistema, o auditor deve estar atento ao seu efeito no processo objecto da auditoria e deve procurar utilizar o sistema com vantagens para o próprio processo de auditoria.

Convém referir ainda, que o auditor par ser capaz de avaliar p.e. o controlo

interno em sistemas informáticos e deve estar permanentemente em formação, dispor de conhecimentos sobre processamento de dados, sendo assistido em sistemas mais complexos por especialistas em informática, pois, os sistemas informáticos só por si não alteram os princípios básicos que regem a metodologia de auditoria, mas determinam atenções especiais no respectivo planeamento e na forma de realização dos trabalhos.

O processo de Controlo e fiscalização das despesas e receitas públicas executadas com o apoio de ambiente informático torna-se impossível para o “tradicional” Tribunal de Contas, que até há bem pouco tempo, era composto essencialmente por “entendedores” de leis e contabilidade pública .

Esses atributos embora continuem a ser imprescindíveis para o desempenho da função fiscalizadora revelam-se insuficientes perante as novas realidades. Torna-se importante que as ISC passem a recrutar especialistas da área informática de elevado nível para que possam não só participar na actividade fiscalizadora como também manifestar as posições do Tribunal de Contas na feitura das leis, de forma a garantir que o processo de apuramento de responsabilidades e controlo da execução preveja a intervenção de um órgão Fiscalizador.

O Tribunal de Contas de Cabo Verde não poderia ficar indiferente às grandes transformações que desde os anos oitenta a esta parte se verifica em toda a parte no domínio das novas tecnologias de informação.

Por conseguinte, está este órgão consciente de que para enfrentar o desafio de fiscalizar uma Administração Pública cada vez mais complexa e informatizada, em que os sistemas de cálculo electrónico controlam operações financeiras de grande envergadura, se tornam imprescindíveis tanto o aperfeiçoamento das metodologias que orientem a análise das questões vinculadas à TI como a capacitação profissional dos seus funcionários especialmente dos seus auditores.

Outro elemento que se reputa imprescindível para a promoção da mudança de paradigma que se deseja é a qualidade dos servidores públicos, sendo hoje uma verdade incontroversa que o nível de qualificação dos recursos humanos é um elemento fundamental, diríamos mesmo determinante, para a transformação de qualquer organização, seja pública ou privada, sendo certo que não pode haver mudança numa instituição se não existir o aperfeiçoamento do seu corpo técnico.

No que se refere ao desenvolvimento dos recursos humanos e com vista a proporcionar aos nossos técnicos a capacitação necessária à aplicação das novas Tecnologias de Informação às actividades de fiscalização, a maioria dos auditores do TC têm frequentado junto dos nossos principais parceiros (Portugal, Brasil, Holanda e França), seminários e cursos de curta duração sobre temas relacionados com as funções de controlo externo, e mantido um intercâmbio cultural e técnico com profissionais do ramo.

Por outro lado, com a gradual informatização em rede do TC e a instalação da **Internet** em todos os postos de trabalho, os nossos técnicos vão poder ter acesso à informação difundida nos vários centros produtores, permitindo-lhes a capacitação para o desempenho das tarefas de auditoria e fiscalização relacionadas com as novas tecnologias de informação.

A formação dos auditores nestas tecnologias assume papel de extrema importância, já que estes desde o princípio do processamento de dados, se envolvem na análise e na verificação dos controlos sobre os programas aplicativos da informática.

Na verdade, este envolvimento tem decorrido de forma natural, dado que os primeiros sistemas desenvolvidos manipulavam dados financeiros e contabilísticos, matéria por todos eles bem conhecida.

Todavia, com o decurso do tempo surgiu a necessidade de se auditar não só a massa de dados dos sistemas financeiros como também do próprio ambiente informático, com o objectivo de assegurar o carácter fidedigno dos dados manipulados por computadores.

Por outro lado, assiste-se também a uma mudança na forma de actuação dos auditores, pois a introdução dos computadores nas instituições sob a jurisdição das ISC trouxe consigo alterações fundamentais na maneira como se processam as informações. Com efeito, os sistemas informáticos contêm as informações em formato electrónico cujo acesso pelo auditor é geralmente mais complexo que os dos antigos registos de papel.

Os sistemas de informática em comparação com os antigos sistemas manuais, processam dados económicos com pouca ou nenhuma intervenção humana, reduzindo desta forma o número de pessoas necessárias para administrar as informações.

Não obstante os avanços registados na última década, pode-se dizer que a cultura do papel está ainda bastante arraigada na nossa sociedade. Contudo é gratificante registar que gradualmente as pessoas se estão habituando a aceder e armazenar dados em sistemas on - line.

Nesta perspectiva, os auditores deverão estar preparados para enfrentarem as mudanças que estão a verificar-se vertiginosamente nas sociedades modernas, procurando por si próprios garantir o aumento das suas competências em tecnologia de informação, ou pelo menos eliminar o medo que ainda demonstram em lidar com as formas mais simples e acessíveis dessas tecnologias.

Pretende-se, com, isto dizer que o auditor deve ter em consideração as alterações administrativas e gerenciais derivados dessa inovação tecnológica e adaptar os seus controlos e metodologias de auditoria.

Certamente que tal também dependerá da vontade das ISC em prestar particular atenção à formação e ao aperfeiçoamento dos auditores no domínio da informática a fim de os dotar da capacidade técnica necessária .

- *Efeitos e Vantagens*

Com efeito, graças às actuais tecnologias, qualquer funcionário pode através da Net ter uma ligação directa com a Sociedade Civil, ouvir as suas sugestões e envolver-se no seu apoio, fornecendo em tempo útil respostas às suas demandas.

Na verdade, o correio electrónico, enquanto via de comunicação e de distribuição de informação sobre produtos através da WEB, apresenta vantagens que geram impressionantes poupança de custos em termos de chamadas telefónicas, uso de faxes e edição de catálogos e impressos. Haverá maior amplitude e rapidez nos processos de pesquisa e recolha de informação.

É notório que a utilização dos computadores para fins do controlo (auditoria informatizada) agiliza, desburocratiza, aumenta a independência, proporciona a melhoria da qualidade do controlo (encurta os prazos necessários, alarga as bases de controlo, permite a selecção objectiva de amostragens, executa tarefas de outro

modo impossíveis, melhora a fiabilidade das conclusões do controlo e diminui a utilização do papel).

A possibilidade de criar cada vez maior valor acrescentado nas páginas da WEB através de informação altamente segmentada, seleccionada, e com um tempo de resposta cada vez mais rápido.

- Desvantagens

Não se pode medir a eficácia do sistema informático em abstracto, sem que tenhamos antecedentes, ou seja, a experiência neste campo de actuação. Mas, parecem-nos pouco seguro proceder a transacções financeiras na Net sem usar a “criptagem” e sem assegurar programas e “file server” seguros. Outrossim, a WEB, apesar dos assinaláveis progressos a que vimos assistindo neste domínio, é ainda bastante jovem, o que não garante a fiabilidade do sistema.

Existência de material diverso e incompatível, o que dificulta sobremaneira o controlo por ser impossível a assimilação de tudo que existe na sociedade de informação.

VII - ESTRATÉGIA A UTILIZAR PELAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO

Considera-se fundamental que a problemática das tecnologias de informação e a sua integração, seja analisada de forma global vendo o Estado como um só e não pulverizado em micro - unidades sem comunicação entre si, pois a introdução de tais tecnologias na Administração exige investimentos vultuosos, que só se justificam quando houver economias de escala.

Torna-se fundamental a criação de uma Entidade que tenha como missão a reavaliação dos circuitos de informação baseados no papel e a sua adaptação a uma sociedade de informação onde prevalece a maximização das novas tecnologias, tal Entidade deverá garantir por um lado o enquadramento legal para que seja possível imputar responsabilidades a qualquer acção efectuada utilizando meios tecnologicamente evoluídos, assim como a criação de mecanismos exaustivamente testados e validados que permitam a entidades cuja missão implique aceder a toda essa informação existente no Estado, exercer a sua função com o maior rigor possível.

Essa Entidade, por sua vez, deverá ser fiscalizada por um outro órgão independente do Estado quiçá pelo próprio Tribunal. Esta é uma solução que pensamos poderá vir a resolver os problemas que teremos que enfrentar no futuro.

Também torna-se vital para o bom desempenho do Tribunal que este se ajuste às inovações tecnológicas, passando a ter nos seus quadros funcionários capazes de interpretar as diversas soluções tecnológicas com que se confrontarão no desempenho das suas funções.

Face a este desafio, o Tribunal terá de aprender, adaptar-se e responder ao que dele espera a Sociedade, o que implica mover-se para além das intranets, investir na formação dos auditores, criação de aplicações ou módulos aplicativos próprios duma entidade de controlo financeiro externo.

Deverá ainda o Tribunal acrescentar ao seu papel de Fiscalizador o de Certificador, principalmente para as soluções tecnológicas, ou seja nenhum sistema de informação que participe no fluxo de execução de despesas do Estado deverá ser utilizado sem que seja previamente certificado pelo Tribunal de Contas, de forma a garantir a fiabilidade do sistema informático da entidade sujeita à sua fiscalização e tendo em linha de conta as regras que o Tribunal vier a considerar fundamentais para uma execução orçamental responsável e transparente.

Importa sublinhar a importância que assumirá neste novo processo a uniformização de linguagem, de forma a evitar os ruídos que estão indissolavelmente associados aos sistemas de informação.

Neste sentido, pensa-se que assim como foi estabelecido que a forma oficial de comunicar em Cabo Verde é através da Língua Portuguesa e que nos EUA é a Língua Inglesa, torna-se fundamental para um Estado de Direito que pretenda manter valores de Transparência que sejam também criadas condições para a existência de uma Linguagem Tecnológica oficial para todos os órgãos do Estado garantindo assim o entendimento e a transparência da informação.

Este é, nos próximos anos o grande desafio para o Tribunal de Contas especificamente e para todos os intervenientes das sociedades de informação em geral.

IX - CONCLUSÕES

Ao longo do presente trabalho tivemos oportunidade de levantar alguns problemas, de apontar soluções, de formular críticas, de deixar pontos de reflexão.

As transformações ocorridas no sector das comunicações nos últimos anos, induzidas por fenómenos como a liberalização e a globalização dos mercados e das economias, vieram colocar na ordem do dia desafios e oportunidades paradigmáticas quer aos tradicionais agentes do mercado quer a novos agentes emergentes.

Para que todo esse desafio seja efectivamente vencido, torna-se necessária uma profunda mudança de atitude de todos os que, directa ou indirectamente, se relacionam com esta temática, por forma a acolherem estes novos métodos de trabalho e estas novas tecnologias hoje em dia disponíveis em quase todos os cantos do mundo. É, acima de tudo, uma questão de atitude relativamente à qualidade e competitividade.

A partir do momento em que as organizações sujeitas ao controlo da ISC utilizem os sistemas informáticos, estas deverão garantir por um lado que são capazes de assegurar e executar esta tarefa sem que ela se torne no futuro num obstáculo à sua independência bem assim como que a prova fornecida é fiável.

A introdução dos computadores aos fins do controlo deve ser bem planificada e preparada e deverá ser objecto dum estudo de viabilidade, tornando-se também imperiosa a avaliação da eficácia dos sistemas, da sua segurança, integridade dos dados e da conformidade das actividades ligadas ao sistema com a legislação vigente.

Pensamos que num País como o nosso em que os recursos são bastante escassos em relação às crescentes demandas sociais, qualquer investimento realizado nas novas Tecnologias de Informação é de alta reprodutividade, na medida em que um controlo eficaz e feito em tempo útil é um grande antídoto contra a fraude e a corrupção, dois dos grandes flagelos que continuam a lesar os menos favorecidos.

X - RECOMENDAÇÕES

Respeitadas as peculiaridades de cada ISC, e objectivando dentro da diversidade e união desejável apresentamos as seguintes recomendações para debate dos participantes deste Encontro:

1. Realizar um debate sobre o tema Sociedade da Informação com especial enfoque na problemática do controlo nas suas diversas modalidades;
2. Definir um quadro legislativo e regulamentar capaz de favorecer o pleno desenvolvimento e expansão da tecnologia de informação incluindo a definição do regime jurídico aplicável aos documentos electrónicos e assinatura digital, bem como à factura electrónica;
3. Definir um quadro de base de regras harmonizadas respeitantes à segurança das transacções efectuadas por via electrónica, à protecção de informações de carácter pessoal e da vida privada;
4. Alargar e Melhorar o saber disponível e as formas de aprendizagem, incentivando à utilização da Internet e de outros meios;
5. Promover a massificação das tecnologias de informação e combater a “info – exclusão”;
6. Reforçar o intercâmbio e cooperação na área da tecnologia de informação com os parceiros internacionais, em geral, e, em particular entre os sete.

Por último, seria desejável que a implementação de sistemas seguisse uma metodologia rigorosa de elaboração dos mesmos a fim de garantir a sua eficiência, eficácia e um alto nível de controlabilidade, de fiabilidade e de segurança e conformidade das actividades ligadas ao sistema com os princípios e as normas em vigor, e que as exigências das ISC fossem tidas em conta desde a concepção do sistema.

Tribunal de Contas, na Praia - Republica de Cabo Verde, aos 20 de Julho 2000.

TEMA II

**RELAÇÕES ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS E
O PARLAMENTO**

I. INTRODUÇÃO

O tema que se propõe apresentar no presente encontro, é o do relacionamento entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional de Cabo Verde. Com efeito, as relações entre estas duas instituições é um tema que suscita, desde logo, quer por parte daqueles que potencialmente poderão protagonizar esse relacionamento quer ainda por parte do mais simples cidadão, algumas curiosidades desde, por exemplo, a sua origem na nossa ordem jurídica, até ao grau maior ou menor de desenvolvimento desse relacionamento e maturidade alcançados.

Para os fins do presente trabalho, considera – se esse relacionamento, enquanto relação da vida social juridicamente relevante, como o resultado prático proporcionado pelas leis e protagonizado pelos diversos actores da vida dos órgãos em apreço, no caso, o TC e a AN.

É, por conseguinte, de um tipo específico de relacionamento que se cuida no presente tema: a relação **jurídica**, e, não outra, que se estabelece entre o Tribunal de Contas de Cabo Verde e a Assembleia Nacional - o Parlamento.

Nesta perspectiva, pretende-se examinar os seguintes elementos: os sujeitos desse relacionamento - Tribunal de Contas e Assembleia Nacional - e as diversas leis que suportam esse relacionamento e o estágio em que este se encontra.

Vai-se de seguida, examinar, fundamentalmente, os dois momentos em que se processa esse relacionamento:

- Um primeiro momento, aquando da emissão do PARECER sobre a Conta Geral do Estado;
- E, num segundo momento, aquando da apresentação do RELATÓRIO de ACTIVIDADES DO TRIBUNAL DE CONTAS ao PARLAMENTO.

II. O TRIBUNAL DE CONTAS E A ASSEMBLEIA NACIONAL NO QUADRO DA INDEPENDÊNCIA NACIONAL.

2.1. Uma das exigências decorrentes da construção do novo Estado surgido com a independência nacional ocorrida há 25 anos, foi a edificação das principais instituições públicas do País, até então inexistentes, e que tiveram o seu fundamento na Lei da Organização Política do Estado - conhecida pela suas iniciais «LOPE». Na verdade, este importante diploma legal elegeu como tarefa fundamental do novel Estado a criação de instituições públicas, entre estas se destacando a Assembleia Nacional.

Em relação ao Tribunal de Contas, tal como o fenómeno da Nação, esse órgão de controlo financeiro, preexistiu ao próprio Estado, porquanto, **segundo os registos, a criação do Tribunal Provincial de Contas dá-se a 24 de Dezembro de 1892, através de Decreto- Lei).**

Com a independência Nacional e ante a existência desse órgão de controlo, a solução encontrada pelos publicistas em relação à Administração em geral e ao já existente Tribunal, foi a de introduzir algumas alterações aos pertinentes textos legislativos. Assim, pela Lei n.º 33/75 de 06 de Outubro, ao Tribunal enquanto órgão supremo de fiscalização das finanças públicas foi atribuída competência em matéria administrativa e de contas, sendo do mesmo passo integrado no Conselho Nacional de Justiça, órgão de Poder Judiciário então criado para a supervisão da matéria da Justiça.

Diga-se, em abono da verdade, que as experiências acumuladas no período que vai da implantação desse órgão de controlo financeiro até à altura da independência nacional, possibilitaram as sucessivas reestruturações e modificações na sua competência, até àquilo que é hoje, o Tribunal de Contas, no entanto já expurgado das iniciais competências do domínio administrativo e fiscal.

Anterior à própria Carta constitucional de 1980, o Tribunal enquanto sujeito desse relacionamento, constrói com a Assembleia Nacional principalmente a partir de 1985, um desenho de modelo de relacionamento, através de um conjunto de elementos constitutivos, sintetizados em normativos oriundos fundamentalmente da legislação ordinária.

Por sua vez, a Assembleia Nacional surge com a independência política de Julho 75, e, enquanto órgão máximo do controlo (político) das finanças públicas, viu, como o seu nascimento, as regras fundamentais do seu relacionamento com o Tribunal fixadas pela Constituição, aperfeiçoadas é certo a partir de 1992 com a revisão constitucional ocorrida com a chamada IIª República.

Essas regras surgem, pois, primeiramente através da Constituição e depois por normas da legislação ordinária, estando em ambas subjacente uma preocupação: a necessidade de criação de regras e de princípios básicos que deveriam presidir à elaboração, votação e alteração do Orçamento Geral do Estado, bem como a fiscalização e responsabilidades orçamentais. É, pois, neste contexto que surge a primeira Lei n.º 51/II/85, de 10 de Janeiro, mais conhecida por Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

Por outro lado, o desenho do relacionamento que paulatinamente vem sendo construída só foi possível graças à publicação da supracitada lei a partir de 1985, e de outros diplomas referentes ao Tribunal de Contas, reforçando, não só a ideia de fiscalização e de controlo, função atribuídas ao TRIBUNAL DE CONTAS e à Assembleia Nacional.

Se é certo que, na busca de tal modelo cuidou a Lei Fundamental de traçar as linhas gerais de relacionamento entre as duas instituições, foi, contudo, a legislação ordinária que fundamentalmente delineou os seus contornos.

Na verdade, enquanto em relação à Assembleia Nacional, a Constituição de 1980 esboça o seu papel de Centro do Poder do nosso sistema político, já em relação ao órgão jurisdicional de controlo financeiro, preexistente, limitou - se o legislador ordinário a indicar o tipo de «assistência técnica»⁶ a prestar ao Parlamento, na área do PARECER sobre a Conta Geral do Estado.

A Assembleia Nacional erige-se como órgão supremo do poder do Estado, decidindo de entre outras sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado, organizando e controlando a aplicação da linha política, económica, social cultural e de defesa e segurança do Estado.

⁶ Carlos Moreno- In Finanças Públicas (Controlo e Gestão dos Dinheiros Públicos), UAL (1998), pág.323.
...” O relacionamento do TC com AR à luz da lei e na realidade; tal relacionamento tem natureza e visa, fundamentalmente, assistência técnica”.

Ficou o órgão jurisdicional de Controlo Financeiro, à espera do seu reconhecimento constitucional, o que viria a materializar – se mais tarde com a revisão constitucional de 1992, após as primeiras eleições democráticas e pluralistas ocorridas no País.

2.2. A Lei Constitucional n.º 01/IV/92, de 25 de Novembro tem um significado especial para o que é hoje o relacionamento entre o Tribunal e a Assembleia. Com efeito, a aprovação da mencionada Lei possibilitou a igualdade de posição entre os dois sujeitos desse relacionamento. Assim o Tribunal de Contas enquanto Instituição superior de fiscalização externa das finanças públicas, independente e autónomo em relação aos restantes poderes, ganha dignidade constitucional, omitida na Carta política de 1980, sendo elevado à categoria de Tribunal superior na ordem dos Tribunais.

Importa, ainda, referir que tal dignidade Constitucional almejada e conseguida, traz para o relacionamento entre esses dois órgãos, um dado novo - a Justiça.

Afinal, “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” é um dos princípios básicos da JUSTIÇA.

Conforme já se fez notar, a legislação ordinária produzida abundantemente após a independência, foi a mola propulsora no desenho desse relacionamento.

Na história desse relacionamento deve-se mencionar ainda vários outros diplomas destacando-se, entre eles dois: o Decreto Lei n.º 32/89, de 03 de Junho e a Lei n.º 84/IV/93, esta última surgida por força da revisão constitucional de 1992.

No dizer da Lei n.º 84 /IV/93, o Tribunal de Contas é o órgão do Estado ao qual compete a fiscalização preventiva da legalidade das despesas públicas, o julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, a emissão de parecer sobre a Conta Geral do Estado, bem como a elaboração e consequente apresentação do relatório anual de actividades ao Presidente da Assembleia Nacional.

É, inequivocamente, através da publicação desse diploma legal que se configura o desenho desse relacionamento que é, sem dúvida, se nos é permitido dizer, pela sua trajectória, uma construção pós independência, havendo nessa curva ascendente da busca de relacionamento, momentos claramente identificados.

CARACTERIZAÇÃO DOS DOIS MOMENTOS IDENTIFICADOS DO RELACIONAMENTO.

Identificados como foram os dois momentos desse relacionamento, passemos de seguida à caracterização dos seus traços essenciais.

Nota-se contudo que a Constituição de 1992 veio colocar as duas Instituições ao mesmo nível no texto constitucional, o que significa que, para além dos já identificados protagonistas desse relacionamento foram criadas as condições formais e objectivas para a sua concretização.

Há um objectivo comum dessa busca de aperfeiçoamento de relacionamento: a fiscalização e o controlo das contas do Estado.

Observe-se no entanto que essa prática é recente e, como todo acto humano, é susceptível de caracterização, assumindo contornos próprios e específicos dados pela própria Lei. Certo ainda que o seu aprofundamento dependerá da capacidade e do nível de reflexão interna de cada um dos sujeitos desse relacionamento em particular e do aperfeiçoamento das condições técnicas de trabalho dos respectivos intervenientes.

No que tange ao relacionamento propriamente dito dispõe a Lei 84 / IV /93 que compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado. Deve-se extrair desse normativo legal todas as potencialidades de relacionamento que ele encerra.

Desde logo, no parecer a emitir pelo Tribunal de Contas e sua posterior remessa à Assembleia Nacional, dispõe a lei que aquele órgão deve apreciar a actividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, designadamente, nos domínios do património, das receitas, das despesas, da tesouraria e do crédito público, remetendo-o a este último.

Em relação a esse primeiro **momento** do relacionamento - o da emissão do PARECER - pode-se dizer que ele terá como um dos objectivos principais o **de prestação de uma “assistência técnica”**⁷.

Com vista ao cumprimento deste imperativo constitucional, pode o Tribunal de Contas obter documentos ou informações provenientes de outros sectores e departamentos do Estado, o que implica a existência de um relacionamento secundário e necessário com outros órgãos ou serviços autónomos ou não do Estado.

Há assim, um momento directo desse relacionamento entre os dois órgãos, antecedido contudo de outros contactos, secundários, é certo, mas não menos úteis e necessários à fundamentação do parecer.

Um segundo **momento** dá-se ainda a nível legal, e ocorre com a apresentação do Relatório Anual ao Presidente da Assembleia nacional. Com efeito, os Estatutos do Tribunal de Contas, aprovados pela Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, prevêem no seu art.º 17º, que o relatório anual da sua actividade seja apresentado ao Presidente da Assembleia Nacional.

Extrai-se desse outro momento de relacionamento entre os representantes máximos dos dois sujeitos do relacionamento um número variado de interacções positivas, servindo-se para uma troca normal de informações do andamento das duas Instituições.

Pode-se bem dizer que um dos objectivos desse segundo momento de relacionamento não é só o da prestação da assistência técnica à Assembleia Nacional, como acontece no primeiro caso, mas assume natureza informativa quanto à actividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas enquanto órgão supremo do controlo financeiro do Estado.

IV. CONCLUSÕES e RECOMENDAÇÕES.

1.a) As bases do relacionamento entre o Tribunal de Contas e a Assembleia

⁷ A expressão “assistência técnica” é utilizada neste trabalho no mesmo sentido utilizado in “Finanças Públicas, (Controlo e Gestão dos Dinheiros Públicos), UAL (1998), pág. 323.

Nacional de Cabo Verde, enquanto resultado de relações jurídicas, foram estabelecidas após a independência nacional, remontando, porém, à época colonial o surgimento da ideia de *relacionamento institucional* com a formação da Nação que tal como o Tribunal foi anterior ao Estado;

- 2.^a) O objectivo fundamental do relacionamento que se estabelece entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional é o da prestação de «*assistência técnica*» *do primeiro em relação ao segundo*;
- 3.^a) Esse relacionamento processa-se em dois desses momentos diferentes: o que se estabelece aquando da emissão do PARECER sobre a Conta Geral do Estado, e, num segundo momento aquando da APRESENTAÇÃO do Relatório Anual de Actividades à Assembleia Nacional;
- 4.^a) A consagração do Tribunal de Contas a nível constitucional permitiu uma maior credibilidade ao Parecer que este órgão terá que emitir quando do julgamento da Conta Geral do Estado feito pelo Parlamento.

Propostas.

- a) O Tribunal de Contas deve exercer a sua actividade fiscalizadora com o maior rigor, não permitindo ser considerado uma Instituição obscura ao serviço dos interesses do Governo.
- b) Incrementar a publicitação das suas acções, dando assim a conhecer à opinião publica a importância do seu trabalho.
- c) Reforçar a cooperação institucional entre os diversos poderes, primordialmente com a Assembleia Nacional como forma de se conseguir um maior e mais eficaz controlo da gestão financeira da coisa publica.
- d) Rever e fixar os prazos de remessa das Contas Gerais do Estado para efeitos de parecer por parte da Assembleia Nacional, pois que a lei unicamente estipula o prazo que o “Parecer sobre a Conta Geral do Estado deve dar entrada na Assembleia, não fixando o prazo para a remessa do processo ao Tribunal de Contas.

MOÇAMBIQUE



Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique,
Dr. António Luís Pale

TEMA I

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS FACE AO DESENVOLVIMENTO
DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E SUA
APLICAÇÃO NOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA**

INTRODUÇÃO

Os últimos cinquenta anos testemunharam uma revolução – a revolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (acrónimo ICTs, do inglês “Information and Communication Technologies”) ou, abreviadamente, TI. Estas contínuas mudanças no campo de informática exerceram influência sobre as instituições e seus clientes, sobretudo nos sistemas de gestão financeira dos mesmos. A situação representa em si um sério desafio para as Instituições Supremas de Controlo. É de louvar que o tema – Os Tribunais de Contas Face ao Desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação e sua Aplicação nos Sistemas de Gestão Financeira – tenha sido proposto como uma das questões a abordar profundamente no IV encontro dos Tribunais de Contas da CPLP.

As TI têm permitido a difusão do saber e a partilha da informação, experiências e recursos com uma velocidade nunca antes vista. E a experiência mostra que o acesso e o uso efectivos destas tecnologias são factores determinantes para o aumento do nível de organização e da capacidade competitiva dos indivíduos e das instituições.

Há relativamente pouco tempo, o Tribunal Administrativo enveredou pelo caminho de modernização abandonando, paulatinamente, os sistemas tradicionais de processamento de dados com suportes físicos em papel. Porém, isto coloca-o, logo, perante sérios desafios decorrentes da sua informatização, ou seja, da estratégia de recurso ao uso das TI, e da necessidade de harmonização dos seus sistemas em introdução, com os que já se encontram em uso numa série de instituições da Administração Pública, constitucionalmente definidas como da sua jurisdição.

No âmbito do controlo financeiro, o Tribunal Administrativo julga as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à sua jurisdição, elabora o relatório e emite o parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE). O Tribunal procede, também, à verificação de conformidade com as leis em vigor de contratos, de minutas de contratos, de diplomas e despachos relativos à função pública e a pensões de reforma e aposentação, entre outros. Em toda esta actividade adopta diferentes tipos de controlo, nomeadamente, a fiscalização prévia, a concomitante e a sucessiva. Só com um sistema com suporte informático poderá o Tribunal cumprir cabalmente as suas atribuições e competências, satisfazer as expectativas dos seus clientes, através do melhoramento dos serviços públicos que presta.

I. Revolução das tecnologias de informação e comunicação nos sistemas de gestão financeira e os seus riscos

Os benefícios proporcionados pelos computadores são bem documentados e largamente conhecidos, mas os riscos que advêm do desenvolvimento exponencial das TI carecem de maior espaço nos estudos desenvolvidos por instituições, mormente pelas ISC. Os riscos, comumente conhecidos, dizem respeito a muitas irregularidades que merecem profunda análise.

Torna-se extremamente difícil, em transacções, controlar a legalidade das operações financeiras, o que facilita a prática de fraude. O massivo acesso a sistemas de computador acarreta, também, outros riscos. O crescimento da funcionalidade de sistemas de computador e a diminuição da intervenção humana constituem factores do aumento do risco. O auditor vê-se, nesta óptica, na obrigação de passar por uma profunda formação em auditoria informática, o de dominar, profundamente, os suportes informáticos.

O processamento e conservação de grandes volumes de dados tornam cada vez mais difícil a detecção de irregularidades. Os sistemas complexos de computador incluem poderosos instrumentos de revisão ou correcção de dados passíveis de utilização incorrecta.

Nos últimos tempos tem também sido difícil supervisionar o pessoal que processa os dados. Além disso, a informatização leva a que seja a mesma pessoa o executor de mais de uma função, traduzindo-se isto numa diluição de deveres.

Os riscos residem, amiúde, no acesso não autorizado à informação, na falta de adequados controlos físicos e no fraco controlo, pelo próprio utilizador, do registo inicial e do processo subsequente de transacções. Fala-se, ainda, de “fracos controlos de acessos a arquivos de dados em sistemas *on-line*; controlos irregulares da continuidade de dados em arquivos...”⁸

⁸ Computer Auditing, South Africa, 17th Commonwealth Auditors-General Conference, 10-13 October 1999.

A protecção contra os riscos é vista como devendo incluir “uma divisão correcta de deveres, teste adequado de sistemas novos e mudanças de programas, o controlo de acesso a programas”⁹, entre outras acções. São igualmente necessárias técnicas de auditoria com ajuda das quais se possa identificar irregularidades diversas, tais como a revisão de programa e a comparação de código.

A falsificação de dados, por meio de computador, é também um dos problemas sérios que se agudizam com a informatização. Ela provém da produção de informação financeira derivada de transacções não autorizadas.

O crescimento de redes conduz, pelo mundo fora, ao acesso cada vez mais facilitado a dados e sistemas que se estendem, frequentemente, a clientes e utilizadores fora das instituições. Como exemplo patente disso, serve o crescimento que se regista na troca electrónica de dados (*EDI – Electronic Data Interchange*), e no maior uso de comunicações *on-line* com menos papel e intervenção humana.

Também o crescimento dos sistemas de transferência electrónica de valores (*EFT – Electronic funds transfer systems*) aumenta os riscos para a fraude. Assim, prestar-se-ia atenção à verificação programada de transacções, dados e técnicas de controlo de acesso melhorados, como o *software* de segurança melhorado, sistemas melhorados de identificação pessoais como os “smart cards” (cartões inteligentes), a assinatura, a voz ou a identificação biométrica.

II. As TI em Moçambique

2.1. A Política de Informática

O governo moçambicano tem desenhado uma Política de Informática abrangente¹⁰, relativa à totalidade das áreas de interesses para o desenvolvimento do país: a educação e o desenvolvimento dos recursos humanos, a infra-estrutura nacional de suporte às tecnologias de informação e comunicação, a governação e Administração Pública, o sector da justiça, entre outras.

⁹ Idem.

¹⁰ Vide Anteprojecto da Política de Informática, Comissão para a Política de Informática, 30 de Maio de 2000. (<http://www.infopol.gov.mz>).

A materialização da Política de Informática moçambicana requer a participação activa de todos os interessados e potenciais beneficiários da mesma: os órgãos do Estado, os sectores público e privado, as instituições de ensino e pesquisa, as organizações não-governamentais e sócio-profissionais, os cidadãos e comunidade em geral. Esta política visa entre outros, atingir os seguintes objectivos:

- 1) Elevar a consciência nacional sobre o papel e o potencial das tecnologias de informação e comunicação no desenvolvimento sustentável de Moçambique;
- 2) Contribuir para o aumento da eficiência e eficácia dos sectores público e privado;
- 3) Proporcionar acesso universal à informação a todos os cidadãos para melhorar o seu nível e desempenho na educação, ciência e tecnologia, saúde, cultura, lazer e nas suas actividades em geral;
- 4) Contribuir para que o País seja produtor e não apenas consumidor das tecnologias de informação e comunicação.

O governo moçambicano propõe-se aprovar¹¹, com celeridade, a legislação necessária para a implementação dos objectivos preconizados na Política de Informática, promover a generalização do uso das tecnologias de informação e comunicação, especialmente a nível dos serviços e instituições do Estado, elaborar um plano de informatização dos serviços, tornar obrigatória a presença dos seus órgãos e departamentos centrais na *Internet*, criar sistemas electrónicos de apoio à tomada de decisões.

2.2. A Situação Actual na Administração Pública e as tendências de desenvolvimento

Moçambique tem registado um surto de desenvolvimento económico considerável nos últimos anos. O processo de privatização das empresas públicas, o aparecimento de uma legislação mais favorável ao investimento estrangeiro. Entretanto, o controlo eficaz da utilização dos dinheiros públicos e a garantia da transparência e eficácia da sua gestão constituem a condição necessária para o seu desenvolvimento harmónico e sustentável no País.

¹¹ Idem.

O crescimento do sector privado absorve a maior parte dos melhores quadros nacionais da área das TI. O sector público tem dificuldades em atrair os quadros qualificados por falta de uma política e estratégia de desenvolvimento desta área.

2.2.1 As TI no Sector Público Moçambicano

O Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura são instituições que desenvolveram aplicações informáticas para o controlo do orçamento e execução orçamental.

O Ministério das Finanças possui vários sistemas (programação orçamental, processamento de salários e pensões) já informatizados, estando alguns deles, mesmo instalados e em funcionamento, a nível das capitais provinciais. Encontra-se em estudo a introdução do sistema central de contabilidade, para facilitar o processamento dos salários e pensões dos funcionários da Administração Pública e melhor gerir as contas das instituições¹².

Na área da gestão de pessoal, o Ministério da Administração Estatal possui um projecto informático em desenvolvimento, com o objectivo de constituir uma base de dados central dos trabalhadores da função pública, alimentada automaticamente por bases de dados descentralizadas a nível ministerial, territorial ou por serviços.

As empresas públicas possuem aplicações informáticas para a sua contabilidade, bem como as empresas em que o Estado é accionista maioritário e as empresas estatais de capitais exclusivamente públicos.

Esta situação toda requer do Tribunal um esforço para desenvolver a capacidade de levar a cabo auditorias informáticas e de utilizar as Técnicas de Auditoria Assistida por Computador (CAATs), para a realização de auditorias financeiras eficazes em relação a todas estas entidades.

O Tribunal deve cooperar activamente, com os serviços públicos¹³, na concepção, desenvolvimento e implantação dos principais sistemas de informação globais que

¹² Seminário sobre a Reforma da Administração Financeira do Estado, Maputo, Setembro, 1999.

¹³ Martins, José Manuel, Informatização do Tribunal Administrativo de Moçambique (Relatório Preliminar), Tribunal de Contas de Portugal, Lisboa, 1995.

mais directamente servem a gestão pública e, por conseguinte, as auditorias internas e externas do Estado: fluxos financeiros relativos às receitas e despesas públicas (orçamento e conta), gestão de recursos humanos, gestão patrimonial e informação jurídico-documental.

III. A Estratégia de Informatização do Tribunal Administrativo como garante de controlo da gestão financeira no aparelho do Estado

3.1. Os objectivos da Informatização

Nos tempos que correm, toda a organização, de qualquer tipo que seja, deve ter estratégia de informatização. Uma estratégia das TI assegura, quando necessário, a integração dos dados entre os utilizadores e os sistemas, a adopção de padrões que permitam um aperfeiçoamento futuro¹⁴. A informatização do Tribunal Administrativo vai consolidar essa integração de dados ou de informação, garantindo a eficiência no controlo da legalidade das despesas públicas, contribuindo para a maior eficácia na gestão financeira no aparelho do Estado, ao mesmo tempo que vai assegurar uma crescente transparência de contas públicas e boa governação.

A actividade financeira suscita o aparecimento de formas de controlo, pois “não há receita ou gasto sem controlo”¹⁵. Conclui-se que o Executivo e outras entidades devem manter-se dentro dos limites da lei e evitar os desperdícios e a má utilização dos recursos públicos. Um dos princípios fundamentais de todo o sistema de gestão financeira é a responsabilidade pela gestão.

Os actos de prestação de contas são objecto de verificação, controlo e julgamento pelo Tribunal, em processos próprios, nos quais se podem efectivar as respectivas responsabilidades, condenando ou dando quitação aos gerentes e contáveis. As TI surgem como um suporte importante dos sistemas de gestão financeira modernos.

Em termos de atribuições e competências, parte do referencial da sua informatização, o TA deve:

¹⁴ Guide to developing IT strategies in Supreme Audit Institutions, INTOSAI EDP, October 1995, pág. 2.

¹⁵ Franco, António L. de Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, V.I, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 1996, p. 453.

1. Estar à altura da Auditoria e Auditoria Informática das Instituições Públicas;
2. Controlar e garantir a legalidade da Gestão/Execução Financeira das despesas públicas;
3. Cooperar com os serviços públicos na concepção, desenvolvimento e implantação dos sistemas de informação, principalmente os de gestão pública (auditorias internas e externas do Estado);
4. Contribuir para que a Política Nacional de Informática seja mais representativa e tenha bases que permitam uma melhor aplicação da legislação, dentro das suas atribuições e competências;
5. Garantir a sistematização dos conteúdos da Legislação Nacional e os termos comparativos com a Internacional, referente à mesma matéria;
6. Garantir a execução da jurisdição fiscal e aduaneira.

Pensar na informatização do Tribunal é empresa que, de facto, nos obriga a abarcar os grandes sistemas de informação que estão a montante e a juzante do Tribunal, tais como os de gestão financeira, de gestão de pessoal e de informação documental e jurídica. Trata-se de uma acção que contribuirá, entre outras, para a promoção da Organização e Informatização da Auditoria interna e externa do Estado, para a projecção da imagem do Tribunal nos *Media* e promoção da política nacional de informática para o Aparelho do Estado.

O cumprimento das atribuições e competências do Tribunal exige do mesmo uma rápida modernização. A título exemplificativo, podemos apontar a tramitação processual actual que carece de melhoramentos substanciais, através da informatização e também a necessidade de existência de uma base de dados relativa às instituições sob o controlo do TA..

3.2. Os resultados imediatos da informatização

Através das TI, pretende-se alcançar, simultaneamente, maior facilidade no manuseamento e na recolha de dados concernentes à legislação, jurisprudência e doutrina, à gestão processual, bem como à gestão financeira.

Neste último aspecto, a informatização deve possibilitar o desenvolvimento sustentável da auditoria, em geral, e auditoria informática, em particular, no âmbito dos parâmetros nacionais e da *INTOSAI*.

A informatização implicará a necessária adaptação técnica de outras instituições interdependentes, principalmente daquelas que ainda não deram passos significativos nesta direcção.

O uso da *Internet* e da *Intranet* concorrerá para o melhoramento da comunicação inter- e intra- institucional, respectivamente. No primeiro caso, assistir-se-à ao aumento do fluxo de informação entre o Tribunal e a Administração Pública, e mesmo com instituições congéneres estrangeiras; no segundo caso, melhorará a troca de informação entre as secções, sectores e serviços de apoio do Tribunal.

O mais importante de tudo isto consiste no facto de a *Internet* ser um instrumento imprescindível de investigação e poder ser utilizado pela instituição para a melhoria qualitativa dos seus serviços e enriquecimento de base de dados das instituições passíveis de auditoria do Tribunal.

Conclusões

Da realização dos planos do Tribunal neste vector, resultará:

- Melhoria no atendimento das instituições nacionais e do público em geral, beneficiários dos serviços do Tribunal, nomeadamente o tratamento dos processos, o controlo da legalidade das despesas públicas através da Auditoria informática;
- Rapidez na cedência e acesso remoto de informações relativas a este e/ou outros tribunais nacionais e internacionais que cooperam com o TA, usando bases de dados locais e/ou remotas comuns;
- Aquisição, extensão e acumulação de experiência para expansão a outros níveis e organismos do país;
- Implementação da Auditoria Informática no País e formação de Auditores a nível nacional;

- Facilidade na investigação de informações para tomada oportuna de decisões.
- Aumento de eficiência e rapidez no controlo da legalidade dos actos administrativos;
- Maior eficiência e eficácia no controlo da legalidade das despesas públicas;
- Maior eficiência e eficácia na apreciação das contas do Estado;
- Eficiência no julgamento das contas dos organismos, serviços e entidades sob a jurisdição do Tribunal.

Recomendações

Sem o desenvolvimento das TI, em Moçambique, não poderá o Tribunal Administrativo implementar, do modo correcto, a estratégia da sua informatização. O apoio das Instituições Supremas de Controlo (ISC) será aqui extremamente relevante. É de considerar que todo o tipo de cooperação se desenvolva no terreno e, portanto, ajustável à realidade de cada instituição, considerando o nível de conhecimentos que os seus quadros têm em matéria de informática.

Tendo tudo isto em vista, recomenda-se:

A. Relativamente ao fortalecimento da capacidade institucional:

- 1) O reforço da cooperação inter-institucional na definição das estratégias de informatização;
- 2) A implementação conjunta dessas mesmas estratégias.
- 3) A elaboração de um plano conjunto de minimização dos efeitos negativos, decorrentes da expansão das TI;
- 4) A realização conjunta de programas de formação e capacitação dos auditores em auditoria informática;
- 5) A assessoria técnica aos programas de informatização das instituições que se encontram num processo embrionário de desenvolvimento.

B. No que se refere à estratégia de informatização:

1. A observância do “Guião para o Desenvolvimento das Estratégias das TI nas Instituições Supremas de Controlo” da INTOSAI;

Contribuir para a definição de uma Política Nacional de Informática para o Aparelho de Estado (abrangendo a definição de políticas de desenvolvimento de aplicações comuns, processos-tipo de aquisições de bens e serviços informáticos, carreiras e quadros de pessoal informático, política de segurança e privacidade dos dados, normalização de códigos de uso comum, etc.).

TEMA II

**RELACIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO
FINANCEIRO COM O PARLAMENTO**

O TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE E A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Introdução

Considerando a importância deste tema, sabemos que o mesmo foi largamente abordado no 1º Congresso da INTOSAI, realizado em Cuba, em 1953. Ao longo dos anos, em inúmeros encontros, conferências, congressos nacionais e internacionais¹⁶ o relacionamento entre as Instituições Supremas de Controlo Financeiro e o Parlamento tornou-se um dos temas-chave de acesas discussões e de profundas reflexões. Recentemente, foi este tema trazido de novo à luz na 2ª Conferência Internacional sobre o Controlo Interno da INTOSAI, realizado em Budapeste¹⁷. Os Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), propuseram-se a abordar esta questão crucial neste seu 4º Encontro, o que é de louvar, pois preparamos para novos desafios.

Naturalmente que o relacionamento entre as Instituições Supremas de Controlo Financeiro e o Parlamento tem vindo a conhecer um desenvolvimento qualitativo verdadeiramente salutar. Nos últimos anos, cresceu o papel desempenhado pelas Instituições Supremas de Controlo (ISC) na transparência das contas públicas e no fortalecimento da democracia.

Legislações de muitos países do mundo consagram as características das respectivas ISC e o relacionamento das mesmas com outros órgãos. As ISC são, comumente, órgãos públicos, constituem o nível mais elevado de controlo. O controlo que efectuam é externo, para o que devem ser dotadas de independência, embora com garantias de grau variado. O Parlamento é o destinatário privilegiado da actividade das ISC. O Tribunal Administrativo, bem se ajusta a estas características. Ele é a instituição suprema de controlo externo em Moçambique; tem natureza colegial e exerce a função de auditoria e a função jurisdicional de julgamento da responsabilidade financeira. No âmbito da fiscalização das despesas públicas, o Tribunal julga as contas

¹⁶ “A Independência das Instituições Supremas de Controlo das Finanças Públicas(ISC): Relações com os poderes Legislativo, Executivo e Judicial” - Seminário da EUROSAL, Portugal, Lisboa, 24-25 de Junho de 1998; “A Independência das Instituições Supremas de Controlo” - 7º Congresso da SADCOSAI, Malawi, Blantyre, 15, 16 e 18 de Março de 1999.

¹⁷ 2nd International Conference on Internal Control of the INTOSAI, 10 May 2000.

dos organismos, serviços e entidades sujeitas à sua jurisdição, elabora o relatório e emite o parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE). O Tribunal, também verifica a conformidade com as leis em vigor de contratos, de minutas de contratos, de diplomas e despachos relativos à função pública e a pensões de reforma e aposentação, de todos os actos de que resultem despesas suportadas pelo OE. O relacionamento do Tribunal Administrativo com a Assembleia da República, o Parlamento moçambicano, não se afasta praticamente do das outras ISC com os poderes legislativos dos respectivos países. Para a abordagem deste tema partiremos de uma reflexão teórica para o concreto, apresentando, em termos exemplificativos, a experiência moçambicana.

I. MODALIDADES E CARACTERÍSTICAS GENÉRICAS DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO (ISC) FINANCEIRO.

Sendo o Parlamento “destinatário privilegiado” da actividade das ISC, há uma cadeia de relações que se estabelecem entre estes órgãos. Qual é o relacionamento das ISC com Parlamento, em particular no que concerne ao seguimento dos resultados de auditoria? Será que o Parlamento apoia a implementação das recomendações das ISC? Até que ponto é eficiente este apoio e que limitações, ou mesmo riscos, existem? Estamos perante uma dependência entre estes órgãos ou perante uma relação de colaboração inter-institucional? Tudo remete-nos para esta última, para a relação de colaboração inter-institucional, necessariamente num quadro nítido de independência. Portanto, são estas e outras preocupações que carecem de ser devidamente tratadas.

1.1. A Independência e as diferentes abordagens do relacionamento das ISC com o Parlamento

“A Independência é a característica mais preciosa das ISC. Mas a independência não é nenhum “isolamento”¹⁶. As ISC precisam de aliados e o Parlamento é, teoricamente, o mais óbvio. “A Constituição de 90 abandona qualquer particular referência a qualquer subordinação ao poder legislativo(...) do Judicial”¹⁷.

Constituem condições da independência de uma ISC o autogoverno, a inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juizes e a exclusiva sujeição destes à

¹⁸ Idem.

¹⁹ Pale, António, Garantia de Independência dos Tribunais de Contas/II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (Praia, 18-25 Outubro 1996). – Coimbra, 1997. – p. 207.

lei. Estudiosos consideram a exclusiva sujeição à lei “corolário lógico da sua exclusiva dependência em relação à (...) lei”²⁰. Bem se observa que a ISC não deve obediência a ordens ou instruções de outros órgãos de soberania e, por maioria de razão, de quaisquer outros órgãos.

Segundo a Declaração dos Princípios Básicos do Controlo Financeiro²¹, “uma ISC só pode cumprir eficazmente as suas funções, sendo independente da instituição controlada e estando protegida das influências exteriores”.

Não sendo, porém, possível uma independência absoluta em relação aos outros organismos estatais, estando a ISC inserida nos órgãos do Estado, a mesma Declaração defende que deve esta “usufruir de independência funcional e orgânica para o cabal cumprimento da suas funções”.

Diz-se, igualmente na Declaração dos Princípios Básicos do Controlo Financeiro, que “a ISC e o seu grau de independência devem reger-se pela Constituição; os aspectos concretos poderão ser regulados por intermédio de leis (...)”.

A apreciação independente, genérica e periódica da correcção financeira pública, englobando tanto o controlo das receitas e das despesas, como o controlo do património e do tesouro, só poderá ser feita em condições de independência jurisdicional.

O relacionamento das ISC com o Parlamento pode ser avaliado partindo da forma como este último dá seguimento aos resultados de auditoria. Segundo François-Roger Cazada²² este relacionamento não é por si evidente: em muitos casos as ISC foram criadas antes de os Parlamentos serem estabelecidos; em democracia parlamentar a maioria vê pouco interesse em facilitar o criticismo ao governo; a função de controlo do Parlamento é tanto tradicional como a função legislativa e a função fiscal; o método parlamentarista, pragmático e político é, por definição, diferente do da ISC, legalístico e objectivo; a diferença em termos de metodologia pode ser ainda maior no caso das ISC organizadas segundo o modelo de “tribunal”, com funções judiciais ou quase-judiciais.

²⁰ Tavares, José; De Magalhães, Lídio. Tribunal de Contas. – Coimbra, 1990. – p. 56.

²¹ IX Congresso da INTOSAI, Lima, 1977.

²² Cazada, François-Roger, How can the Supreme Audit Institution’s relationship with Parliament, including its reports to Parliament support implementation of audit recommendation, 2nd International Conference on Internal Control of the INTOSAI, 10 May 2000.

A tendência mais comum é que as ISC estão mais perto do Parlamento. Considera-se que isto constitui consequência lógica do princípio democrático, de acordo com o qual a soberania pertence ao povo: a ISC informa o soberano. Algumas ISC pertencem formalmente ao Executivo, mas a maior parte da sua actividade é dirigida ao Parlamento; outras ISC são parte do Legislativo, embora algumas delas tenham sido inicialmente criadas dentro do Executivo.

Em muitos casos, o Parlamento desempenha um papel decisivo na nomeação do dirigente e dos membros séniores da ISC. Algumas ISC foram estabelecidas com mandatos específicos orientados para o Parlamento: fazem a avaliação dos projectos do orçamento, de legislação (no campo das finanças públicas). Nestes casos, os resultados principais de auditoria são dirigidos ao Parlamento. A maioria das ISC, anualmente, apresenta, a este órgão, relatórios sobre a execução do Orçamento do Estado.

A análise da forma como as recomendações de auditoria são implementadas pelo Parlamento oferece-nos também subsídios de extrema importância para o estudo do relacionamento entre os dois órgãos. Enviar o relatório ao Parlamento e mesmo ter a possibilidade de discuti-lo com os parlamentares não é suficiente para assegurar a própria acção sobre o Parlamento. Existem pré-requisitos para tal: o Parlamento deve estar interessado pela auditoria, pois, pela sua natureza, não trata de assuntos de auditoria. Para que isto aconteça é necessário que sejam examinados mais os relatórios de auditoria de *performance* do que a auditoria financeira e a conformidade da legalidade. Por sua vez o Parlamento deve definir os procedimentos posteriores à auditoria, não intervindo na própria auditoria.

Mas até que ponto é eficiente o apoio do Parlamento às recomendações das ISC? Existem, no entanto, limitações e riscos. As vantagens do apoio para as ISC são as seguintes:

- a) Incentiva o crescimento do profissionalismo da auditoria externa e a sua qualidade, porque a actividade de auditoria é mais exposta de modo a atrair o interesse do Parlamento;
- b) Incentiva desenvolver auditoria de resultados;
- c) O seguimento que se faz aos resultados da auditoria exerce maior pressão sobre o Executivo.

A vantagem do apoio para o Parlamento consiste no fortalecimento da função de controlo do próprio Parlamento.

No que respeita às limitações e riscos, notamos que a descrição e os riscos dependem, em muito, das disposições constitucionais e das tradições de dado país: “a forma como a prestação pública de contas é aplicada e a natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo determina em grande medida a eficiência e o tipo do relacionamento entre o Parlamento e a ISC”²³.

Outras abordagens merecem aqui também espaço, na tentativa de melhor compreensão do relacionamento ISC-Parlamento. A propósito, são elas duas: a primeira, diz respeito à situação da instituição face ao poder legislativo e, a segunda, às relações da instituição de controlo com o poder legislativo, segundo o esquema de Jacques Magnet²⁴. Para melhor explanação basear-nos-íamos no exemplo do Tribunal Administrativo.

II. A Experiência Moçambicana

2.1. A situação da instituição do controlo face ao poder legislativo

Segundo Jacques Magnet, a consideração decisiva, neste âmbito, consiste em saber se o estatuto e as atribuições da instituição de controlo estão consignados na Constituição, o que implica que o legislador comum não os possa tocar²⁵.

A Constituição da República de Moçambique atribui expressamente ao Tribunal Administrativo a fiscalização da legalidade das despesas públicas, a apreciação das contas do Estado, bem como outras competências atribuídas por lei, cometendo à lei ordinária a definição da competência, a organização, a composição e o funcionamento desta instituição²⁶. O Tribunal “exerce a sua jurisdição em todo o território da República”²⁷.

²³ Cazada, François-Roger. Ob. Citada.

²⁴ As instituições superiores de controlo de contas e o poder legislativo: Resumo de Direito Comparado/Revista do Tribunal de Contas, Lisboa, 1998.

²⁵ Idem, pág. 163.

²⁶ Artigo 173 e 174, da Constituição da República.

²⁷ Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, Artigo 2.

O Presidente do Tribunal Administrativo “é nomeado por acto do Presidente da República, e ratificado pela Assembleia da República”²⁸; os juízes das secções são nomeados pelo “órgão de gestão e disciplina da magistratura jurisdicional administrativa sob proposta do Presidente do Tribunal e tomam posse perante o Presidente daquele órgão”²⁹.

O Tribunal Administrativo é composto por 9 juízes conselheiros. No entanto, no domínio do visto, em primeira instância pode funcionar com um juiz singular ou com três juízes, consoante a complexidade das causas e, em plenário.

2.2. Relacionamento do Tribunal Administrativo com a Assembleia da República

Os cidadãos têm o direito de constatar “a necessidade da contribuição pública, de livremente a consentir e de acompanhar a sua utilização”³⁰. Os seus representantes são os parlamentares. Quando a ISC se relaciona com o Parlamento, dirige-se, na realidade aos cidadãos, à opinião pública.

Compete ao Tribunal Administrativo de Moçambique produzir o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado, devendo estes certificar a exactidão, regularidade, legalidade e correcção económico-financeira das contas e respectiva gestão financeira anual.

Esta é a norma fundamental sobre esta matéria e, certamente, em relação ao órgão parlamentar, que é a Assembleia da República.

No entanto, não obstante o Tribunal, no exercício das suas funções, e quanto às suas decisões, comportar-se como um verdadeiro órgão jurisdicional, o certo é que, quanto ao relatório e parecer mencionados, o Tribunal não se apresenta com as características privativas das decisões judiciais, mas tão só como uma instituição de cujo parecer e relatório não provém qualquer carácter de obrigatoriedade e vinculação para o Parlamento.

²⁸ Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, Artigo 17, Parágrafo 1.

²⁹ Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, Artigo 18.

³⁰ Magnet, Jacques, As instituições superiores de controlo de contas e o poder legislativo: Resumo de Direito Comparado/ Revista do Tribunal de Contas. – Lisboa, 1998. –p.171.

A Assembleia da República actuará, na sua apreciação, com o mesmo grau de independência que foi utilizado pelo Tribunal, embora aprecie e aprove a Conta Geral do estado, “observando o parecer do Tribunal Administrativo...”³¹.

O comportamento deste tem como única fonte e legitimidade a lei, o que significa não poder referir-se qualquer actividade de convergência ou dependência do Tribunal em relação à Assembleia da República. Aliás, a característica do Tribunal já constitui a garantia de independência. “As decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de outras autoridades”³².

Ao Tribunal Administrativo é imposta uma função que tem como destinatário imediato o Parlamento que, por sua vez, face à sua legitimidade constitucional apreciará como bem lhe aprouver a gestão financeira dos fundos públicos.

É importante destacar a caracterização da actividade do Tribunal, na elaboração do relatório e parecer, que se traduz na certificação da exactidão, regularidade, legalidade e correcção financeira, quanto ao cumprimento do Orçamento do Estado, em cada ano económico.

Os mecanismos indicados e que consubstanciam o relacionamento entre o Tribunal Administrativo e a Assembleia da República, considerando a separação e a independência absolutas das respectivas actuações, devem merecer a sua permanência e continuidade, sempre sob os auspícios do normativismo constitucional e legal ordinário.

Outras formas fundamentais de relacionamento, podem ser assinaladas como sendo:

- a) Colaboração legislativa;
- b) Apresentação de relatórios de auditoria que for solicitados pela Assembleia da República;

³¹ Artigo 38, n.º 3, Lei n.º 15/97, de 15 de Julho.

³² Artigo 163, Constituição da República de 1990.

- c) Colaboração no domínio de reforma das normas de gestão financeira;
- d) Colaboração em todo o processo de controlo;
- e) Acesso do Tribunal ao material relevante recolhido por comissões parlamentares ou deputados singulares, no âmbito da sua rotina pelos respectivos círculos eleitorais.

Há que referir as relações de trabalho com a Comissão do Plano e Orçamento do Parlamento e, também, com a Comissão dos Assuntos Jurídicos, Legalidade e Direitos Humanos. O Tribunal é chamado a defender os direitos e interesses constitucionalmente consagrados dos cidadãos.

CONCLUSÃO

A independência do ponto de vista legal é insuficiente. Sendo assim, é também necessário que esta exista do ponto de vista funcional. Porém, para que independência tenha efeito importa que se eliminem interferências que influem negativamente sobre o funcionamento normal da ISC.

RECOMENDAÇÕES

1. Que os Parlamentos viabilizem o funcionamento das ISC do modo que estas possam desenvolver cabalmente a sua actividade;
2. As ISC não devem ser desviados da sua missão principal;
3. Os Parlamentos devem apreciar as recomendações da ISC para pôr-se cobro às irregularidades e garantir boa gestão financeira.

PORTUGAL



Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,
Dr. Alfredo José de Sousa

TEMA I

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS FACE AO DESENVOLVIMENTO DAS
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E SUA
APLICAÇÃO NOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA**

INDICE

APRESENTAÇÃO DO TEMA

- 1. O Desenvolvimento das Tecnologias e o Controlo Financeiro**
 - 1.1. As formas de controlo tradicional vs actual
 - 1.2. Os riscos envolvidos
 - 1.3. A Auditoria em ambiente PED
 - 1.4. A Auditoria Informática

- 2. O TCP e a evolução das tecnologias de informação e de comunicação**

- 3. Conclusões**

- 4. Recomendações**

Apresentação do tema

O sucesso e a competitividade de qualquer organização está hoje relacionado com as novas tecnologias e em particular com as tecnologias de informação, dependentes de sistemas informáticos complexos com uma grande diversidade de *hardware* e *software*, com recursos interligados local ou remotamente, bem como de uma estrutura que lhe permita a gestão e protecção da **informação** e a prevenção de riscos.

O desenvolvimento exponencial, verificado nos últimos anos, dos sistemas de informação automatizados, levou à sua adopção generalizada, face às inegáveis vantagens, em termos de rapidez e fiabilidade na execução de tarefas rotineiras, por eles oferecidas.

Dadas as suas características, de há muito que se tornou óbvio serem esses sistemas particularmente bem adaptados à execução das tarefas inerentes à contabilidade e ao controlo financeiro, pelo que se tem assistido a uma aplicação cada vez maior da informática nesta área, a tal ponto que não se concebe, hoje, a utilização prática de outros métodos para esse efeito.

Porém, o desenvolvimento das novas tecnologias confronta as empresas e os serviços da Administração Pública bem como os órgãos de controlo, com novos riscos que, se não são controlados, trarão, com certeza, prejuízos materiais, financeiros e pessoais.

Assim, o fenómeno das novas tecnologias de informação e processamento de dados por computador apresenta-se como um factor essencial a ter em conta pelos auditores e órgãos superiores de controlo financeiro.

1. O Desenvolvimento das Tecnologias e o Controlo Financeiro

O desenvolvimento dos países também se mede pelo esforço destes no sentido de acompanharem o progresso tecnológico e pela capacidade de investirem fortemente na modernização e informatização constante dos seus serviços.

O Estado português não ficou indiferente à evolução das tecnologias de

informação e comunicação. Hoje, pode-se constatar que, em quase todos os serviços do Estado, os sistemas de controlo interno, bem como, a principal informação de gestão e de controlo de resultados, estão em grande parte informatizados.

Em Portugal deram-se, igualmente, grandes passos no sentido da uniformização de grandes sistemas de informação, principalmente no âmbito da gestão de que o sistema **SIGO – Sistema de informação para a Gestão Orçamental**, é o principal exemplo, para além do **SIC – Sistema de Informação Contabilística**, do **SGRH – Sistema de Gestão de Recursos Humanos** e do **SGP – Sistema de Gestão do Património**, sistemas que têm vindo a ser implementados desde 1992, com, a reforma da administração financeira do Estado (D.L. n.º 155/92, de 28 de Julho).

No entanto, a eficácia e a eficiência do controlo dos serviços, passa, em grande medida, pela evolução dos sistemas de informação que as entidades a auditar e os órgãos de controlo venham a dispor.

1.1. AS Formas de Controlo Tradicional vs Actual

Se no **sistema tradicional** de controlo, o **tratamento da informação**, em particular a contabilística, encontrava suporte num esquema lógico sustentado em **suportes físicos** perfeitamente acessíveis (contas correntes, facturas, recibos, cheques, talões de depósito, etc.), o mesmo já não ocorre na actualidade, onde a utilização de cartões de débito/crédito, transferências interbancárias, compras via Internet, etc., deixam cada vez menor rasto (*audit trail*) e, conseqüentemente, dificultam cada vez mais a função do auditor, como podemos se ilustra no seguinte quadro:

OCORRÊNCIA DE FACTOS ECONÓMICOS E/OU JURÍDICOS	Sistema Tradicional	Sistema Actual
Elementos Comprobativos	<p>Suportes físicos em papel</p> <p>Facilidade de interligação e seguimento dos factos</p>	<p>Suportes informáticos</p> <p>Acesso mais difícil</p> <p>Perda do audit trail</p>
Sistema de Tratamento da Informação Contabilística	Manual e através de cálculo	Processamento informático
Demonstrações Financeiras	Suporte em papel	<p>Suporte informático</p> <p>Output eventualmente em Papel</p>

1.2. Os riscos envolvidos

A utilização destas novas “ferramentas” apresenta também alguns riscos, potenciados pelo carácter de generalidade do respectivo emprego, pela crescente vulgarização dos conhecimentos necessários à operação dos sistemas, bem como, pela maior imaterialidade das correspondentes operações.

Ora, se por um lado o reconhecimento da existência daqueles riscos conduziu à necessidade de implantação de procedimentos de segurança com vista à respectiva minimização, não é menos certo que, por outro - e no que toca particularmente ao trabalho do auditor - veio criar a necessidade de uma **forma de abordagem diversa**, relativamente à análise do sistema de controlo interno existente nas entidades/organizações, a qual, naturalmente, terá de ser efectuada por titulares de profundos conhecimentos informáticos, quer ao nível de *software*, quer ao nível de *hardware*.

Na verdade, a mutação extremamente rápida das tecnologias, com a transformação de suportes anteriormente físicos em suportes intangíveis, **inviabiliza** as formas tradicionais de levantamento do sistema de controlo interno e o crescente domínio da produção/alteração de *software*, **possibilita**, quando se deseje, a introdução nos programas informáticos de sub-rotinas que podem subverter todo o esquema de controlo inerente à gestão de activos e, em particular, no caso da Administração Pública, à correcção e legalidade das operações financeiras levadas a efeito.

É o caso de pagamentos feitos com recurso a meios electrónicos, que impossibilitam conhecer quem os fez, ou o caso de programas, meramente a título de exemplo, que possibilitam a efectivação de lançamentos contabilísticos sem que, a montante, tenham tido lugar importantes passos do processamento geral da despesa - fase de pagamento sem ocorrência da fase de liquidação ou fase de liquidação sem cabimentação.

Assim, o problema do risco reveste-se, em certos casos, da maior acuidade, nomeadamente quando se encontra envolvida a gestão de dinheiros públicos, bem como, eventualmente, a garantia de direitos dos cidadãos.

Torna-se evidente que o auditor tem que estar dotado com *hardware* e *software* informáticos adequados, e, paralelamente, tem que possuir os conhecimentos elementares para a sua utilização prática e eficiente.

1.3. A Auditoria em ambiente PED

Assim, o fenómeno das novas tecnologias de informação e processamento de dados por computador apresenta-se como um factor essencial a ter em conta pelos auditores e órgãos de controlo financeiro, devendo para qualquer tipo de auditoria adoptar-se um ambiente PED – “Processamento Electrónico de Dados / *Electronic Data Processing*”.

A **auditoria em ambiente PED** tem um âmbito mais alargado, podendo constituir um tipo específico de auditoria, ou ser somente uma simples técnica a utilizar dentro de uma determinada auditoria a realizar em ambiente total ou parcialmente informatizado, já que pode ser visto nas seguintes vertentes:

- Uma auditoria à organização informática de um determinado serviço, ou empresa;
- Um exame do sistema de controlo interno existente nas aplicações informatizadas; e
- a simples utilização de instrumentos informáticos que permitem efectuar trabalhos de auditoria directamente sobre suportes magnéticos com a ajuda do computador.

Neste contexto, a metodologia a utilizar pelo auditor, para que seja eficaz e eficiente em todas as fases programáticas que integram a auditoria, deverá recorrer às técnicas de auditoria específicas, geralmente designadas por **CAATS** – “**Técnicas da Auditoria Assistida por Computador**”. Estas técnicas integram duas grandes vertentes de análise da auditoria:

- Técnicas de auditoria através ou à volta do computador;
- Técnicas de auditoria por computador.

No âmbito da primeira, o auditor, experiente e versátil em auditoria, somente necessita de conhecimentos básicos de informática na óptica do utilizador (conhecimentos gerais s/linguagem informática normalmente empregue, principais operações e funções de um computador, ler facilmente a informação apresentada,

efectuar análises de sistemas informatizados por fluxograma e operar com *software* de auditoria) e utilização prática de instrumentos informáticos pouco complexos(v.g., *WinWord, WinExcel, Access, etc ...*)

Neste caso, o auditor, após ter obtido o conhecimento global do ambiente informático onde irá actuar, procurará, através da utilização daqueles referidos instrumentos, testar os factores de risco que previamente identificou face aos objectivos específicos da auditoria que vai realizar, fazendo recurso da metodologia geralmente empregue em matéria de testes substantivos e de amostragem.

Assim, nesta vertente, o auditor não tem como objectivo inicial testar os próprios programas do computador, já que na sua análise ponderada dos riscos considerou que o respectivo risco inerente era “baixo”. Pelo contrário, os principais factores de risco situavam-se na segurança dos *inputs*, isto é, se todos os dados foram correcta e tempestivamente recolhidos e não sofreram qualquer manipulação irregular ou fraudulenta até ao seu processamento informático, e na qualidade dos *outputs* finais em termos de regularidade.

Mas, o cenário de risco pode ser outro. Então o auditor tem que fazer uso da segunda técnica apontada.

Neste caso, nem sempre o auditor financeiro tem conhecimentos para poder preparar e desenvolver um programa de auditoria ao próprio computador. Quando assim suceda, o que é perfeitamente normal e aceite, então o auditor deverá fazer apelo à colaboração de especialistas de informática, nomeadamente aos auditores informáticos.

1.4. A Auditoria Informática

A **auditoria informática** assume-se como uma especificidade sempre que os objectivos determinantes sejam as primeiras e as segundas vertentes supracitadas, fazendo uso daqueles mesmos instrumentos.

Para qualquer tipo de auditoria, o ambiente toma um aspecto fundamental para a respectiva análise de riscos e definição da respectiva metodologia, tomando, necessariamente, a auditoria, novas feições e variáveis, sob pena de total ineficácia e ineficiência na prossecução dos respectivos objectivos.

A auditoria informática tem vindo a ser concebida como um conjunto de meios e de trabalhos visando objectivos, que abrangem desde a apreciação da segurança física de um centro informático até à análise da integridade das funções informáticas, ao custo/benefício da produção e à fiabilidade das próprias aplicações dentro de um determinado sistema de controlo interno, à avaliação da eficácia e eficiência de um determinado departamento/serviço informático ou mesmo à qualidade dos *inputs* e *outputs*.

Em suma, a auditoria informática incide sobre:

- Controlo de conformidade às normas legais e regulamentares dos sistemas informáticos;
- Controlo da integridade;
- Controlo de aplicações;
- Controlo de um centro informático;
- Controlo de economicidade, eficácia e eficiência;
- Controlo de micro-sistemas;
- Controlo da regularidade/qualidade dos *inputs* e *outputs*.

Quanto à conformidade dos sistemas informatizados, às normas legais e regulamentares, começa a surgir um novo ramo do direito chamado de “Direito da Informática”³³, onde se salientam os problemas jurídicos que a

³³ É de referir, em termos de legislação na área das novas tecnologias de informação, alguns diplomas em vigor em Portugal: Resolução do Conselho de Ministros (*Res. CM* 5/90, de 28 de Fevereiro - SEGNAC 4 - aprova as instruções sobre a segurança informática; *Lei n.º 10/91, de 29 de Abril* - Lei da Protecção de dados Pessoais face à Informática, onde são tratados a utilização ilegal de dados, obstrução ao acesso, interconexão ilegal de ficheiros automatizados, de bases de dados pessoais, falsas informações, acesso indevido a sistemas informáticos, viciação ou destruição de dados, desobediência qualificada, violação do dever de sigilo; *Lei n.º 67/98, de 26 Outubro* - Lei da Protecção de Dados Pessoais, transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados; *Lei n.º 69/98, de 28 Outubro* - Lei do tratamento dos dados pessoais e a protecção da privacidade no sector das telecomunicações, transpõe a Directiva n.º 97/66/CE, do Parlamento europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997; *Lei n.º 109/91, de 17 de Agosto* - Lei da Criminalidade Informática, onde estão previstos a falsidade informática, dano relativo a dados ou programas informáticos, sabotagem informática, acesso ilegítimo, interceptação ilegítima, reprodução ilegítima de programa informático legalmente protegido; *Decreto-Lei n.º 252/94, de 20 de Outubro* - Lei da Protecção Jurídica dos Programas de Computador, onde é tratada a reprodução não autorizada de programas de computador; *Código Penal, art.º 193.º* - Devassa por meio da informática - e *art.º 221.º* - Burla informática; *Res. CM 95/99, de 25 Agosto* - Determina a disponibilização na Internet de informação detida pela Administração Pública; *Res CM 94/99, de 25 Agosto* - Aprova o Documento Orientador da Iniciativa Nacional para o Comércio Electrónico; *Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 Abril* - Define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa; *Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 Agosto* - Aprova o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital; *Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 Setembro* - Estabelece a equiparação entre a factura emitida em suporte papel e a factura electrónica; *Decreto-Lei n.º 122/2000, de 4 Julho* - Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 96/9/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março, relativa à protecção jurídica das bases de dados.

informática coloca, quer em termos de valores constitucionalmente protegidos, v.g., dados pessoais, quer em termos dos meios de prova admitidos em direito, quer ainda da observância das normas legais estabelecidas em matérias fiscais, de administração pública, de contabilidade pública e patrimonial, etc.. Nesta análise são tomados em conta os seguintes elementos: dados pessoais; prova documental ou escrita dos suportes/registos informatizados para efeitos fiscais e judiciais; fidelidade das cópias; e documentos/declarações para efeitos fiscais.

No que respeita aos **controles de integridade**, estes têm como objectivo verificar se o serviço ou empresa montou uma estrutura suficientemente rigorosa, relativamente aos controlos gerais sobre o desenvolvimento e utilização dos programas informáticos e se os ficheiros de dados asseguram a continuidade do funcionamento correcto dos procedimentos programados.

No **controlo das aplicações informáticas**, pretende-se assegurar que os controlos incorporados em cada aplicação, tendo em conta os controlos gerais existentes, fornecem uma garantia suficiente quanto à qualidade e fiabilidade da informação processada final.

Na **auditoria ou controlo de um centro informático**, pretende-se controlar os factores de risco, tais como: a segurança e protecção das instalações do centro; os procedimentos de recuperação e de *back-up*; a estrutura organizativa e segregação de funções; a quantidade, qualidade e motivação dos recursos humanos; os custos e a manutenção do equipamento informático; a segurança de riscos; as entradas e saídas de informação; os níveis de acesso aos sistemas e programas; os projectos de desenvolvimento das aplicações informáticas; e os manuais de procedimentos de utilização e normas de funcionamento.

Quanto ao **controlo da economicidade, eficiência e eficácia dos sistemas informatizados**, pretende-se avaliar, por um lado, o custo benefício da produção-aquisição destes sistemas e se o custo da informatização – investimento, funcionamento e manutenção – está de harmonia com a autorização legal das respectivas despesas previstas, e, por outro lado, verificar que a gestão das funções informáticas respeita o plano dos calendários e dos resultados previstos em matéria da recolha e processamento dos dados e a qualidade exigida pelas normas legais e regulamentares quanto aos *outputs* finais.

No **controlo dos micro-sistemas informáticos**, pretende-se avaliar se foram adoptados todos os meios de controlo essenciais a preservar a validade, a fiabilidade e a integridade dos tratamentos e, bem assim, a segurança de todos os ficheiros de base aos quais o micro-computador se pode ligar.

Note-se que a micro-informática é hoje a que maior aplicação tem em termos de processamento de informação. Na verdade, todos os serviços públicos e médias e grandes empresas se socorrem desta maravilha tecnológica para resolverem problemas estruturais de economicidade, eficácia e eficiência no desenvolvimento das suas actividades.

Porém, e por isto mesmo, trata-se de um sector de alto risco em termos de auditoria. Na verdade, são frequentes os seguintes factores de risco nos micro-sistemas informáticos:

- Falta de segregação de funções;
- Frequente possibilidade de alteração de dados e dos próprios programas, por falta de seguranças rígidas quanto aos níveis de acesso ao sistema;
- Falta de controlo dos *inputs* e da qualidade dos *outputs*.

Significa isto, que nesta área a probabilidade de erros e de fraude está à espreita. O auditor tem que saber que este é um dos campos de maior risco inerente da sua acção e a planificação da respectiva auditoria tem que prever e procurar identificar os mais significativos “pontos chave” do risco de irregularidades.

Finalmente, numa análise sumária aos principais objectivos da auditoria informática, podemos concluir que todos estes, em conjunto ou isoladamente, convergem para um único escopo final: a **avaliação da regularidade e da qualidade dos *inputs* e *outputs* informáticos**.

2. O TCP e a evolução das tecnologias de informação e de comunicação

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP), como instituição superior de controlo que fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, e procede à apreciação da boa gestão financeira das entidades sujeitas ao seu controlo, tem

igualmente acompanhado o desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação aplicadas aos sistemas de gestão financeira.

Assim, o TCP, antes de iniciar quaisquer acções de controlo aos sistemas de informação e de comunicação das entidades sujeitas ao seu controlo, percorreu um longo caminho no sentido de se apetrechar dos meios informáticos adequados, bem como no desenvolvimento interno dos seus próprios sistemas integrados de informação.

Para além das infra-estruturas de comunicação totalmente remodeladas em 1997; do parque de computadores pessoais que, em 1999, atingiu cerca de 96% dos postos de trabalho; das aplicações informáticas desenvolvidas que abrangem a quase totalidade dos sistemas de informação utilizados; bem como das ferramentas de produtividade pessoal (*software*) em uso em cada posto de trabalho; e da formação profissional nas áreas da informática e dos sistemas de informação; o TCP criou na sua organização interna um núcleo de profissionais na área da informática e das tecnologias de informação com o objectivo de apoiar tecnicamente as equipas de auditores.

Neste domínio, em 1999, foram desenvolvidas um conjunto de auditorias nas quais foram objecto de controlo as bases de dados das respectivas entidades auditadas, sobre as quais foram aplicadas técnicas de amostragem estatística e extraídas conclusões sobre a fiabilidade dos dados e dos controlos das aplicações informáticas.

Do esforço desenvolvido salienta-se o desenvolvimento de aplicações que auxiliam o trabalho dos auditores, como por exemplo, a que gere a informação das entidades controladas e/ou sujeitas ao controlo – **GENT** – que disponibiliza aos auditores dados históricos e correntes informatizados correspondentes aos *dossiers* permanentes e correntes, encontrando-se em fase de implementação o acesso aos seus dados por meio da Internet. Outros exemplos são: **TCJURE** – aplicação gestora de informação jurídica, jurisprudência e doutrinal; **GESPRO** – aplicação gestora de informação processual e; **RECORTES** – aplicação que disponibiliza informação veiculada nos meios de comunicação social, relacionada com a actividade do Tribunal e as entidades sujeitas ao seu controlo.

No âmbito das tecnologias de comunicação foram também estabelecidos acessos às bases de dados da Direcção-Geral do Orçamento, para efeito do controlo da execução do orçamento do Estado e da emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

No entanto, ainda muito se pode inovar neste domínio, começando pela necessidade de proceder à uniformização dos sistemas de informação dos serviços da Administração Pública e os do TCP, permitindo explorar as potencialidades da comunicação, nomeadamente no que respeita à transmissão electrónica de dados, que muito pode contribuir para a eficácia, eficiência e economicidade dos serviços prestados e consequentemente da qualidade das decisões proferidas.

Assim, e uma vez que o TCP já se encontra bem apetrechado de meios informáticos que permitem efectuar trabalhos de auditoria directamente sobre suportes magnéticos com a ajuda do computador, o desenvolvimento de auditorias informáticas será outra área de especial importância, ainda não explorada, passando a controlar a integridade, regularidade e qualidade dos sistemas informáticos e das informações por estes produzidas.

3. Conclusões

1. O aparecimento das novas tecnologias de informação e comunicação obriga as instituições superiores de controlo financeiro a mudar de procedimentos, evoluir na sua forma de actuar e a saber antecipar o futuro, sob pena de perda de eficiência, eficácia e *value-for-money*;
2. O desenvolvimento das novas tecnologias confrontam as empresas e os serviços da administração pública com novos riscos que, se não são controlados, trarão, com certeza, prejuízos materiais, financeiros e pessoais;
3. As novas tecnologias trazem também possibilidades de execução de novas tarefas que vêm substituir as antigas com elevados ganhos de produtividade;
4. O auditor, hoje, confronta-se com a dúvida de saber se a informação que lhe é fornecida é ou não fidedigna, quanto à sua qualidade e quanto à transformação que os dados sofreram depois de terem sido processados por alguma forma automática, ou quanto à forma como a informação é apresentada;
5. A qualidade da Administração Pública ou da gestão de qualquer entidade varia na mesma razão da qualidade dos sistemas de informação, de

comunicação, dos dados e do nível de qualificação dos seus recursos humanos e materiais. A informação que é fornecida junto dos órgãos dirigentes de qualquer organização condiciona a performance dos seus gestores. Informação desadequada implica necessariamente a tomada de decisões erradas. Decisões erradas provocam não só o aumento dos custos como a falta de qualidade dos serviços prestados.

4. Recomendações

- 1 Realização de importantes investimentos na modernização dos sistemas informáticos, na formação profissional especializada e na organização interna dos serviços dos Tribunais de Contas, como base de sustentabilidade da capacidade destes de enfrentar os novos desafios e riscos da sociedade moderna;
- 2 Adopção generalizada, pelos Tribunais de Contas, de novas metodologias de trabalho que envolvam as novas tecnologias de informação e comunicação de forma a contribuir para a diminuição dos riscos e para um aumento da eficiência e eficácia dos controlos efectuados;
- 3 Desenvolvimento ou potenciação de “*ferramentas*” próprias, versáteis, internas ao órgão de controlo e/ou recorrendo a produtos já existentes no mercado, de forma a generalizar o desenvolvimento de quaisquer auditorias com recurso a técnicas de auditoria assistidas por computador, nomeadamente, a auditoria em ambiente PED, e maximizar as vantagens que estas novas tecnologias de informação e comunicação podem proporcionar;
- 4 Cooperação entre os Tribunal de Contas e destes com as diferentes entidades sujeitas ao seu controlo, no sentido da uniformização de sistemas de informação e comunicação, de forma a que se conjuguem sinergias vantajosas para ambos;
- 5 Adopção, pelos Tribunais de Contas, de formas de certificação dos sistemas de informação e de comunicação das entidades sujeitas ao controlo, desenvolvendo auditorias informáticas.

TEMA II

**AS RELAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO (ISC)
COM O PARLAMENTO**

INDICE

Apresentação do tema

1. O caso português

1.1. Aspectos históricos

1.2. Quadro legislativo actual

1.3. Aspectos práticos

2. Breve análise comparativa de alguns casos no âmbito da União Europeia

3. Conclusões

4. Recomendações

Bibliografia

Apresentação do tema

A relação de um Tribunal de Contas - ou de outra qualquer modalidade de Instituição Suprema de Controlo (ISC) - com o seu Parlamento é, hoje em dia, o elemento mais caracterizador da sua posição institucional. Como instituição suprema de controlo das contas públicas é natural que a sua posição institucional se coloque ao mais alto nível da hierarquia do Estado.

O triângulo dos poderes que o génio dos Iluministas como Locke e Montesquieu ofereceu ao mundo, é, assim, a sede natural da instituição superior de controlo de um país.



Mas, dentro de um triângulo, o ponto marcante que são as nossas instituições, pode estar centrado e equidistante ou pode estar descentrado e, logo, mais associado a um dos três poderes que compõem os lados do triângulo :

- Mais próximo do poder executivo, o que cria grandes dificuldades na manutenção da independência da instituição;
- Mais próximo do poder jurisdiccional - integrando-se plenamente na magistratura - beneficiando de uma independência notável mas com a decorrente postura de julgamento - necessariamente diferida e com toda a morosidade que o respeito pelo processo impõe;
- Finalmente, mais próximo do poder legislativo - do Parlamento - ligado a um órgão com quem comunga um papel de fiscalização dos actos do poder

executivo, mas com o perigo de envolvimento na tentação, tão própria do Parlamento, de intervenção excessiva na acção governativa.

É esta última ligação que vamos debater e é nela que vamos centrar a nossa atenção, mas não esqueçamos que, à medida que as nossas instituições se aproximam, ou afastam, do seu Parlamento, forçosa e respectivamente se afastam, ou aproximam, dos poderes jurisdicional ou executivo.

1. O caso português

1.1. Aspectos históricos

Desde que o rei de Portugal precisou de confiar fundos públicos a algum seu representante, logo precisou de quem o ajudasse a tomar as contas desse representante e a julgar a utilização que fez do dinheiro que lhe foi confiado. De igual forma para aqueles a quem o rei encarregava da cobrança dos impostos. O rei era então o primeiro juiz do reino e era também o supremo juiz de contas³³.

Tal necessidade de confiar fundos e tomar contas é certamente mais antiga, mas constam do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, cartas de quitação datadas do século XIV, como a que deu quitação ao cobrador de impostos aos mouros livres de Lisboa e arrabalde³⁴, o que demonstra que os contadores ao serviço do rei laboram, pelo menos, desde então.

Desde cedo também houve pontos de contactos entre as diversas figuras de tipo parlamentar existentes em Portugal e a actividade dos Contos do Reino: Foi nas Cortes de Coimbra de 1394 que os procuradores (representantes) de Lisboa reivindicaram para o seu Concelho o poder de nomear o Contador das Contas de Lisboa, até aí prerrogativa real³⁵.

De então para cá, foi mudando a complexidade das tarefas governativas. De simples despesas relacionadas com a protecção militar de Portugal, foram progressivamente tomando lugar despesas do aparelho judicial, despesas de fomento agrícola (povoamento do país), despesas de investigação científica e prospecção comercial (explorações náuticas), despesas de saúde pública (primeiros hospitais e misericórdias desde o Século XV), despesas de segurança pública, despesas com o património e com o desenvolvimento das artes, até chegarmos às relativamente recentes despesas com a educação, segurança social, ambiente, etc., todas elas encabeçadas pelas despesas do aparelho fiscal e do tesouro (desde sempre destinados a obter e gerir as necessárias receitas).

³³ H.Jassemim, citado por Virgínia Rau, A Casa dos Contos, Lisboa, 1954

³⁴ In Chancelaria de D.Afonso IV, livro 4, fls.15 - citado por Virgínia Rau, op.cit.

³⁵ E.Freire de Oliveira, Elementos para a História do Município de Lisboa, XV, pgs. 117-118, citado por Virgínia Rau, op.cit.

Assim também se foi tornando mais complexo o papel dos contadores, desde cedo chefiados pelo mordomo-mor do reino, passando mais tarde a ser regulados pelo Regimento das Contas do Reino e da Casa e chefiados pelo contador-mor do reino, até chegarmos ao moderno Tribunal de Contas, criado com esta denominação em 1848.

Com efeito, só depois do longo período de centralismo real, que forçou a minimização do poder parlamentar e que só foi refreado em 1820, foi o Tribunal de Contas objecto da atenção dos parlamentares e estadistas como Mouzinho da Silveira e o Duque de Palmela, obreiros das reformas legislativas que reenquadraram o Tribunal de Contas no seu novo papel institucional.

De então para cá faltava ainda consolidar a autonomia do Tribunal e o seu importante papel no modelo de democracia constitucional adoptado em 1820. Deixava o Tribunal de Contas de ser um auxiliar do Rei e do seu Governo para ser um dos órgãos que exerciam o controlo sobre a actividade governamental.

É o tempo do Tribunal de Contas do constitucionalismo, já caricaturado com a imagem generalizada de lenta e minuciosa conferência das contas públicas³⁷.

O último século foi um caminho com avanços e recuos, com momentos de aparente poder e real insignificância e, também, com momentos de aparente subserviência ao governo, ou de aparente incapacidade por falta de meios, mas com real poder moralizador nas finanças públicas do país.

No último quartel do século XX, com o restabelecimento definitivo da democracia parlamentar, adquiriu o Tribunal de Contas português a posição institucional que o caracteriza: Integração no poder jurisdicional, com a decorrente independência face ao poder executivo, e com a tarefa de dar apoio técnico ao Parlamento, na análise das contas do Estado.

³⁷ Existem várias passagens nos livros de Eça de Queiroz, que mencionam o Tribunal de Contas, sempre com o humor cáustico que o caracteriza.

Voltando então ao triângulo de Montesquieu, podemos dizer que o Tribunal de Contas português está hoje colocado no poder jurisdicional, mais perto do poder legislativo que do executivo.

1.2. Quadro legislativo actual

O actual quadro legislativo que contempla as relações do Tribunal de Contas português com a Assembleia da República inclui:

A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (LEI CONSTITUCIONAL N.º 1/97, DE 20/9 - 4.ª REVISÃO CONSTITUCIONAL)

Artigo 107.º
(Fiscalização)

*A execução do Orçamento será **fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República**, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.*

Artigo 162.º
(Competência de fiscalização)

Compete à Assembleia da República, no exercício das funções de fiscalização:

(...)

*d) Tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, **com o parecer do Tribunal de Contas** e os demais elementos necessários à sua apreciação*

A LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS (LEI N.º 98/97, DE 26/8)

Artigo 5.º
(Competência material essencial)

1 — Compete, em especial, ao Tribunal de Contas:

*a) **Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, bem como sobre a conta da Assembleia da República;***

b)...

c)...

d)...

- e) ...
 - f) ...
 - g) Realizar, por iniciativa própria, ou **a solicitação da Assembleia da República** ou do Governo, auditorias às entidades a que se refere o artigo 2.º;
 - h) ...
 - i) ...
- 2 — Compete, ainda, ao Tribunal aprovar através da comissão **permanente pareceres elaborados a solicitação da Assembleia da República** ou do Governo sobre projectos legislativos em matéria financeira.
- 3 — **As contas a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1 são aprovadas pelos Plenários da Assembleia da República e das assembleias legislativas regionais, respectivamente, cabendo-lhes deliberar remeter ao Ministério Público os correspondentes pareceres do Tribunal de Contas para a efectivação de eventuais responsabilidades financeiras nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 58.º, n.º 1, alínea b).**

Artigo 11.º

(Princípios e formas de cooperação)

- 1 — ...
 - 2 — ...
 - 3 — ...
- 4 — O Tribunal de Contas pode ser solicitado pela Assembleia da República a comunicar-lhe informações, relatórios ou pareceres relacionados com as respectivas funções de controlo financeiro, nomeadamente mediante a presença do Presidente ou de relatores em sessões de comissão ou pela colaboração técnica de pessoal dos serviços de apoio.

Artigo 36.º

(Fiscalização orçamental)

- 1 — O Tribunal de Contas fiscaliza a execução do Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social, podendo para tal solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias.
- 2 — As informações assim obtidas, quer durante a execução do orçamento, quer até ao momento da publicação da Conta Geral do Estado, podem ser **comunicadas à Assembleia da República, com quem o Tribunal e os seus serviços de apoio poderão acordar os procedimentos necessários para a coordenação das respectivas competências constitucionais de fiscalização da execução orçamental, e bem assim para apreciação do relatório sobre a Conta Geral do Estado, tanto durante a sua preparação como após a respectiva publicação.**

3 — **A Assembleia da República pode solicitar ao Tribunal relatórios intercalares sobre os resultados da fiscalização do orçamento ao longo do ano, bem como a prestação de quaisquer esclarecimentos necessários à apreciação do Orçamento do Estado e do relatório sobre a Conta Geral do Estado.**

4 — ...

Artigo 41.º

(Relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado)

1 — ...

2 — ...

3 — *No relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado podem ainda ser formuladas **recomendações à Assembleia da República** ou ao Governo em ordem a ser supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços.*

Artigo 43.º

(Relatório anual)

1 — *A actividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas e pelos seus serviços de apoio consta de um relatório.*

2 — *O relatório é elaborado pelo Presidente e aprovado pelo plenário geral, após o que é publicado e apresentado ao Presidente da República, à **Assembleia da República**, ao Governo e aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, no tocante à respectiva secção regional, até ao dia 31 de Maio do ano seguinte a que diga respeito.*

3 — ...

Artigo 44.º

(Finalidade do visto. Fundamentos da recusa do visto)

1 — ...

2 — *Nos instrumentos geradores de dívida pública a fiscalização prévia tem por fim verificar designadamente a observância dos limites e sublimites de endividamento e as respectivas finalidades estabelecidas pela Assembleia da República.*

3 — ...

4 — ...

5 — ...

Artigo 51.º

(Das entidades que prestam contas)

1 — Estão sujeitas à elaboração e prestação de contas as seguintes entidades:

- a)...
- b) **A Assembleia da República;**
- c)...

...

Artigo 55.º

(Das auditorias)

1 — O Tribunal pode, para além das auditorias necessárias à verificação externa das contas, realizar, a qualquer momento, por iniciativa sua ou **a solicitação da Assembleia da República** ou do Governo, auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspectos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro.

2 — ...

A LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO (LEI 6/91, DE 20/2)

Artigo 24.º

(Contas Públicas)

1 — ...

2 — ...

3 — **A Assembleia da República aprecia e aprova a Conta Geral do Estado. Incluindo a da Segurança Social, precedendo parecer do Tribunal de Contas, até 30 de Junho seguinte** e, no caso de não aprovação, determina, se a isso houver lugar, a efectivação da correspondente responsabilidade.

4 — O parecer do Tribunal de Contas será acompanhado das respostas dos serviços e organismos às questões que esse órgão lhes formular.

Artigo 31.º

(Conta da Assembleia da República)

1 — ...

2 — Para efeitos da alínea d) do artigo 8.º da Lei n.º86/89, de 8 de Setembro, **o relatório e a conta da Assembleia da República são remetidos ao Tribunal de Contas até 31 de Março do ano seguinte àquele a que digam respeito.**

Artigo 32.º
(Remessa da conta do Tribunal de Contas)

*A conta anual do Tribunal de Contas, depois de aprovada, **será remetida, para informação, à Assembleia da República** até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que diz respeito.*

O REGIMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Nº 4/93, DE 2 DE MARÇO)

Artigo 226º
(Apresentação)

- 1 — A Conta Geral do Estado e os relatórios de execução dos planos previstos no artigo 93º da Constituição, são apresentados conjuntamente pelo Governo à Assembleia da República até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeitem.*
- 2 — A Conta Geral do **Estado é apresentada à Assembleia da República instruída com o relatório do Tribunal de Contas**, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação.*

1.3. ASPECTOS PRÁTICOS

Como acabamos de verificar uma das inovações da LOPTC (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) foi o estabelecimento dum quadro normativo para a colaboração entre o Tribunal e o Parlamento prevendo nomeadamente a possibilidade de este solicitar ao TC a elaboração de pareceres sobre projectos de legislação financeira, a comunicação de informações, relatórios ou pareceres necessários ao exercício das suas funções de controlo, a realização de auditorias bem como a elaboração de relatórios ao longo da execução orçamental.

Na prática as relações traduziam-se, todos os anos, pela remessa, do Tribunal ao Parlamento, do Relatório de Actividades do Tribunal, bem como do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e ainda na emissão do Parecer da Conta da Assembleia da República (Parlamento), pelo Tribunal e no acompanhamento dos debates Parlamentares sobre o Orçamento do Estado.

Porém, nos três últimos anos estas relações intensificaram-se, quer através

de auditorias ou pareceres solicitados pelo próprio Parlamento ao Tribunal, quer pela realização de encontros com a Comissão de Economia e Finanças.

Neste contexto e durante o ano de 1997 a solicitação do Parlamento, o Tribunal iniciou uma auditoria ao *“Sistema de utilização de transportes pelos deputados à Assembleia da República, que exerceram funções entre 1988 e 1991”*.

Durante o ano de 1999 o Tribunal, através da sua Comissão Permanente e a solicitação do Parlamento emitiu um parecer sobre o Projecto de Lei n.º 627/VII (altera a Lei n.º 14/96, de 20 de Abril), visando o alargamento da capacidade de fiscalização do exercício da função accionista do Estado.

Ainda durante o ano de 1999 foram desenvolvidas outras relações de colaboração com o Parlamento, que se traduziram em encontros do Conselheiro Presidente do Tribunal com: a Comissão Especializada de Economia, Finanças e Plano, para discussão do tema “ Acção jurisdicional do Tribunal de Contas na avaliação da gestão financeira do Estado”; com a Comissão Eventual de Inquérito parlamentar, para discussão de aspectos relativos às “Denúncias de corrupção na Junta Autónoma das Estradas”; com a Comissão especializada da Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente, para discussão da proposta de alterações e sugestões relativamente ao Projecto de Lei nº 624-VII – Isenção de Emolumentos/ Autarquias Locais.

Já durante o ano de 2000, uma delegação da Comissão Especializada de Economia, Finanças e Plano deslocou-se ao Tribunal, tendo por objectivo conhecer: as actividades do Tribunal de Contas, o quadro normativo das suas competências e funcionamento, e, dentro deste quadro normativo, as potencialidades de colaboração entre o Tribunal de Contas e o Parlamento, com vista a uma eficaz fiscalização da actividade financeira do Estado.

No plano regional, e também durante o ano de 2000 a Assembleia Legislativa Regional dos Açores, solicitou uma auditoria á Secção Regional do Tribunal de Contas, incidindo sobre: os concursos realizados para os lugares de dirigentes; nomeação para os cargos de director regional e concursos externos para lugares de acesso.

2. Breve análise comparativa de alguns casos no âmbito da União Europeia

No âmbito da União Europeia, é já conhecida a estreita ligação que a maior parte das *Auditorias Gerais* (órgãos congéneres dos Tribunais de Contas), existentes em alguns Países anglo-saxónicos, têm com os respectivos Parlamentos. O Reino Unido é, sem dúvida, o caso mais exemplar, em que o próprio Auditor Geral é membro do Parlamento.

Nos outros Países, onde vigora o modelo de Tribunal de Contas, em que as relações com o Parlamento se limitavam à remessa anual de um Parecer sobre as Contas Gerais do Estado, tem-se assistido nos últimos anos ao reforço dessas relações através de outras formas de cooperação, como já analisamos no caso de Portugal e como iremos verificar no caso de França.

Vamos assim, de seguida, apresentar uma breve análise das Instituições Superiores de Controlo da **Alemanha**, que apesar das origens germânicas, tem um Tribunal de Contas Federal; da **França**, cujo Tribunal faz parte de uma Missão de avaliação e controlo a funcionar junto da Comissão de Finanças da Assembleia Nacional e do **Reino Unido**, pelo que já ficou dito.

ALEMANHA – BUNDESRECHNUNGSHOF - TRIBUNAL DE CONTAS FEDERAL (TCF)

O TCF funciona como órgão auxiliar da Câmara dos Representantes do Parlamento e do Governo Federal.

A nomeação dos juízes é feita sob proposta conjunta do Ministro das Finanças e de uma Comissão composta pelos Ministros das Finanças dos Lander e por igual número de membros eleitos pelo Parlamento.

O TCF toma parte na discussão do Orçamento, no âmbito da Comissão Parlamentar do Orçamento, cuja Subcomissão de Controlo das Contas Públicas promove e zela para que sejam extraídas as consequências necessárias das observações do TCF. Durante os debates do orçamento, o Tribunal formula a sua opinião tanto por sua própria iniciativa como a pedido do Parlamento.

Anualmente, o Tribunal deve enviar um relatório, quer ao Governo Federal, quer à Câmara dos Representantes do Parlamento. O Relatório anual conhecido como Observações anuais do TCF é discutido pela Comissão de Auditoria Parlamentar. Estas discussões envolvem o TCF e os departamentos governamentais controlados. Uma vez esclarecida, a Comissão de Auditoria comunica os seus comentários à Comissão do Orçamento, que por sua vez informa o Parlamento de que o Governo Federal está formalmente quite, relativamente ao ano financeiro em análise. As observações são publicadas pelo Parlamento e apresentadas à imprensa.

Tomando como base a experiência adquirida nas diferentes auditorias realizadas, o Tribunal de Contas alemão pode aconselhar as duas Câmaras Parlamentares, o Governo Federal e os Ministros federais, individualmente. Mas sempre que o TCF exerça o seu direito de aconselhamento junto do Parlamento deverá, simultaneamente, informar disso o Governo.

FRANÇA – COUR DES COMPTES - TRIBUNAL DE CONTAS (TC)

O TC assiste o Parlamento e o Governo no controlo da execução das leis de finanças³⁸.

Anualmente, o Tribunal elabora um relatório sobre a execução da lei das finanças, dirigido ao Parlamento³⁹, para esclarecer sobre as condições de execução do orçamento do Estado do exercício precedente, ao qual se junta a declaração geral de conformidade.

Este relatório é apresentado à Comissão de Finanças⁴⁰, pelo Presidente do Tribunal, sendo apresentado perante o Plenário da Assembleia Nacional (Parlamento).

Para além do que acima já foi referido, a lei prevê a faculdade do Parlamento pedir ao Tribunal que proceda a investigações sobre a gestão dos serviços ou organismos submetidos ao seu controlo.

³⁸ Constituição Francesa de 4 de Outubro de 1958, artigo 47°.

³⁹ O Parlamento francês compreende a Assembleia Nacional e o Senado, cfr. Artigo 24° da Constituição Francesa.

⁴⁰ A Assembleia Nacional dispõe de uma Comissão de Finanças, Economia Geral e do Plano, que tem como atribuições o controlo das receitas e das despesas do Estado, a execução do orçamento, o dinheiro e o crédito, as actividades financeiras interiores e exteriores, o controlo financeiro das empresas nacionais e o domínio do Estado (cfr. art. 36° do Regimento da Assembleia Nacional).

Nos últimos anos, de uma situação em que praticamente só era remetida ao Parlamento o Relatório anual sobre as contas do Estado, passou-se a outra traduzida num quadro de relacionamento regular com a Comissão de Finanças.

Assim, junto da Comissão de Finanças, foi criada uma *Subcomissão de Avaliação e Controlo*, com o fim de controlar os créditos orçamentais votados em cada ano pelo Parlamento, reforçando os poderes de controlo do Parlamento sobre as despesas públicas. Esta Subcomissão é assistida pelo Tribunal de Contas, conjuntamente com os relatores relacionados (relatores especiais da Comissão das Finanças e relatores indicados por outras comissões permanentes). Fixa um programa de trabalho no princípio de cada ano e procede à audição dos responsáveis administrativos sobre a aplicação das políticas públicas, previamente seleccionadas pela Subcomissão e, a apreciação da sua eficácia em função do seu custo. As audições são abertas à imprensa e muitas vezes filmadas e transmitidas em directo.

Actualmente, todos os Relatórios são apresentados à Comissão pelo Presidente do Tribunal de Contas, sendo que o Relatório anual sobre as contas do Estado é apresentado perante o Plenário da Assembleia Nacional.

REINO UNIDO – NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO) – GABINETE NACIONAL DE AUDITORIA

O *National Audit Office* (NAO) é o serviço de apoio do *Comptroller and Auditor General*, que actua, independente do Governo, e em estreita ligação com a Câmara dos Comuns, nomeadamente com a Comissão de Contas Públicas (Act, Artigo 1.º).

O NAO fornece ao Parlamento informação sobre os exames de economicidade, eficácia e eficiência no uso dos recursos submetidos à sua fiscalização e àquelas em relação aos quais tem direito de proceder a auditoria.

Os resultados do controlo exercido pelo NAO, incluindo os respectivos relatórios, são dirigidos à Comissão Parlamentar das Contas Públicas.

O *Comptroller and Auditor General* é, por inerência do cargo, membro do Parlamento e trabalha em estreita cooperação com a Comissão das Contas Públicas, que reúne duas vezes por semana (cerca de 45 vezes por ano). Para cada uma destas

reuniões o Auditor Geral ou o seu substituto prepara um breve relatório, estando presente nas mesmas para responder a eventuais questões que possam surgir.

Desde 1983 que o trabalho desenvolvido pelo NAO em estreita colaboração com a Câmara dos Comuns permitiu o reforço do controlo do Parlamento sobre a utilização dos fundos públicos.

3. Conclusões

Pelo exposto somos levados a concluir que as relações entre os Tribunais de Contas ou instituições congéneres e o Parlamento se têm vindo a intensificar nos últimos anos. E, não tanto por uma aproximação por parte dos Tribunais, mas mais por parte dos próprios Parlamentos, que vêm na colaboração com as Instituições Superiores de Controlo (ISC), como órgãos isentos e de qualidade, um meio de melhorar as funções de controlo e avaliação da actividade orçamental, pelo Parlamento, tendo como objectivo melhorar a eficácia da despesa pública, como forma de limitar os adiantamentos e os défices.

Parece-nos também poder concluir que à medida que a qualidade do trabalho das ISC aumenta, maiores serão também as solicitações de colaboração por parte dos Parlamentos, o que por outro lado implica uma independência das ISC, a diferentes níveis, para a qual necessitam do apoio do próprio Parlamento.

Um reforço das missões de controlo e avaliação exercidas pelo Parlamento, designadamente das suas Comissões, com a colaboração das respectivas ISC, poderá dar o impulso necessário a reformas financeiras mais profundas, relativamente ao próprio funcionamento do Estado.

4. Recomendações

1. No sentido de melhorar a eficácia da despesa pública, as relações dos Tribunais de Contas com os Parlamentos, deveriam ser institucionalizadas, prevendo-se a curto e médio prazo as acções de colaboração, designadamente a nível das Comissões e Subcomissões, por forma a que

os pedidos do Parlamento pudessem ser anualmente considerados nos Planos de Acção das ISC .

2. Tal como nos restantes campos de actuação, também na colaboração com o Parlamento, onde a actualidade é muito importante, o encurtamento dos prazos de actuação da ISC é fundamental. Cada vez mais é necessário que as nossas ISC sejam capazes de se pronunciar sobre qualquer matéria da sua jurisdição em tempo útil . A intervenção das ISC diferida no tempo em vários anos - às vezes muitos anos - revela-se ineficaz na moralização das contas públicas e reduz a possibilidade de colaboração frutuosa com o Parlamento.
3. Para conseguir a melhor colaboração das ISC, desenvolvendo um trabalho de qualidade e atempado, é indispensável que os Parlamentos nacionais garantam a independência das respectivas ISC, designadamente o seu autogoverno, através de competentes iniciativas legislativas.

Bibliografia

- Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países, 1992 (publicação do Tribunal de Contas)
- State Audit in the European Union, 1996, (publicação do NAO)
- Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com Natureza Jurisdicional, Lisboa, 1993, Prof. Doutor António de Sousa Franco, (publicação do Tribunal de Contas)
- Nota DG de 6/12/99, Conselheiro José Tavares
- A Casa dos Contos, Lisboa, 1954, Virgínia Rau
- Estudo 1/2000 - Análise comparativa dos Relatórios anuais sobre as Contas de Estado em diversos países, Direcção-Geral do Tribunal de Contas, Lisboa, 2000, Eleonora Almeida e Júlio Gomes Ferreira
- Estudo 2/97 - Intervenção das Instituições de Controlo Financeiro Externo no processo de aprovação do Orçamento do Estado (estudo comparado no âmbito dos países da União Europeia) , Direcção-Geral do Tribunal de Contas, Lisboa, 1997, Manuel Barros, Maria Alexandra Mesquita e Júlio Gomes Ferreira

- Relatório de Actividades de 1998 do Tribunal de Contas, Lisboa, 1999
- Relatório de Actividades de 1999 do Tribunal de Contas, Lisboa, 2000
- III encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa - Documentação, Lisboa, 1996
- IV encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa - Documentação, Lisboa, 1997

S. TOMÉ E PRÍNCIPE



Presidente da Delegação de S. Tomé e Príncipe,
Dr.ª Maria Alice de Carvalho

TEMA II

AS RELAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO COM O PARLAMENTO

Com as mudanças políticas verificadas em São Tomé e Príncipe e no mundo, instituiu-se em S. Tomé e Príncipe um regime democrático e reforçou-se os Tribunais com a dignidade de órgão constitucional, órgão de soberania em 1990.

Assim, em 1991 com a publicação das leis n.ºs 8, 9 e 10, em Dezembro, Lei base do Sistema Judiciário, Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos magistrados respectivamente, criou-se o Supremo Tribunal de Justiça e o Tribunal de 1.ª Instância, deste modo, passando assim a existir duas instâncias.

Cabe ao Supremo Tribunal a responsabilidade de julgar os recursos e a fiscalização das contas públicas.

Relativamente à fiscalização das contas públicas, tal como o Senhor Presidente do supremo Tribunal, Doutor Pascoal Daio já teve oportunidade de informar no Fórum anterior, já foram publicados no nosso País os diplomas que instituíram o Tribunal de Contas, tal como: Lei Orgânica, Lei relativa aos serviços de apoio e respectivo quadro de pessoal, Lei sobre procedimentos e Lei sobre emolumentos a serem cobrados.

Depois da promulgação e publicação destas Leis, registrou-se um certo silêncio no concernente ao recrutamento e nomeação dos Juizes do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, para evitar maior estrangulamento, no funcionamento dos referidos órgãos, o Supremo Tribunal, não obstante ter suspenso por algum tempo os trabalhos que têm a ver com o Tribunal de Contas teve que retomar novamente as referidas funções.

Saliente-se que no decorrer desse interregno, temos vindo a trabalhar na concessão de vistos nos contratos de empreitadas de obras públicas e nos contratos de provimento.

As altas Instâncias da Assembléia Nacional que assumem as funções de órgão Legislador têm em carteira a análise premente dessas preocupações. Não ignoram que temos de passar das intenções às acções, pois é ponto assente em São Tomé e Príncipe que a constituição do Tribunal de Contas é muito importante para a consolidação do processo de democratização que é partilhado por todos.

Concernente as relações das Instituições Supremas de Controle com o Parlamento, o art. 86º alínea e) da nossa Constituição consigna o seguinte:

“Compete à Assembléia Nacional:

al. e) - nomear, exonerar, nos termos da lei, os Juízes do Supremo Tribunal de Justiça.

A Lei base do Sistema Judiciário art. 20.º al. e) reza:

Compete ao Conselho Superior Judiciário propor à Assembléia Nacional os nomes dos Juízes Conselheiros.

No art.13.º n.º 1 e 2 da supracitada Lei vem plasmado o seguinte:

1- O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é eleito de entre os três Juízes Conselheiros, através do voto secreto, por todos os Juízes.

2- O cargo por sua vez é exercido por 4 anos podendo haver reeleição por uma só vez.

Por sua lado, e na mesma orbita o art.9º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas reza:

O Tribunal de Contas integra um Juiz Presidente e dois Juízes, a designar nos mesmos termos do Presidente e dos Juízes do supremo Tribunal de Justiça”.

Assim, as relações das Instituições supremas de controle com o Parlamento são patentes em consonância com as Leis.

Pouco mais, sobre esta questão podemos avançar para além do que vem plasmado na Lei, pois como já havíamos dito, estamos há uma ano na fase de transição (constituição e instalação do novo Tribunal).

As demarches dessa transição constituem principal óbice para que nossa instituição possa assumir quaisquer compromisso com seus parceiros e homólogos.

Ainda no que diz respeito aos Tribunais, o problema da formação continua de Magistrado preocupa todos aqueles que de uma maneira ou de outra encontram envolvidos com a crescente complexidade do direito, gerado num desenvolvimento nem sempre harmônico. Torna-se cada vez menos recomendável que se confie as

funções jurisdicionais a pessoas sem adequada preparação profissional. Por isso os Tribunais de São Tomé e Príncipe pretendem dar maior ênfase ao aspecto de formação dos seus quadros, contando como sempre com a cooperação e solidariedade que felizmente existe entre as instituições presentes nesta magna Assembléia.

Bem haja.

Maria Alice Carvalho

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS FACE AO DESENVOLVIMENTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E SUA APLICAÇÃO NOS SISTEMAS DE GESTÃO FINANCEIRA



Apreciados e discutidos os trabalhos relativos ao Tema I “Os Tribunais de Contas face ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e sua aplicação nos sistemas de gestão financeira”, os representantes do Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, Tribunal de Contas da Guiné Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, além dos observadores do Timor Leste, reunidos em Brasília, Brasil, no período de 03 a 07 de Setembro de 2000,

Considerando que

1. O aparecimento das novas tecnologias de informação e comunicação obriga as instituições superiores de controle a uma mudança de procedimentos, sob pena de perda de eficiência e eficácia de suas ações;
2. A utilização dessas novas tecnologias para fins de controle deve ser bem planificada e preparada, de forma a contemplar a avaliação da eficácia dos sistemas, da sua segurança, da integridade dos dados e da conformidade de suas atividades com a legislação vigente;
3. As novas tecnologias trazem possibilidades de execução de novas tarefas que vêm substituir as antigas, com elevados ganhos de produtividade;
4. A qualidade da Administração Pública ou da gestão de qualquer entidade varia na mesma razão da qualidade de seus sistemas de informação, de comunicação, dos dados e do nível de qualificação dos seus recursos humanos e materiais;
5. O uso de tais sistemas permitirá identificar falhas e irregularidades assim que registradas, diminuindo o período decorrido entre a impropriedade cometida e a ação fiscalizadora;

Concordam em aprovar as seguintes RECOMENDAÇÕES:

1. Que as ISC's atuem junto aos Parlamentos no sentido de solicitar providências com vistas à definição de um quadro legislativo e regulamentar aplicável aos

documentos emitidos por meio magnético, incluindo a assinatura digital e a fatura eletrônica;

2. Que as ISC's promovam a massificação das tecnologias de informação e de combate à "info-exclusão", intensificando os esforços de intercâmbio e cooperação com os parceiros internacionais, em geral, e, em particular, entre os sete, e a observância do "Guião para o desenvolvimento das Estratégias das TI nas Instituições Supremas de Controlo da INTOSAI";
3. Que as ISC's realizem investimentos na formação e capacitação de seus profissionais, objetivando adequá-los às novas metodologias de trabalho, inclusive no desenvolvimento de auditorias assistidas por computador;
4. Que as ISC's se preparem para desenvolver auditorias informáticas como meio de certificação dos sistemas de informação e de comunicação das entidades sujeitas a seu controle.

Brasília, 06 de setembro de 2000.

Ministro Adhemar Paladini Ghisi
Tribunal de Contas da União

Ministro Marcos Vinícios Vilaça
Tribunal de Contas da União

Ministro Luciano Brandão Alves de Souza
Tribunal de Contas da União

Juíza-Conselheira Edelfride Barbosa Almeida
Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Juiz-Conselheiro Octávio Inocêncio Alves
Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

Juiz-Conselheiro António Luís Pale
Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

Juiz-Conselheiro Alfredo José de Sousa
Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Juíza-Conselheira Maria Alice Vera Cruz de Carvalho
Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

TEMA II

AS RELAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO COM O PARLAMENTO



Apreciados e discutidos os trabalhos relativos ao Tema II, *As relações das ISC da CPLP com o Parlamento*, os representantes do Tribunal de Contas da União (Brasil), do Tribunal de Contas de Cabo Verde, Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, do Tribunal Administrativo de Moçambique, do Tribunal de Contas de Portugal e do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, além dos observadores do Timor Leste, reunidos no IV Encontro, em Brasília, no período de 4 a 6 de Setembro de 2000, considerando que:

1. As Instituições Superiores de Controlo (ISC's) desenvolvem actividades que demonstram como as entidades públicas, por meio dos seus diversos órgãos e agentes, vêm aplicando os recursos públicos arrecadados e que esses trabalhos podem revelar irregularidades, indicar o nome de gestores públicos improbos, apontar deficiências em aspectos operacionais de órgãos ou programas públicos ou simplesmente fazer ressaltar os aspectos positivos e negativos de determinada gestão.
2. Do relacionamento entre as ISC's e o Parlamento resulta para este o apoio técnico que potencia um maior e mais eficaz controlo da gestão financeira da coisa pública.
3. O estreitamento das relações das ISC's com o Parlamento, seja mediante a cooperação permanente, o assessoramento em momentos específicos, ou ainda por intermédio do fornecimento regular de informações, confere aos corpos legislativos melhores condições para o desempenho mais eficiente e eficaz das suas funções, quer quanto ao controlo e avaliação da actividade orçamental (tendo como objectivo melhorar a eficácia da despesa pública, como forma de limitar os adiantamentos e os défices), quer quanto à produção de leis que disciplinem a aplicação dos recursos públicos ou a responsabilidade financeira.
4. À medida que a qualidade do trabalho das ISC's aumenta, maiores serão também as solicitações de colaboração por parte do Parlamento, o que por outro lado implica uma independência das ISC's a diferentes níveis, para a qual necessitam do apoio do próprio Parlamento.
5. No sentido de tal independência se enquadra a consagração das ISC's ao

nível da lei constitucional e que a independência apenas existente no plano legal é insuficiente, sendo necessário que exista também do ponto de vista funcional e que se eliminem eventuais interferências que possam prejudicar o funcionamento normal das ISC's.

6. Um reforço das missões de controlo e avaliação exercidas pelo Parlamento, designadamente pelas suas Comissões, com a colaboração das respectivas ISC's, poderá dar o impulso necessário a reformas financeiras mais profundas, relativamente ao próprio funcionamento do Estado e que tal cooperação se constituirá num importante instrumento no combate à corrupção e no aperfeiçoamento das instituições públicas.

Concordam em aprovar as seguintes RECOMENDAÇÕES:

- I. Que as ISC'S actuem no sentido de as respectivas relações com o Parlamento serem institucionalizadas do modo mais amplo possível, nomeadamente através de várias formas de cooperação, quer continuada, como o fornecimento sistemático de informações dos trabalhos realizados, quer pontual, prevendo-se a curto e médio prazo acções concretas de colaboração, designadamente ao nível das Comissões e Subcomissões, por forma a que os pedidos do parlamento possam ser anualmente considerados nos Planos de Acção das ISC's. Assim se visará a melhoria da eficácia da despesa pública.
- II. Que essas acções de colaboração não se atenham apenas à etapa da execução orçamental, mas possam abranger também o exame dos projectos de orçamentos públicos, mediante a análise crítica dos valores orçados e dos programas que se pretendam executar.
- III. Que o Parlamento garanta a independência das respectivas ISC's, designadamente o seu autogoverno, através de adequadas iniciativas legislativas, a fim de propiciar a concretização rigorosa e isentas das acções de cooperação encetadas.

- IV. Que a lei consagre prazos de actuação adequados à estrita observância do princípio da actualidade do controlo, notadamente no que respeita à elaboração de instrumentos de assessoria ao Parlamento tão importantes como são os casos de Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado, em que se revela fundamental a fixação dos prazos de apresentação da Conta por parte do Governo, da emissão do Parecer pela ISC e, finalmente, da apreciação respectiva pelo Parlamento.
- V. Que as ISC's dirijam a realização dos seus trabalhos para as áreas ou sectores considerados como prioritários no quadro da sua missão principal de controlo dos dinheiros públicos e tendo presente o princípio da oportunidade do controlo.

Brasília, 06 de setembro de 2000.

Ministro Iram Saraiva
Presidente do Tribunal de Contas da União

Ministro Adhemar Paladini Ghisi
Tribunal de Contas da União

Ministro Marcos Vinícios Vilaça
Tribunal de Contas da União

Ministro Luciano Brandão Alves de Souza
Tribunal de Contas da União

Juíza-Conselheira Edelfride Barbosa Almeida
Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Juiz-Conselheiro Octávio Inocêncio Alves
Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

Juiz-Conselheiro António Luís Pale
Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

Juiz-Conselheiro Alfredo José de Sousa
Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Juíza-Conselheira Maria Alice Vera Cruz de Carvalho
Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

SESSÃO DE ENCERRAMENTO



**Palestra proferida pelo Professor Doutor António de Sousa Franco
na Sessão de Encerramento do
IV Encontro dos Tribunais de Contas da *Comunidade dos Países de
Língua Portuguesa****

Excelentíssimo Senhor Ministro Adhemar Ghisi, coordenador ilustre deste Encontro, Excelentíssimo Senhor Embaixador Francisco Knopfli, de Portugal, Excelentíssima Senhora Embaixadora de Moçambique, Doutora Felizarda Monteiro, Excelentíssimo Senhor Embaixador de Cabo Verde, Doutor Manuel Amante Rosa, Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Octávio Galloti, Excelentíssimo Senhor Embaixador Gilberto Velloso, Excelentíssimos Senhores Presidente e Ministros do Tribunal de Contas da União, Excelentíssimo Senhor Ministro Luciano Brandão, Secretário-Geral da Organização dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Senhores Parlamentares, Senhores Embaixadores, Senhores Secretários de Controlo Externo e Interno, Senhoras e Senhores,

É naturalmente um gosto e uma honra ter acedido ao convite do Tribunal de Contas da União para dizer estas palavras num Encontro que, tendo solenidade no que representam os Tribunais de Contas nos nossos Estados, tem também aquele ar de família que, na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, sempre resulta do contacto das pessoas e da ligação das instituições.



Lembro-me de ter em Lisboa, na presença do ilustre Embaixador do Brasil em Lisboa ao tempo, hoje Chanceler Lampreia, assinado o primeiro protocolo de cooperação com o Tribunal de Contas da União, em 1991, sendo eu humilde Presidente

* O texto da palestra foi extraído da respectiva gravação.

do Tribunal de Contas de Portugal e o Ministro Ademar Ghisi, Presidente do Tribunal de Contas da União. Como me lembro de, em 1995, com os Presidentes dos Tribunais de Contas dos outros países de língua portuguesa, termos avançado com a CPLP na área do controlo externo financeiro, antes da CPLP existir fisicamente e juridicamente, mas quando ela existia já no espírito dos nossos povos e dos nossos Estados.

E é pois com honra que estou aqui recordando este passado e partilhando convosco um sentido comum, que não poderia calar antes de entrar no tema que me convidaram a abordar. Não queria também omitir que a presença aqui em Brasília, neste IV Encontro, teve certamente para todos os Presidentes e para todos os responsáveis dos órgãos de controlo externo dos Países de Língua Portuguesa a realização e a emoção de contarmos, pela primeira vez, com representantes do povo, e em breve Estado, observadores de Timor Leste (Timor Lorosae) que estiveram presentes com os Presidentes dos nossos órgãos de controlo externo. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa é assim, em todos os sentidos, uma comunidade dinâmica que integra as nações, mesmo as nações novas, e coloca ao serviço delas os órgãos dos Estados que são órgãos de controlo financeiro.

Dito isto, que é simultaneamente um agradecimento, mas também, sobretudo, um ato de júbilo e uma reflexão crítica, muito temos andado neste domínio já, e muito certamente continuaremos todos a andar no futuro, encaminharia então para abordar o tema que me foi proposto e que me parece ter atualidade.

De algum modo é uma experiência que, se o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal me permite, invocando a sua generosa delegação – certamente me não negará –, o Tribunal de Contas de Portugal partilha, como órgão de controlo externo de um país integrado na União Européia, mas é uma experiência, sendo apenas a dos países da União Européia e a de Portugal, ganhará certamente em ser partilhada, quer com o Brasil, que é a potência líder do Mercosul, e mais que o Mercosul, certamente da integração política económica na América do Sul, e com os colegas dos Países de Língua Portuguesa, em particular dos países da África, envolvidos também, de várias maneiras, em vários modelos de sistemas e instituições de integração económica – muitas vezes não é só económica, mas tem também objetivos supra e extra-económicos.

Como todos sabem, a União Européia representa o estágio atual de um processo longo de integração europeia que começou no final da Segunda Guerra Mundial, que

deu os primeiros passos com o Tratado de Paris de 1951, que criou, a partir de 1952, a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, e depois, com os dois Tratados de Roma de 1957, que criaram, em Janeiro de 1958, as então chamadas Comunidade Económica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica. Todas essas Comunidades deram origem, através de um longo processo que durou meio século, à atual União Européia.

Dos originários seis países, somos hoje quinze, entre os quais Portugal. Está em curso um processo de alargamento, cuja primeira fase (até 2003) se prevê que integre mais seis ou sete países, e que com as segunda e terceira fases poderão chegar a mais do que duplicar o número de membros da atual União Européia ainda na primeira década do século XXI. A União Européia é já (nomeadamente com a instituição do *Euro*, apesar de algumas peripécias iniciais, uma moeda que é efetivamente já a segunda moeda do mundo) uma potência que representa 80% do produto bruto dos Estados Unidos e que é, no seu conjunto, a primeira potência comercial mundial, usando mais do comércio mundial do que os próprios Estados Unidos; a zona do *Euro*, hoje com doze países, uma vez que a Grécia entrará efetivamente em janeiro de 2001, é alguma coisa que tem sentido na sociedade global e que realiza, assim, o desígnio dos anos 50, uma vez que as Comunidades Europeias, hoje União Européia, foram criadas em primeiro lugar para garantir a paz na Europa.

A Europa viveu muitas convulsões. Sonhou sempre construir a sua unidade através de vários impérios, desde o Império Romano ao Império Napoleónico, e lançou o Mundo em duas guerras mundiais sangrentas, com a disputa da liderança da Europa e do Mundo. E através das suas principais potências, a União Européia pela primeira vez constrói a Europa por um caminho original. Eu costumo dizer que estamos, pela primeira vez, perante a República das Nações Europeias, sem perderem a sua entidade e a sua identidade mas, colocando-a em comum, num mundo globalizado, com os recursos culturais, políticos, sociais, e também, como um começo de caminho, mas não como principal dos valores – de maneira nenhuma – os económicos e financeiros. Este caminho representa já a realidade da Europa e representará mais o futuro da Europa. E como a Europa é um continente profundamente democrático e profundamente pluralista, ninguém estranhará que o caminho que se faça através dos debates calorosos e intensos que conduzirão a novas etapas.

Neste momento estamos, de novo, num debate fundamental: em que medida os

novos passos inevitáveis, depois da moeda única e depois da criação da União Européia de Maastricht vão conduzir a um reforço da união política, dentro da Europa, mais união política? Para uns o modelo é, tomando à letra a palavra de Wilson Churchill em 1948: “Se a Europa quiser continuar a ter uma presença no Mundo, deverá constituir os seus Estados Unidos.” E o modelo seria então o do federalismo europeu, como nos Estados Unidos da América e como o nos Estados do Brasil. Para outros, os antagonismos históricos, a profundíssima pluralidade de culturas da Europa não tomam possível, nem sequer desejável, um estado federal europeu, mas uma confederação cada vez mais forte de Estados e Nações europeus que não destrua os Estados e Nações, mas que ponha cada vez mais em comum a soberania desses Estados. Este é o debate atual e ele tem muito que ver com as instituições e também com o controlo externo na União Européia.

De facto, as organizações de integração econômica europeia começaram por ter uma estrutura igual à de qualquer organização internacional. As receitas eram contribuições dos Estados. Os orçamentos eram aprovados pelos Estados através do órgão que agrega os governos dos Estados, o Conselho das Comunidades Europeias, hoje da União Européia. Os órgãos de fiscalização eram, na Comunidade Européia do Carvão e do Aço, um revisor de contas da Comunidade e, na Comunidade Econômica Européia e na Comunidade Européia de Energia Atômica, uma comissão revisora de contas que era como que um conselho fiscal nas organizações internacionais. Em 1965, uma comissão revisora de contas única foi criada para as três organizações, mas a Europa continuava a ter apenas o controlo externo europeu, que era próprio das organizações internacionais. Não há organização internacional que não tenha o seu órgão de controlo externo. As organizações de integração europeia também o tinham: as comissões revisoras de contas.

Na década de 70, houve porém, um desses grandes saltos em frente e o que é hoje a União Européia passou a ter uma estrutura financeira diferente da das outras organizações internacionais. Podemos dizer, para usar a terminologia consagrada no Direito Comunitário europeu, uma estrutura supranacional; confederal, mas supranacional. Isto traduziu-se na existência de recursos próprios europeus, alguns dos quais são verdadeiros impostos; outros implicam a harmonização dos impostos dos Estados europeus através de normas aprovadas pelas fontes de Direito Comunitário europeu. E a criação dos recursos próprios levou a que o orçamento da Comunidade Européia passasse a ter um processo que, depois de uma longa evolução, nascido nesses anos 70, é hoje de uma co-decisão política.

O orçamento é aprovado em processo de co-decisão sucessiva, remessa do Conselho para o Parlamento e do Parlamento para o Conselho, através de dois órgãos políticos. São os dois órgãos legislativos, também da União Europeia: o Conselho, que é o órgão legislativo principal, constituído pelos representantes dos governos dos Estados membros e o Parlamento Europeu, que desde 1979, tem deputados europeus eleitos pelos povos integrados na União por sufrágio universal, direto e secreto.

O Parlamento Europeu não é um órgão legislativo. O órgão legislativo, até hoje, continua a ser o Conselho da União Europeia, mas é um órgão representativo que em cada revisão dos Tratados tem vindo a ganhar sucessivamente mais poder: a co-decisão com o Conselho em matéria orçamental e alguma co-decisão legislativa. Há muito caminho a andar, mas esse caminho passa certamente pelo reforço da cooperação entre esses dois órgãos: um que representa diretamente os povos da Europa, Parlamento, mas que não é o órgão legislativo principal, outro que representa indiretamente os povos da Europa, porque os governos europeus são todos democráticos.

E nos anos 70 foi também criado o Tribunal de Contas Europeu. Criado por uma revisão dos Tratados de 1975, começou a funcionar em 1977. É integrado por membros independentes, como independente é o próprio Tribunal e constitui uma instituição em pé de igualdade com o Executivo, Conselho e Comissão, com o Legislativo, Conselho e Parlamento, e com o Judicial, o Tribunal de Justiça da União Europeia.

O Tribunal de Contas Europeu é pois a mais jovem das instituições, diríamos, usando a terminologia do Direito Constitucional português, dos órgãos de soberania compartilhada da União Europeia. Os seus membros, um por cada Estado, são, como disse, independentes. Devem fidelidade ao Direito e ao interesse da Europa, não ao Direito e ao interesse do Estado que os indicou. São nomeados por unanimidade pelo Conselho, pelo Conselho da União Europeia. Têm um mandato renovável de cinco anos. Têm independência de decisão, independência de gestão do seu pessoal e dos seus recursos financeiros e independência de juízo.

O Tribunal de Contas Europeu é uma instituição de controlo externo independente e colabora com os Tribunais de Contas ou órgãos de controlo externo dos Estados, através do Comitê de Contacto das Instituições Superiores de Controlo. O Comitê é integrado pelo Presidente do Tribunal de Contas Europeu, eleito de três em três anos

pelos seus Membros, dentre eles, e pelos Presidentes dos órgãos de controlo dos, neste momento, quinze Estados membros da União Européia. Há, pois, uma cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas ou Auditorias Gerais nacionais.

O Tribunal de Contas Europeu é um órgão que colabora com o Legislativo, ou seja, com o Conselho e com o Parlamento. No plano de facto, deve dizer-se que a colaboração com o Conselho não é muito freqüente. A colaboração com o Parlamento, nomeadamente através da assistência à Comissão de Controlo Orçamental, equivalente à Comissão de Contas Públicas de muitos Estados, que acompanha a execução do orçamento da Comunidade e prepara a decisão sobre as contas públicas da Comunidade, apresentadas pela Comissão Européia para quitação ao Parlamento e ao Conselho, é uma colaboração muito intensa e frequente. Sublinho, portanto, que o Tribunal de Contas, sendo independente, tem uma função de colaboração privilegiada com os dois órgãos Legislativos, Conselho e o Parlamento, que é exercitada com mais frequência junto do Parlamento e através da respectiva Comissão de Controlo Orçamental.

Essa função, que não impede a colaboração com os outros órgãos da União, nomeadamente os órgãos Executivos, corresponde ao exercício de que missão? Fundamentalmente exercer o controlo externo e supremo dos dinheiros públicos próprios da União Européia, mediante a elaboração de um relatório sobre a conta da União apresentada pela Comissão até 31 de Outubro de cada ano. O Tribunal de Contas elabora, num prazo fixado no regulamento financeiro, o respectivo relatório que é apreciado pelo Parlamento e, em última instância, pelo Conselho e servirá de fundamento a uma aprovação genérica da gestão financeira, pela qual é responsável a Comissão Européia, sob uma certa orientação do Conselho.

Em segundo lugar, o Tribunal de Contas Europeu verifica, documentalmente e através de auditorias, a execução do orçamento. Faz uma verificação documental, de natureza muito complexa – não vou naturalmente aqui entrar no pormenor técnico, que se tem discutido muito nos últimos anos. Essa verificação documental é objeto de uma outra deliberação, diferente da aprovação do parecer, por parte do Parlamento Europeu e do Conselho, como órgãos Legislativos. E essa deliberação é a deliberação de quitação, quitação aos Comissários europeus, dada aos Comissários responsáveis pela gestão financeira ano a ano, e que pode ser recusada. Tem havido casos em que foi recusada. Noutros, a simples ameaça de recusa à quitação tem sido entendida

como uma moção de desconfiança pessoal ou uma moção de desconfiança dirigida à Comissão no seu conjunto, sempre que a ameaça de recusa de quitação se dirige ao Presidente da Comissão ou ao colégio da Comissão. Portanto, há uma responsabilização política e uma responsabilização jurídica da Comissão e dos seus membros pela gestão financeira. A responsabilização jurídica é exercitada com base na verificação das responsabilidades durante a execução orçamental feita pelo Tribunal de Contas Europeu e na decisão de quitação ou não quitação aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho. O controlo político, mediante a fundamentação política de eventuais recusas de quitação pelo Parlamento e pelo Conselho, o qual, naturalmente, não é objeto da atividade jurídica final do Tribunal de Contas Europeu, é uma apreciação puramente política e pode basear-se em dados do relatório sobre contas, do parecer sobre a conta e da verificação documental da execução orçamental, mas é independente da função de auditoria do Tribunal de Contas Europeu.

O Tribunal de Contas Europeu pode também, de acordo com a versão atual dos Tratados, que foi objeto de várias revisões, exercer ações de verificação simples documental ou de auditoria relativamente a todas as entidades comunitárias ou nacionais que são responsáveis por dinheiros públicos comunitários, o que significa que o Tribunal de Contas Europeu exerce poder diretamente, como é próprio de um órgão institucional máximo ou de soberania da União Européia, relativamente ao órgão da administração pública e até, embora haja discussões técnicas e jurídicas complicadas neste domínio particular, pessoas físicas ou pessoas coletivas de cada Estado membro. O poder do Tribunal de Contas Europeu não se esgota nas instituições comunitárias. Persegue os dinheiros públicos e o património comunitário até a responsabilidade das Administrações dos Estados-membros e das entidades privadas, empresas sob forma de pessoa coletiva, ou pessoas físicas, dentro dos Estados-membros, ou mesmo com o estatuto pessoal de Estados, estatuto pessoal das finalidades, estatuto pessoal de localização, o estatuto real de direito internacional privado, disciplinador dos atos que praticam, fora do território da União ou na dependência de ordens jurídicas alheias à União, desde que relativas a dinheiros públicos comunitários.

Além disso, o Tribunal de Contas pode elaborar relatórios ou pareceres a pedido do Conselho ou do Parlamento Europeu, o que tem acontecido com alguma frequência por iniciativa do Parlamento, e pode apresentar observações, que não se chamam relatórios, de iniciativa própria, aos órgãos legislativos, Conselho e Parlamento; para além, naturalmente, de dispor de todos os poderes para inspecionar serviços, incluindo

da Comissão e serviços públicos ou entidades privadas nacionais que lidam com dinheiros comunitários e para ouvir todos aqueles que são responsáveis por qualquer ato – ordenadores, liquidadores ou utilizadores da aplicação ou utilização de dinheiros públicos ou património comunitários.

Em resumo, a missão que ordena todos esses poderes é a missão de um órgão independente que controla em definitivo e em última instância a legalidade e a boa gestão dos dinheiros públicos e todos os outros recursos patrimoniais da União Européia. Se confrontarmos esse perfil jurídico com o perfil económico ou financeiro, no plano prático, o orçamento da União e as outras variáveis financeiras com elas relacionadas, é muito menos importante que o orçamento de um Estado, quer de um Estado unitário, quer de um Estado de estrutura federal. O orçamento da União representa 1,3% do produto comunitário. Ora, Estados como o do Brasil, dos Estados Unidos ou os Estados Europeus movimentam por si, ou pelos seus setores públicos descentralizados, 30, 40, 50, até 60 por cento (como na Suécia, na Dinamarca ou na Finlândia) do produto comunitário. Portanto, aquilo que o Tribunal de Contas tem é um poder supremo e muito forte em relação a um orçamento que é relativamente fraco, do ponto de vista do peso financeiro. Daí também que a questão do federalismo que hoje se discute na União Européia tenha uma outra dimensão: o federalismo financeiro.

Em que medida é que se vai avançar? Quer no sentido do federalismo estrito, Europa com uma estrutura federal semelhante à da República Federativa do Brasil, quer no sentido de uma confederação original, mas que nunca será um Estado, porque os Estados nacionais manterão uma soberania limitada e partilhada com a estrutura superior que tem funções próprias, passa por um reforço do orçamento comunitário, em qualquer das orientações. Não há mais Europa política, não há sequer um bom funcionamento do *euro*; as dificuldades iniciais do *euro*, em boa parte, resultam da insuficiência do orçamento comunitário e da insuficiência e da coordenação das finanças públicas que seria necessária para dar força à moeda única. O federalismo comunitário europeu, quer o federalismo estrito, quer um confederalismo mais forte que o atual, exige, pois, que o orçamento comunitário europeu deva ser maior e que os poderes e recursos postos em comum dos Estados membros devam crescer. É outra das questões que, neste momento, prepara o futuro da Europa. De todo o modo, por uma via ou por outra, penso que ninguém defende uma redução da dimensão financeira da União Européia. Todos defendem um aumento, só que uns defendem um aumento maior e outros um aumento menor; uns defendem um aumento que se traduza numa série de etapas para a criação de um novo Estado, outros

defendem um aumento, que se traduza na criação de uma entidade política original mais forte, mas que não seria um novo Estado.

Neste quadro, o Tribunal de Contas Europeu, e com isto me aproximo de concluir, é uma instituição na qual passam todas as brisas e todos os ventos que neste momento agitam a Nova Europa à altura dos desafios da globalização, da economia, da sociedade e da cultura mundial. E é legítimo fazer uma pergunta, que também para os países da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa, desde o gigante que é o Brasil até ao pequeno Estado futuro correspondente à Nação agora livre e em crescimento para o Estado do Timor Lorosae, para todos é certamente um elemento que merece meditação. A experiência europeia é única, não pretende de forma alguma ser exemplar nem dar lições a ninguém, mas é uma experiência. Nasce sob uma matriz que é muito semelhante à que foi escolhida pelo Mercosul. É uma matriz institucional. Não estou, naturalmente, a dizer mais do que isto. Daí também, em particular para o Brasil, que esta reflexão me pareça uma reflexão simplesmente informativa, mas porventura, relevante.

O Tribunal de Contas Europeu é um Tribunal de Contas de uma organização supranacional, com estas características e este permanente evoluir, um evoluir da organização internacional atípica para uma organização internacional única, específica da Europa, capaz de promover a paz, capaz de promover o crescimento e a participação da Europa à altura do seu passado e também do seu presente e aspiração e ambição de futuro, na economia globalizada. Pode perguntar-se que natureza tem esta instituição. E como sabem, na família dos Tribunais de Contas e de instituições superiores de controlo mundial, como na Europa, há dois grandes tipos de instituição de controlo: a instituição Tribunal de Contas, que corresponde a uma tradição secular que recebeu este nome na legislação napoleônica, que adaptou esta tradição secular ao Estado moderno, através da criação, por Napoleão, do Tribunal de Contas Francês em 1805, como modelo dos tribunais de contas, todos os outros que se instituíram no mundo, no modelo dos Estados posteriores à revolução francesa; e há um outro modelo, o das auditorias gerais. Foi originariamente o modelo Inglês, uma Auditoria como órgão meramente técnico, sem poderes equiparáveis ao de um tribunal e muito ligada ao Parlamento, que nasceu sem a independência característica dos órgãos jurisdicionais, dos tribunais de contas, embora depois a tenha conquistado e seja hoje um órgão tão independente como qualquer tribunal de contas. As auditorias gerais põem o acento tônico na colaboração com o Parlamento, na verificação técnica e contabilística da regularidade e da boa gestão financeira e na ausência do poder de

decisão, limitando-se o exercício da função de controlo externo na apresentação de relatórios, que discutidos pelo poder político, pelo poder legislativo, pelo poder de controlo, pelo executivo e pela administração, possam dar sugestões, sugestões apenas e não determinações, sobre a maior regularidade e a melhor eficácia e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Os tribunais de contas decidem. As auditorias opinam. Os tribunais de contas são órgãos com poderes jurisdicionais. As auditorias são órgãos sem poder jurisdicional. Os tribunais de contas nascem do aparelho do Estado e da preocupação de assegurar a legalidade, embora a legalidade dos Estados modernos implique também que os dinheiros públicos dos contribuintes sejam aplicados com a máxima eficácia e eficiência, porque é esse o interesse público democrático, que assim o impõe, enquanto as auditorias se limitam a uma verificação contabilística de tipo empresarial da eficácia e eficiência da gestão.

O Tribunal de Contas Europeu claramente tem o nome de um tribunal de contas. Só que a maioria dos Estados europeus mantém o sistema tribunal de contas e dentro do sistema tribunal de contas há duas grandes famílias: os tribunais de contas de tipo latino – francês, italiano, espanhol, português – e os tribunais de contas do tipo germânico – alemão e de outros países que adotaram esse modelo. Uma minoria de países da União Europeia tem, à semelhança da Inglaterra, um órgão auditor geral. O Tribunal de Contas Europeu claramente é um órgão colegial. É um órgão dotado de independência, à semelhança dos órgãos judiciais. Escolheu o modelo orgânico que corresponde a uma opção pela família dos tribunais de contas e não pela família das auditorias gerais.

Todavia, todos os tribunais de contas foram, evidentemente, evoluindo para exercerem uma dupla função. A função tradicional de julgamento e a função nova de auditoria. Todos os Tribunais de Contas na Europa, dos Estados europeus, tal como da União, exercem funções de auditoria, à semelhança das auditorias gerais. Só que não se limitam a ela. Mas acontece até que os tribunais de contas do tipo germânico, com o tempo, mantiveram a forma de tribunais, mas perderam totalmente os poderes jurisdicionais. São tribunais que exercem apenas a auditoria e que deixaram de julgar. O modelo do Tribunal de Contas Europeu hoje e desde a origem é claramente inspirado no modelo alemão, no modelo germânico. É um Tribunal de Contas, mas é um Tribunal de Contas sem poderes jurisdicionais, com funções da auditoria.

Acontece, todavia, que em 1992 na revisão dos Tratados que deu origem ao Tratado da União Européia, se verificou que o exercício da auditoria era incompleto porque o Tribunal de Contas da União Européia verificou muitas irregularidades, com muitos atos de má gestão. Mas a simples publicação dos relatórios não permitiu tirar quaisquer conseqüências corretivas ou sancionatórias dessas verificações, e o Tribunal não tinha poder nenhum para isso.

Para dotar os órgãos da União de poder de decisão, impondo ou condenando os responsáveis por má gestão financeira ou fraude financeira ou fiscal, o Tratado da União Européia previu não que o Tribunal de Contas o fizesse diretamente, mas que o Tribunal de Contas pudesse encaminhar os processos em que isso se justificasse para o Tribunal de Justiça da União Européia. E hoje há uma jurisdição financeira na União Européia. Só que, diferentemente do que sucede nos vários países de tradição latina como a França, a Itália, a Espanha e Portugal, não é exercida pelo Tribunal de Contas. É exercida pelo Tribunal de Justiça, embora por iniciativa do Tribunal de Contas Europeu. É uma experiência que permite uma reflexão importante.

Por um lado os Tribunais de Contas podem e devem exercer funções de auditoria. Por outro, em muitos países, os Tribunais de Contas que exerçam uma mera função de auditoria não servem suficientemente na luta contra a corrupção, a causa da transparência, a regularidade, legalidade e probidade na gestão dos dinheiros públicos. Precisam de ter poderes; ou poderes desencadeados por eles junto de um Tribunal que só pode ser o Tribunal Supremo, o Tribunal de Justiça, no caso da União Européia; ou poderes próprios, como os Tribunais de Contas de tipo jurisdicional dos Estados, da maioria dos Estados da União Européia.

Por outro lado, devo notar que a experiência dos Tribunais de Contas abertos à auditoria, mas mantendo poderes jurisdicionais, tem produzido resultados muito positivos em termos de avanço da própria transparência. Portugal, por exemplo, é um país que, na classificação do *rating the transparence international*, tem vindo a evoluir, ano após ano. E, no ano passado, aliás, no princípio deste ano 2000, Portugal, entre cerca de 90 países do mundo que são objeto do *rating the transparence international*, foi classificado em décimo oitavo lugar, acima da União Européia e de países como a Bélgica, França, a Itália, a Espanha e a Grécia. O que significa um progresso muito significativo e que não é alheio à melhoria do controlo financeiro externo exercido pelo Tribunal de Contas. Pelo contrário, sendo certo que as auditorias gerais efetivam, da

Inglaterra e dos Estados Unidos, para dar dois exemplos de grandes auditorias gerais, incontestavelmente, um controlo financeiro exigente e rigoroso, em muitos países, este controlo só tem conseqüências na medida em que os órgãos políticos e administrativos queiram aceitar os seus resultados e, se não houver aceitação, o controlo não tem consequência. É por isso também que as auditorias gerais, em muitos casos, não têm impedido que a corrupção tenha avançado em muitos dos países que tem os piores *rating the transparence international* e que são países onde funciona mal o sistema da auditoria geral. Não há raciocínios fáceis neste domínio. Os dois sistemas podem prosseguir com os mesmos objetivos. O que é importante é que, num ou noutro, as instituições sejam adaptadas à cultura, à estrutura de política, aos hábitos não apenas dos Estados, mas das sociedades civis de que fazem parte.

E eu concludo, Excelências, Minhas Senhoras e Meus Senhores, dizendo que a experiência do Tribunal de Contas Europeu representa para nós uma experiência muito cara que temos muito gosto em refletir e compartilhar convosco. Uma experiência de adequação a uma cultura em que a maior parte dos países já têm níveis aceitáveis de desenvolvimento. Mas agora, através do alargamento, muitos países em desenvolvimento vão entrar para Europa e vai ressurgir uma segunda exigência dos Tribunais de Contas: cada *euro* mal gasto é um passo atrás na via do desenvolvimento e da democracia. Aquilo que se desperdiça é uma sabotagem do desenvolvimento e do crescimento econômico.

Democracia e desenvolvimento, dois pilares da paz e da liberdade, são algo que o trabalho técnico dos Tribunais de Contas serve e que não podem deixar de estar a inspirar o espírito dos controladores de contas. As boas contas fazem os bons amigos. As boas contas também fazem, no Mundo, a paz, a democracia e o desenvolvimento; a construção de uma Europa democrática. Hoje, desse debate europeu consta muito uma expressão “déficit democrático”. Os órgãos europeus não têm democracia suficiente, no nível superior aos Estados. Aspiram a mais democracia. A construção da democracia, como o processo de desenvolvimento, passam necessariamente por bons órgãos de controlo financeiro externo. A transparência democrática passa também por eles. A experiência da União Européia, que quis compartilhar convosco, não nos dará certamente, neste domínio, nenhuma novidade, mas confirma inquietações e problemas de vivências em todos os sentidos.

Muito Obrigado.



**Pronunciamento da Juíza-Conselheira Edelfride
Barbosa, Presidente do Tribunal de Contas
de Cabo Verde
Sessão de Encerramento
*Auditório Pereira Lira, em 06 de setembro de 2000.***

Excelentíssimo Senhor Ministro Iram Saraiva, Presidente do Tribunal de Contas da União, Excelentíssimo Senhor Ministro Adhemar Ghisi, Coordenador do Encontro, Excelentíssimo Senhor Professor António de Sousa Franco, Excelentíssimo Senhor Embaixador Francisco Knopfli de Portugal, Excelentíssima Senhora Embaixadora Felizarda Monteiro, de Moçambique, Excelentíssimo Senhor Embaixador Manoel Amante da Rosa, de Cabo Verde, Excelentíssimo Senhor Ministro Senhor Luís Octávio Galloti, do Supremo Tribunal Federal, Excelentíssimo Senhor Embaixador Gilberto Velloso, Senhores Presidentes dos Tribunais de Contas da CPLP, Senhores Ministros do TCU, Senhoras e Senhores,

Em nome das delegações presentes neste IV Encontro dos Tribunais de Contas de Língua portuguesa e em nosso nome particular, gostaríamos de dirigir ao Tribunal de Contas da União os mais sinceros agradecimentos pela forma cordial e fraterna como fomos recebidos e ao mesmo tempo elogiar a exemplar organização deste Encontro.

Finalizando, diríamos mesmo que nos sentimos em casa e que regressamos fortalecidos para a difícil tarefa que temos que desenvolver em nossos países em prol do fortalecimento da democracia, numa ação concertada com os dignitários do nosso povo representados nos Parlamentos, em nossos respectivos Estados.

O nosso muito obrigada.

**Pronunciamento do Ministro Iram Saraiva,
Presidente do TCU
Sessão de Encerramento do
IV Encontro dos Tribunais de Contas dos
Países de Língua Portuguesa
Auditório Pereira Lira, em 06 de setembro de 2000**



Excelentíssimo Sr. Embaixador Francisco Knopfli, de Portugal, Excelentíssimo Sr. Embaixador Manoel Amante da Rosa, de Cabo Verde, Excelentíssima Sra. Embaixadora Felisarda Isaura Monteiro, de Moçambique, Excelentíssimo Sr. Ministro Luís Octávio Galotti, glória também do Tribunal de Contas da União, hoje emprestado ao Supremo Tribunal Federal, Excelentíssimo Sr. Professor Antônio de Sousa Franco, Excelentíssimo Ministro Adhemar Paladini Ghisi, Coordenador deste Encontro, que, ao lado do Ministro que merece todo o respeito deste Tribunal – tanto que a sala do Plenário leva o seu nome –, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, homenagem, assim como homenagem todos os participantes deste Encontro, Excelentíssimo Sr. Embaixador Gilberto Velloso, que representa o Ministério das Relações Exteriores, meus caros colegas Ministros que participam hoje deste Encontro, Ministro Marcos Vilaça, Bento Bugarin, Valmir Campelo, Ministro Lincoln, Ministro Adhemar Ghisi, Ministro Vice-Presidente Humberto Souto, Senhores Ministros, Secretários de Controle Externo e Interno, Senhoras e Senhores:

Eu preparei, professor Sousa Franco, um discurso. Mas vou abandoná-lo, privilegiando o improviso, em razão de sua fala.

Acho que qualquer tentativa de mudar a orientação existente no que diz respeito a Tribunais de Contas seria, no mínimo, uma sabotagem. Em Portugal, são 150 anos de experiência. No Brasil, 110. Os mais jovens, de língua portuguesa, que adotaram o sistema buscaram tanto na cultura quanto na experiência já adquirida, o que existe de mais sério e eficaz em matéria de contas, de auditorias, que é, inequivocamente, o modelo do colegiado. O que dá um grande exemplo à democracia, que não pode ser exercida ditatorialmente. É da nossa cultura. Vossa Excelência colocou muito bem. Pela vivência que tem como professor, como homem do parlamento e como membro de Tribunal de Contas. Por que é que considero tudo isso uma sabotagem? Por que a tentativa de fazer com que retrocedêssemos a outro tipo de tese para análise e vigilância

de contas que não a de tribunais? Seria, sim, voltar atrás 150, 110 anos, porque, enquanto buscássemos apenas uma nova cultura através de controladorias, auditorias, estaríamos permitindo àqueles que solapam os erários, aos que já delinquem, um grande avanço, e haveria um retrocesso enorme no que diz respeito ao trabalho, à missão de controle externo que exercemos.

Ao encerrar este conclave quero, em nome dos participantes, Professor Sousa Franco, agradecer a brilhante conferência, a contribuição que Vossa Excelência presta esta manhã ao mundo, aos Países de Língua Portuguesa que adotam o controle através dos Tribunais de Contas, é relevante e está na história mundial. Parabéns a Vossa Excelência. Parabéns a todos os participantes e o meu respeito muito grande ao Tribunal de Contas da União, glória em matéria de controle externo neste país. A democracia só subsiste na medida em que perseguimos a delinquência contra os impostos recolhidos aos cofres públicos como fazemos nesta Corte, que não tem uma mácula sequer. A República muito agradecerá, ainda, o trabalho que este Tribunal há de fazer em nome da liberdade e da democracia.

Está encerrado este Encontro.

**REUNIÃO DA COMISSÃO MISTA DE
COOPERAÇÃO TÉCNICA, CIENTÍFICA E
CULTURAL DAS INSTITUIÇÕES
SUPREMAS DE CONTROLO DOS PAÍSES
DE LÍNGUA PORTUGUESA**

Brasília, 05 de setembro de 2000.

PRINCIPAIS PONTOS ABORDADOS:

APROVAÇÃO E ASSINATURA DA ATA DA REUNIÃO ANTERIOR

1. A Ata da Reunião da Comissão Mista de Cooperação anterior, realizada no Tribunal de Contas de Portugal, em Lisboa, no dia 11 de novembro de 1999, foi aprovada e assinada.

NOTÍCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP

2. Cada delegação divulgou algumas notícias a respeito de seus Tribunais, conforme segue.

2.1 Tribunal de Contas de Portugal:

2.1.1 O Tribunal de Contas de Portugal informou sobre encontros técnicos com entidades portuguesas que realizara no ano 2000. Foram mencionados um encontro com órgãos de controle interno, outro com organismos da segurança social portuguesa e um terceiro com a Comissão Parlamentar de Economia e Finanças da Assembléia da República. A delegação portuguesa comunicou ainda que está em preparação um encontro com representantes de universidades, uma vez que é nessas instituições que o Tribunal de Contas de Portugal recruta seus auditores e que as universidades, muitas vezes, desenvolvem estudos de interesse para o Tribunal.

2.1.2 Outra informação prestada pela delegação portuguesa foi a de que o Tribunal de Contas de Portugal fora escolhido para organizar, no próximo ano, um encontro da Eurosai a respeito da coordenação entre os vários níveis de controle (comunitário, nacional, regional e local).

2.1.3 Por último, o Tribunal de Contas de Portugal comunicou a criação de um serviço de gestão de entidades que estão sob o controle do Tribunal (uma base de dados com informações diversas sobre o momento atual das entidades e suas

transformações) e de um Gabinete de Auditoria Interna, para apoio à gestão do próprio Tribunal de Contas.

2.2 Tribunal Administrativo de Moçambique:

2.2.1 O Tribunal de Moçambique emitiu, pela primeira vez, e com a assessoria do Tribunal de Contas de Portugal, parecer sobre a Conta Geral do Estado moçambicano, apresentado à Assembléia da República no dia 31 de agosto de 2000.

2.2.2 Foi elaborado, com a colaboração dos Tribunais de Contas da Suécia e de Portugal, o primeiro Plano Estratégico do Tribunal Administrativo de Moçambique. Em seminário realizado em julho de 2000, o Plano foi apresentado ao Parlamento e entidades responsáveis pelo Orçamento de Moçambique. O Plano Estratégico resultou de estudos feitos sobre tecnologia da informação, recursos humanos, formação de pessoal e a infra-estrutura do Tribunal. O Presidente do Tribunal Administrativo ressaltou a necessidade de apoio técnico para a implementação do Plano.

2.2.3 Reportou-se ainda o Presidente ao fortalecimento dos laços de cooperação entre as Entidades pertencentes à Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores da África Austral – *SADECOSAI*, da qual o Tribunal Administrativo de Moçambique faz parte, e informou que os Tribunais de Contas da Holanda e da Suécia têm proporcionado assistência às instituições que integram a referida Organização.

2.3 Tribunal de Contas de Cabo Verde:

2.3.1 O Tribunal tem recebido apoio, especialmente financeiro, do Tribunal de Contas da Holanda. O auxílio recebido vem permitindo a resolução de questões pendentes no Tribunal de Cabo Verde, entre as quais a criação de uma célula orçamental (para a qual a instituição cabo-verdiana recebeu também auxílio do Tribunal de Contas português), cujo objetivo fundamental é a emissão de um parecer

sobre a conta geral do Estado. O processo de criação da célula encontra-se em andamento. Dentro desse processo, foram instalados novos equipamentos e serviços de informática. Atualmente todos os servidores do Tribunal possuem acesso à Internet e utilizam correio eletrônico.

2.3.2 Em novembro de 2000, o Tribunal de Contas de Cabo Verde organizará um seminário com a finalidade de informar a população em geral sobre o papel do Tribunal. A intenção é que o seminário passe a ser anual. Ainda com vistas a divulgar o trabalho da Instituição, foi retomada a edição da Revista do Tribunal.

2.3.3 Foi editada norma sobre pessoal que permitirá ao Tribunal reforçar seus quadros técnicos.

2.4 Tribunal de Contas da Guiné-Bissau:

2.4.1 Informou a delegação de Guiné-Bissau que algumas ações do Tribunal de Contas tem recebido apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, no âmbito do programa geral de assistência que o PNUD desenvolve no país.

2.4.2 O Tribunal de Contas da Holanda propôs à instituição de contas guineense ações concretas de cooperação para início imediato. O Tribunal de Contas da Guiné Bissau, no entanto, entendeu que alguns pontos das ações propostas necessitam de reflexões internas, sendo provável que até o fim do ano algumas atividades sejam concretizadas sob tal cooperação.

2.4.3 Já foi iniciada a revisão da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau e a elaboração de diplomas complementares.

2.4.4 O Tribunal de Contas tem feito contatos com a Assembléia Nacional e outros órgãos de soberania para sensibilizá-los quanto à importância, às funções e às necessidades do Tribunal.

2.4.5 Em 1995 (e apenas em 1995) o Governo da Guiné Bissau elaborou a Conta Geral do Estado. Na ocasião o Tribunal emitiu parecer sobre essa Conta. Foi, contudo, o único, uma vez que o Governo não apresentou outra vez suas contas.

2.4.6 Está em vias de conclusão (fase de relatório) uma auditoria no Instituto Nacional da Previdência Social. Declarou o Presidente do Tribunal, Juiz-Conselheiro Otávio Inocêncio Alves, que essa ação representa um salto qualitativo no trabalho da Instituição de Contas da Guiné-Bissau.

2.4.7 Está para acontecer uma revisão constitucional na Guiné-Bissau e é esperada a consagração, no texto constitucional, da autonomia e independência do Tribunal de Contas.

2.5 Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe:

2.5.1 Foi realizada uma visita de estudos ao Tribunal de Contas de Portugal, em 2000.

2.5.2 O Supremo Tribunal está aguardando providências autorizativas da Assembléia Nacional de São Tomé e Príncipe para que tenha início o funcionamento do Tribunal de Contas, com a transição das funções de controle do Supremo Tribunal para o Tribunal de Contas. Já está assegurado financiamento do PNUD para a instalação da nova Corte de Contas.

COOPERAÇÃO TÉCNICA COM TIMOR LESTE

3. O Secretário-Geral Substituto da Comissão Mista de Cooperação, Ministro Adhemar Ghisi, falando em nome de todos os representantes dos Tribunais de Contas da CPLP presentes ao IV Encontro, dirigiu-se aos representantes de Timor Leste – Dr. Lucas Soares e Dra. Regina de Jesus de Sousa – para reiterar diretamente a eles o oferecimento que havia sido feito à nação timorense em novembro de 1999, por meio de correspondência enviada ao Chefe da Administração Transitória da ONU em Timor.

Os Tribunais da CPLP novamente colocaram-se à disposição para prestar assistência técnica visando à implantação de um sistema de controle externo, no momento em que o Governo timorense julgar apropriado e da forma por ele considerada a mais indicada. O Secretário-Geral manifestou o desejo de todos de, muito em breve, ser possível receber na comunidade dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa a instituição suprema de controle de Timor Leste.

3.1 O Dr. Lucas Soares expressou sua gratidão pelo oferecimento que era feito à nação timorense e pela oportunidade de participar do IV Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, como observador. Afirmou que tal participação era de grande importância para ele e seu país, pois comparecia ao Encontro para observar, aprender e reunir informações que venham a subsidiar a escolha do sistema de controle externo mais adequado a Timor Leste.

APRESENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO E DA SECRETARIA-GERAL DA COMISSÃO MISTA DE COOPERAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP

4. Foram apresentados os Relatórios Anuais de Atividades do Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, que tem sede no Tribunal de Contas de Portugal, e da Secretaria-Geral da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural, que funciona no TCU.

ESCOLHA DA NOVA SEDE DA SECRETARIA-GERAL DA COMISSÃO MISTA DE COOPERAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP

5. O Tribunal de Contas da União, sede da Secretaria-Geral da Comissão Mista de Cooperação dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, desde a assinatura do *Memorandum* de Entendimentos desses Tribunais, em 1995, foi reeleito para sediar a Secretaria-Geral por um período de três anos, nos termos do Artigo Quinto do *Memorandum*, que estabelece:

“ARTIGO QUINTO

1. Os trabalhos da Comissão Mista são coordenados por uma Secretaria-Geral, com sede num dos Tribunais, a eleger por um período de três anos.

2. O Tribunal que tiver a sede da Secretaria-Geral designará o Secretário-Geral.”

APROVAÇÃO DO ESTATUTO DA ORGANIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

6. Foi acertado o adiamento da discussão e aprovação do Estatuto da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP até a próxima Reunião da Comissão Mista de Cooperação, para que o Projeto de Estatuto possa ser melhor estudado e receba ainda sugestões de aprimoramento.

ESTUDO COMPARATIVO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

7. O Tribunal de Contas de Portugal informou o estágio em que se encontra o Estudo Institucional Comparativo das Instituições Supremas de Controlo da CPLP que, desde novembro de 1999, a entidade portuguesa está elaborando, com a colaboração das demais Instituições de controlo da CPLP.

V ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

8. Foi decidido que, em 2001, em data a ser definida, o Tribunal de Contas de Portugal organizará, em Lisboa, o V Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa. Deliberou-se ainda que, no V Encontro, será abordado um único tema técnico a ser escolhido pelos Tribunais dos países africanos e será aprovado o Estatuto da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP.