

Organização das Instituições Supremas de Controlo da  
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

*Centro de Estudos e Formação*



## **Terceira**



# V ENCONTRO DAS ISC DA CPLP

Ponta Delgada, 15 a 17 de Julho de 2001

## **S. Miguel**



## **Santa Maria**

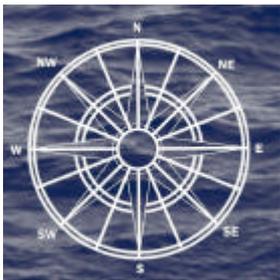


Lisboa  
2001



Participantes no V Encontro das ISC da CPLP

Ponta Delgada 15-17 de Julho de 2001

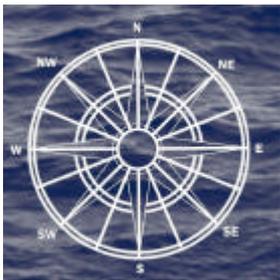


**V ENCONTRO  
DAS INSTITUIÇÕES  
SUPREMAS DE  
CONTROLO  
DA COMUNIDADE  
DOS PAÍSES DE  
LÍNGUA  
PORTUGUESA**

**Ponta Delgada, 15 a 17 de Julho de 2001**

## Indice

Lista de participantes .....	7
Sessão de abertura .....	9
Discurso do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal .....	11
Discurso do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores.....	15
Acto de imposição de insígnias (condecoração do Secretário-Geral) .....	17
Estatuto da Organização das ISC da CPLP .....	19
Contributos das ISC para o tema <i>Os Tribunais de Contas da CPLP</i> <i>e os desafios das auditorias</i> .....	33
ANGOLA .....	37
BRASIL .....	43
CABO VERDE .....	63
MOÇAMBIQUE .....	83
PORTUGAL .....	101
Conclusões e recomendações .....	121
Nota de reconhecimento .....	127
Moção.....	131
Sessão de encerramento .....	135
Discurso do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal .....	137
Discurso do Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores .....	141
Relatório do Secretário-Geral .....	143



## LISTA DE PARTICIPANTES



### **SECRETARIA-GERAL DA ORGANIZAÇÃO:**

Luciano Brandão Alves de Sousa  
Secretário-Geral



### **GUINÉ:**

Caetano N'tchama  
Francisco Rosa Cá  
Adelino Francisco Sanen



### **ANGOLA**

Julião António  
Sousa Cutoca Lufulo  
Bonifácio Manuel  
Paulino Domingos Sousa  
João Roque Santos Sobrinho



### **MOÇAMBIQUE:**

António Luís Pale  
Januário Fernando Guibunda



### **BRASIL (TCU):**

Humberto Guimarães Souto  
Marcos Vilaça



### **PORTUGAL:**

Alfredo José de Sousa  
José Alves Cardoso  
José Faustino de Sousa  
Adelino Ribeiro Gonçalves  
José Tavares



### **CABO VERDE:**

Edelfride Barbosa de Almeida  
Alcindo Soares



### **S. TOMÉ E PRÍNCIPE:**

Bartolomeu Josefino Amado Vaz

## **OBSERVADORES**

### **MACAU:**

Fátima Choi  
Hung Leong



### **TIMOR:**

Mariano Lopes da Cruz





## SESSÃO DE ABERTURA



Aspecto da Mesa que presidiu à Sessão de Abertura do V Encontro.

Da esquerda para a direita:

- . Secção Regional dos Açores, Conselheiro *José Faustino de Sousa*
- . Secretário-Geral, Ministro *Luciano Brandão Alves de Souza*
- . Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento da Região Autónoma dos Açores, Dr. *Roberto Amaral*
- . Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, Conselheiro *Alberto Sampaio da Nóvoa*
- . Presidente do TCP, Conselheiro *Alfredo José de Sousa*
- . Secretária-Geral da CPLP, Embaixadora *Dulce Pereira*
- . Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada, Dr. *Manuel Arruda*



Discurso do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal  
ALFREDO JOSÉ DE SOUSA



Presidente do TCP,  
Cons. Alfredo José de Sousa

Excelências.

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Nesta sessão de abertura do *V Encontro dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres da CPLP*, tenho a honra de dirigir algumas palavras às delegações de todas as Instituições de Controlo Externo aqui presentes.

Nesta oportunidade, salientaria que muito nos apraz a honrosa presença, nesta sessão, de Sua Excelência o Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, a quem muito agradeço o empenhamento e a colaboração na preparação deste evento.

Uma saudação especial é devida à Senhora Secretária-Geral da CPLP, cuja presença é para nós motivo de grande honra e satisfação e constitui verdadeira homenagem ao pioneirismo dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, dado que estes constituíram a sua Organização de cooperação ainda antes criação da própria CPLP.

Encontram-se aqui reunidas Instituições de Controlo Financeiro Externo provenientes dos 7 países de Língua Oficial Portuguesa da África, da América e da Europa, congregadas na Organização dos Tribunais de Contas da CPLP.

Não posso deixar de sublinhar, também com grande satisfação, a presença, entre nós, pela primeira vez desde a sua criação, do Tribunal de Contas de Angola, cujo Presidente, Dr. Julião António, foi recentemente eleito pela Assembleia Nacional de Angola.

Esta presença será, certamente, um sinal promissor de que aquela nova Instituição desempenhará um papel relevante, não só no seio da nossa Organização como também no da INTOSAI.

Com efeito a candidatura do Tribunal de Contas de Angola como membro da INTOSAI está em curso, com o apoio do Tribunal de Contas de Portugal, como membro do Conselho Directivo daquela Organização e poderá ocorrer já no Congresso a realizar

em Seul, no próximo Outono.

Aliás, ao juntar-se a todos nós na INTOSAI, o Tribunal de Contas de Angola constituirá um importante reforço para que o reconhecimento da Língua Portuguesa como Língua oficial daquela Organização Mundial, seja em breve uma realidade.

Encontram-se também aqui, na qualidade de observadores, Delegações da Auditoria Geral de Macau e da Inspeção Geral da Administração Transitória de Timor, cuja presença igualmente saudamos efusivamente.

Gostaria de aproveitar este momento para relembrar a génese e, bem assim, os passos subsequentes da nossa Organização.

Assim, importará salientar o marco histórico constituído pelo *Memorandum de Entendimentos* entre os *Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*, aprovado por unanimidade aquando do I Encontro das nossas Instituições, em Junho de 1995.

Aliás, é-me grato recordar que aquele I Encontro (realizado em *Lisótima*, como lhe chama o Ministro Marcos Vilaça), onde foram lançadas as bases da nossa Organização, nasceu sob o lema da **amizade**, da **sabedoria** e da **concórdia**, lema que tem persistido e que, estou certo, persistirá.

Depois deste realizaram-se mais três Encontros, sucessivamente, na Cidade da Praia, na Cidade de Maputo e em Brasília, bem como uma reunião da Comissão Mista em Lisboa aquando da EXPO'98, com participação no Seminário da EUROSAI em que estiveram como observadores.

Através deles foi-se consolidando o espírito de amizade, solidariedade e cooperação que já deu importantes frutos em diversos domínios.

Exemplo disso são, nomeadamente, a troca de experiências entre membros das nossas Instituições e o desenvolvimento dos recursos humanos que as apoiam, através da realização de inúmeras acções de formação e outras formas de cooperação.

A propósito, daquilo que já foi possível realizar em prole da nossa Organização, muito se fica a dever ao seu Secretário-Geral, o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, que desde a primeira hora vem desempenhando este cargo de fundamental importância com a maior competência e brio lusófono.

Por isso, é meu privilégio poder anunciar aqui que, pela sua actividade altamente meritória de intensificação da cooperação e da divulgação da cultura da *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, no âmbito dos Tribunais de Contas, o Senhor Presidente da República Portuguesa, por proposta do Presidente do Tribunal de Contas, decidiu condecorar o Ministro Alves de Souza, grande amigo de Portugal, com o grau de *Grande-oficial da Ordem do Infante D. Henrique*.

O distintivo e insígnias desta condecoração vão-lhe ser entregues por Sua Excelência o Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, em representação de Sua Excelência o Presidente da República Portuguesa.

Finalmente, neste V Encontro e ainda sob o lema do I, esperam-nos dois dias de intensos trabalhos.

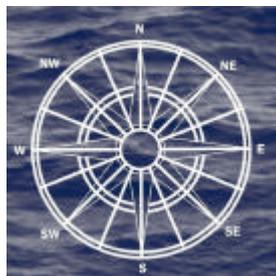
Nestas jornadas destaca-se, por um lado, a análise e votação do *Estatuto da nossa Organização*, passo estruturante do relacionamento das nossas Instituições, e, por outro, a discussão do tema do Encontro: – *Os Tribunais de Contas da CPLP e os desafios das Auditorias*.

O que permitirá o cruzamento de experiências e saberes recíprocos donde sairá, certamente, a adopção de práticas mais consentâneas com ganhos de eficiência, cada vez mais necessários num mundo de recursos sempre escassos.

Quero ainda destacar o propósito de que neste Encontro sejam lançadas as bases da revisão do *Glossário de termos comuns*, importante instrumento de reforço da coesão da nossa Organização.

A todos desejo um bom trabalho e uma óptima estadia neste verdadeiro paraíso perdido no meio do Atlântico, em que, como verão, as belezas naturais se entrecruzam com a heróica e resistente acção dos portugueses dos Açores, a propósito de quem Vitorino Nemésio disse um dia que **“O mar é livre de se mover, não de mudar de sítio. O ilhéu morre de mobilidade numa situação perpétua.”**

Muito obrigado pela vossa atenção.





## Discurso do Ministro da República para os Açores ALBERTO SAMPAIO DA NÓVOA

É-me grato começar por recordar que, então na qualidade de Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, tive oportunidade de participar em algumas cerimónias integradas no I Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que se realizou em Lisboa, em 1995.

É, pois, com redobrado prazer, e também com muita honra, que presido à Sessão de Abertura deste V Encontro, agora na qualidade de Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores.

Creio que foi inteiramente acertada a ideia de se realizar este V Encontro nos Açores, que sempre foram, ao longo dos tempos, um lugar de passagem e de encontro de culturas.

Faz, por isso, todo o sentido ver aqui representantes dos Países de Língua Portuguesa, e também observadores de Timor Leste e de Macau, pois a todos nos legam laços muito fortes, que importa preservar e desenvolver.

Saúdo-os calorosamente, e também aos representantes do Tribunal de Contas de Portugal, formulando votos, não só para que tenham uma estadia agradável nestas encantadoras ilhas dos Açores, onde imperam a amizade e a fraternidade, mas também que os trabalhos do Encontro produzam resultados positivos, o que está, aliás, à partida garantido, atendendo à elevada qualidade dos participantes.

E creio ser importante realçar que com este V Encontro se está a dar mais um passo decisivo no sentido da consolidação da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP, o que vai certamente reflectir-se numa cada vez maior eficácia destes tribunais no cumprimento dos objectivos que lhes estão inerentes, relacionados com a gestão dos dinheiros públicos, e, portanto, de elevado interesse público.

Cumpre-me felicitar, na pessoa do seu Presidente, meu Ilustre Amigo, o Tribunal de Contas de Portugal por esta iniciativa de tão grande alcance, permitindo-me estender estas felicitações a toda a actividade de grande valia que tem vindo a ser desenvolvida pelo Tribunal — incluindo, naturalmente, a Secção Regional dos Açores —, e que lhe confere, com todo o mérito, um grande prestígio, por todos reconhecido.



Ministro da República  
para a Região Autónoma dos Açores  
*Cons. Alberto Sampaio da Nóvoa*

Uma última palavra para me associar à justa homenagem que hoje é prestada ao Sr. Ministro Alves de Souza pelos seus muito anos de relevantes serviços públicos, entre os quais os relacionados com Tribunais de Contas de CPLP, constituindo para mim uma grande honra entregar-lhe, em representação de Sua Excelência o Presidente da República Portuguesa, o distintivo e insígnias correspondentes ao grau de Grande-Oficial da Ordem do Infante D. Henrique.

Tenho dito.

Acto de imposição de insígnias  
(Condecoração do Secretário-Geral)



O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores entregando, em representação do Presidente da República, o distintivo e insígnias do grau de Grande-Oficial da Ordem do Infante D. Henrique ao Ministro Luciano Brandão Alves de Souza

AGRADECENDO A COMENDA

Exm.º Sr. Ministro da República, *Conselheiro Alberto Sampaio da Nóvoa*

Exm.ª Sr.ª Secretária Geral da CPLP, *Embaixadora Dulce Pereira*

Exm.º Sr. Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, *Conselheiro Alfredo José de Sousa*

Ilustres Autoridades presentes

Excelentíssimos Senhores Participantes do V Encontro

Minhas Senhoras

Meus Senhores

É com desvanecimento que recebo e agradeço a outorga da comenda que leva o nome singular do Infante Dom Henrique, com a qual acabo de ser agraciado. Ela é resultado da boa vontade dos nobres representantes dos Tribunais de Contas de Portugal e Africanos e do Brasil. E também do de Timor Leste, em boa hora recém-incorporados à nossa comunidade.

É fora de dúvida que essa alta distinção se deve à generosa acolhida ao trabalho

que procuramos desenvolver desde a reunião de Lisboa em 1995, quando foi firmado o histórico *Memorandum de Entendimentos*. Iniciava-se então entre nossos tribunais uma nova fase no campo da cooperação técnica e científica, particularmente no que refere ao controlo externo das receitas e despesas públicas.

Desejo compartilhar essa honraria com todos os que, em perfeita sintonia, têm participado, na Secretaria-Geral e nos Tribunais de Contas de nossa comunidade, do construtivo empenho de consolidar sempre mais os laços de cooperação e união entre nossas instituições.

Esta homenagem representa um estímulo a mais para prosseguirmos na relevante missão que nos foi confiada, primeiro pelo então Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Marcos Vilaça, e depois por seus dignos sucessores, entre os quais o hoje Presidente Humberto Souto.

Quero agora manifestar ao nobre e sempre amigo povo deste país — aqui altamente representado por Sua Excelência o Senhor Ministro da República Alberto Sampaio, em representação de Sua Excelência o Presidente da República Portuguesa — o meu mais vivo reconhecimento pelo gesto de apreço e encorajamento.

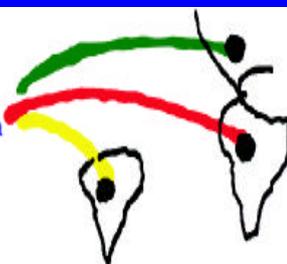
Estendo este sentimento de gratidão ao Ilustre Conselheiro e meu amigo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Professor Alfredo José de Sousa, e aos demais dignos Presidentes e Delegados dos Tribunais da CPLP.

Registo ainda o apoio, que nunca nos faltou, recebido do Presidente do Tribunal de Contas de meus país, Ministro Humberto Souto.

A todos portanto o meu melhor agradecimento.

**ESTATUTO  
DA ORGANIZAÇÃO  
DAS ISC  
DA CPLP**

Tribunais de Contas  
Países de Língua Portuguesa





**CAPÍTULO I**  
**DO NOME E DA FINALIDADE**

**Artigo 1.º**

O Tribunal de Contas de Angola, o Tribunal de Contas da União, do Brasil, o Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o Tribunal Administrativo de Moçambique, o Tribunal de Contas de Portugal e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, Instituições signatárias do *Memorandum* de Entendimentos entre os Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, firmado na Cidade de Lisboa em 29 de Junho de 1995, acordam em instituir a ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLE (ISC) DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, daqui em diante designada ORGANIZAÇÃO.

**Artigo 2.º**

A ORGANIZAÇÃO é uma associação autónoma e independente, criada para fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas Instituições Membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

**Artigo 3.º**

A ORGANIZAÇÃO promoverá, entre outras, as seguintes atividades, sempre no interesse das Instituições Membros:

- a) permuta permanente de documentação, experiências e assistência técnica;
- b) intercâmbio de pessoal técnico para a realização de estágios, seminários e cursos de formação, treinamento e aprimoramento profissional;
- c) estudos sobre temas específicos, visando sobretudo o desenvolvimento e aperfeiçoamento de métodos e sistemas de controlo financeiro, contábil, patrimonial e operacional;
- d) difusão de informações e trabalhos técnicos;
- e) consultas e pesquisas junto a organismos internacionais, entidades fiscalizadoras superiores e a outras entidades especializadas sobre matérias afins;
- f) atualização permanente do Glossário comum de forma a padronizar a linguagem técnica praticada pelas Instituições Membros;

- g) melhoria da contribuição prestada por todas as Instituições ao controlo exercido pelos Parlamentos dos seus Países;
- h) desenvolvimento de esforços no sentido de a Língua Portuguesa se tornar idioma oficial da INTOSAI;
- i) realização de seminários e conferências em áreas de interesse comum.

## **CAPÍTULO II**

### **DOS PRINCÍPIOS**

#### **Artigo 4.º**

A ORGANIZAÇÃO é regida pelos seguintes princípios:

- a) respeito pela independência de cada Instituição e pelo ordenamento jurídico que a rege;
- b) igualdade entre as Instituições Membros;
- c) busca de benefício mútuo;
- d) livre ingresso e desligamento de seus integrantes.

## **CAPÍTULO III**

### **DO INGRESSO NA ORGANIZAÇÃO**

#### **Artigo 5.º**

A ORGANIZAÇÃO está aberta ao ingresso de outras entidades que venham a ser criadas para substituírem as mencionadas no art. 1.º no desempenho das tarefas de instituição suprema de controlo.

§ 1.º A Organização está também aberta ao ingresso da Instituição Suprema de Controlo que venha a ser criada em Timor Leste;

§ 2.º Podem, ainda, aderir à Organização, com o estatuto de observador, entidades ligadas ao controlo externo, designadamente, associações.

## **CAPÍTULO IV**

### **DA ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO**

#### **Artigo 6.º**

A ORGANIZAÇÃO dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa tem a seguinte estrutura:

- a) a Assembleia Geral;
- b) o Conselho Directivo;
- c) a Secretaria Geral;
- d) o Centro de Estudos e Formação.

## **CAPÍTULO V**

### **DA ASSEMBLEIA GERAL**

#### **Artigo 7.º**

A Assembleia Geral é o órgão supremo da ORGANIZAÇÃO, na qual estão representadas todas as Instituições Membros.

#### **Artigo 8.º**

À Assembleia Geral compete:

- a) apreciar temas técnicos seleccionados pela Secretaria Geral com base em propostas das Instituições Membros para serem debatidos em congressos, seminários e outros eventos similares;
- b) aprovar Resoluções sobre os temas debatidos nos congressos, seminários e outros eventos e sobre outros assuntos de interesse técnico comum;
- c) atribuir tarefas ao Conselho Directivo, à Secretaria Geral e ao Centro de Estudos e Formação;
- d) aprovar emendas ao presente Estatuto e a outros instrumentos que venham a reger o funcionamento da ORGANIZAÇÃO;
- e) escolher a sede da Assembleia Geral, reuniões e demais eventos da ORGANIZAÇÃO;
- f) aprovar o ingresso de instituições na ORGANIZAÇÃO;
- g) resolver questões não previstas no presente Estatuto;
- h) escolher a sede do Centro de Estudos e Formação e da Secretaria Geral;
- i) eleger as Instituições Membros auditoras das contas da ORGANIZAÇÃO, ou de outros Organismos que solicitem auditorias;
- j) aprovar o plano de actividades, o orçamento e as contas da ORGANIZAÇÃO.

#### **Artigo 9.º**

À Assembleia Geral compete ainda discutir e baixar resoluções sobre matérias técnicas e administrativas abordadas e aprovadas durante as suas reuniões.

#### **Artigo 10.º**

A Assembleia Geral pode reunir extraordinariamente, por convocação do Presidente de uma das Instituições Membros ou do Secretário Geral, desde que haja anuência de mais da metade das Instituições Membros.

§ único: A Assembleia Geral Extraordinária é presidida pelo Presidente do Tribunal de Contas do País anfitrião ou, no caso de não ocorrer em país a que pertença uma das delegações participantes, pelo Presidente que houver feito a convocação.

#### **Artigo 11.º**

1. A Assembleia Geral reúne ordinariamente, de 2 em 2 anos, sob a presidência do dirigente da Instituição Membro do País anfitrião.
2. A Instituição anfitriã deverá apresentar agenda preliminar dos trabalhos que serão desenvolvidos pela Assembleia Geral.
3. Por ocasião das reuniões da Assembleia Geral poderão ser organizados congressos, seminários ou outros eventos para troca de idéias e de experiências.

#### **Artigo 12.º**

Cada Instituição Membro é representada na Assembleia Geral pelo número de delegados que julgar conveniente, tendo cada delegação direito a apenas um voto na tomada de decisões.

§ único: As resoluções da Assembleia Geral são aprovadas por maioria absoluta de votos.

### **CAPÍTULO VI**

#### **DO CONSELHO DIRECTIVO**

#### **Artigo 13.º**

O Conselho Directivo é responsável pela coordenação geral das ações de

cooperação entre as Instituições Membros da ORGANIZAÇÃO e exerce as competências previstas no presente Estatuto.

#### **Artigo 14.º**

O Conselho Directivo é composto por 3 Instituições membros da ORGANIZAÇÃO:

- a) a Instituição onde vai realizar-se a próxima reunião da Assembleia Geral Ordinária, que o preside;
- b) a Instituição Sede da Secretaria-Geral;
- c) a Instituição Sede do Centro de Estudos e Formação.

§ único: No caso de a Instituição prevista na alínea a) coincidir com as das alíneas b) ou c), a Assembleia Geral designa uma outra, segundo o critério da rotatividade, por ordem alfabética dos Estados respectivos.

#### **Artigo 15.º**

Ao Conselho Directivo compete, em especial:

- a) promover a consecução dos objetivos da ORGANIZAÇÃO;
- b) acompanhar e dinamizar a execução de acordos concluídos ou a serem firmados entre as Instituições;
- c) submeter propostas à Assembleia Geral referentes ao desenvolvimento de suas relações técnicas, científicas e culturais.

#### **Artigo 16.º**

Ao Conselho Directivo compete ainda:

- a) apreciar questões administrativas ligadas ao funcionamento da ORGANIZAÇÃO, bem como autorizar as despesas que não devam ser suportadas pelos seus membros, ouvida a Secretaria Geral, nos termos deste Estatuto;
- b) apreciar questões concernentes ao relacionamento da ORGANIZAÇÃO com a CPLP, INTOSAI, EUROSAI, AFROSAI, OLACEFS e outros organismos inter-

- nacionais, assim como com Entidades Fiscalizadoras Superiores de outros países, nomeadamente as do MERCOSUL;
- c) acompanhar o cumprimento das decisões da Assembleia Geral;
  - d) avaliar o desenvolvimento das atividades de cooperação entre as Instituições Membros;
  - e) propor à Assembleia Geral programas de atividades de cooperação bienais;
  - f) propor à Assembleia Geral emendas ao presente Estatuto e a outros instrumentos que venham a reger o funcionamento da ORGANIZAÇÃO;
  - g) avaliar o funcionamento da Secretaria Geral e do Centro de Estudos e Formação e aprovar medidas para o aperfeiçoamento de seus desempenhos;
  - h) propor à Assembleia Geral a aprovação do plano de actividades, dos orçamentos e das contas da ORGANIZAÇÃO.
  - i) aprovar os orçamentos e as contas da Organização, *ad referendum* da Assembleia Geral, caso esta não reúna no prazo previsto neste Estatuto;
  - j) autorizar uma co-participação das despesas relativas à organização da Assembleia Geral, das reuniões do Conselho Directivo ou de outros eventos, com aplicação das receitas da ORGANIZAÇÃO.
  - k) promover a realização de auditorias conjuntas.

#### **Artigo 17.º**

1. O Conselho Directivo reúne, em princípio, anualmente, na sede da Secretaria Geral, do Centro de Estudos e Formação ou na sede da Instituição organizadora da Assembleia Geral.
2. As reuniões do Conselho Directivo são convocadas pelo seu Presidente, por sua iniciativa ou por solicitação de algum dos membros.
3. As reuniões do Conselho Directivo serão preparadas pela Secretaria-Geral, órgão executor das deliberações do Conselho.

#### **Artigo 18.º**

Cada Instituição é representada no Conselho Directivo pelo número de membros designados que julgar conveniente, tendo cada delegação o direito a apenas um voto na tomada de decisões.

**CAPÍTULO VII**  
**DA SECRETARIA GERAL**

**Artigo 19.º**

À Secretaria Geral compete, especialmente:

- a) preparar as reuniões do Conselho Directivo e executar suas deliberações;
- b) desempenhar as funções de contacto entre as Instituições integrantes da ORGANIZAÇÃO no que concerne à cooperação mútua e ao intercâmbio de informações, experiências e assistência técnica;
- c) receber sugestões e propostas dos membros da ORGANIZAÇÃO, tomando as providências necessárias à sua divulgação, discussão, aprovação e execução;
- d) manter as Instituições Membros integrantes da ORGANIZAÇÃO informadas das actividades de colaboração planeadas e desenvolvidas;
- e) organizar as reuniões e os eventos da ORGANIZAÇÃO, proporcionando apoio administrativo e técnico às actividades a desenvolver durante esses eventos, sempre que tal apoio seja requerido pela Instituição anfitriã;
- f) coordenar a escolha dos temas técnicos a discutir durante os congressos, seminários e outros eventos da ORGANIZAÇÃO;
- g) elaborar, com base em sugestões das Instituições Membros, propostas dos programas de actividades de cooperação bienais a serem submetidas a discussão do Conselho Directivo;
- h) elaborar e submeter à aprovação do Conselho Directivo os projectos de orçamento a aprovar pela Assembleia Geral;
- i) arrecadar as receitas e realizar os pagamentos referentes às despesas autorizadas;
- j) elaborar e apresentar ao Conselho Directivo os relatórios financeiros e as contas de gerência anuais que hão-de ser submetidas à aprovação da Assembleia Geral;
- k) promover e acompanhar a realização das acções previstas nos programas de actividades de cooperação aprovados;
- l) divulgar os resultados, decisões e recomendações dos eventos da ORGANIZAÇÃO e das reuniões dos seus órgãos;
- m) manter contactos com a CPLP, INTOSAI, EUROSAI, AFROSAI, OLACEFS e

outros organismos internacionais e divulgar as atividades desenvolvidas pela ORGANIZAÇÃO;

- n) manter contatos com organismos internacionais, entidades fiscalizadoras superiores, outras entidades e especialistas para promover consultas sobre matérias técnicas do interesse das Instituições membros;
- o) manter actualizado o *site* da ORGANIZAÇÃO na INTERNET;
- p) executar outras tarefas em virtude de decisões tomadas nas reuniões do Conselho Directivo ou da Assembleia Geral.

#### **Artigo 20.º**

A Assembleia Geral elegerá a Instituição-Membro que sediará a Secretaria Geral por um período de dois anos, renovável.

§ 1.º No caso de a Assembleia Geral não reunir no período previsto neste Estatuto, o mandato da Instituição eleita para sede da Secretaria Geral fica automaticamente prorrogado até a realização da próxima Assembleia.

§ 2.º O Presidente da Instituição eleita para sede da Secretaria Geral designa o Secretário Geral, destina dependências e proporciona os meios materiais e pessoal para o funcionamento da Secretaria Geral.

§ 3.º A cada Assembleia Geral o Secretário Geral deverá apresentar relatório de atividades do seu período de gestão.

### **CAPÍTULO VIII**

#### **DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO**

#### **Artigo 21.º**

O Centro de Estudos e Formação visa promover, em articulação com a Secretaria Geral, a elaboração de estudos, a promoção de cursos de formação e a edição de publicações de interesse comum.

#### **Artigo 22.º**

A Assembleia Geral elegerá a Instituição-Membro que sediará o Centro de Estudos e Formação por um período de dois anos, renovável.

§ 1.º No caso de a Assembleia Geral não reunir no período previsto neste Estatuto, o mandato da Instituição eleita para sede do Centro de Estudos e Formação fica automaticamente prorrogado até a realização da próxima Assembleia.

§ 2.º A cada Assembleia Geral o representante do Centro de Estudos e Formação deverá apresentar relatório de atividades do seu período de gestão.

## **CAPÍTULO IX**

### **DOS CONGRESSOS, SEMINÁRIOS E OUTROS EVENTOS**

#### **Artigo 23.º**

As Instituições Membros da ORGANIZAÇÃO realizam congressos, seminários e outros eventos similares, em especial, por ocasião das reuniões da Assembleia Geral.

#### **Artigo 24.º**

Os temas técnicos a debater nos eventos a que se refere o artigo anterior são selecionados a partir de sugestões encaminhadas pelas Instituições Membros à Secretaria Geral. A seleção é feita em três fases:

- a) primeira fase: a Secretaria Geral solicita aos Presidentes das Instituições Membros propostas de temas técnicos a serem debatidos pela Assembleia Geral;
- b) segunda fase: a Secretaria Geral encaminha aos Presidentes relação contendo todas as propostas apresentadas, solicitando a indicação de prioridades através da atribuição de uma numeração (o número 1 correspondendo ao tema que a Instituição Membro desejar debater prioritariamente);
- c) terceira fase: a Secretaria Geral faz um levantamento dos temas que receberem maior adesão e os indica para serem discutidos durante o evento, comunicando o resultado às Instituições Membros.

## **CAPÍTULO X**

### **DAS FINANÇAS DA ORGANIZAÇÃO**

#### **Artigo 25.º**

Constituem receitas da ORGANIZAÇÃO:

- a) o produto das quotas das Instituições Membros;

- b) os donativos, bem como os legados e heranças em dinheiro aceites pela ORGANIZAÇÃO;
- c) os subsídios do Estado ou de outras entidades públicas ou privadas;
- d) as contribuições voluntárias dos Membros ou de outros parceiros para o desenvolvimento das Instituições Membros;
- e) o mais que lhe for atribuído por lei, regulamento ou contrato.

§ Único: Os montantes das quotas referidas na alínea a), bem como o prazo de pagamento e a sua periodicidade são fixados pela Assembleia Geral, sob proposta do Conselho Directivo e notificados pela Secretaria Geral a todos os Membros.

#### **Artigo 26.º**

As receitas da ORGANIZAÇÃO destinam-se à cobertura dos encargos inerentes à sua actividade e fins próprios, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.

#### **Artigo 27.º**

As Instituições Membros que tiverem a seu cargo a Secretaria Geral e o Centro de Estudos e Formação suportam os encargos com os recursos humanos, materiais e instalações necessários ao seu funcionamento.

#### **Artigo 28.º**

As despesas relativas à realização da Assembleia Geral, da reunião do Conselho Directivo e de outros eventos são suportadas pela Instituição Membro do País anfitrião.

§ único: O Conselho Directivo pode autorizar uma comparticipação naquelas despesas, por aplicação das receitas próprias.

### **CAPÍTULO XI**

#### **DA VIGÊNCIA DESTE ESTATUTO**

#### **Artigo 29.º**

1. O Estatuto da ORGANIZAÇÃO entra em vigor imediatamente após sua aprovação pelas Instituições mencionadas no Artigo 1º, convocando-se, em seguida, a Assembleia Geral.
2. As disposições deste Estatuto em matéria orçamental e financeira entram em

vigor após estarem reunidas as condições necessárias, mediante declaração da Assembleia Geral nesse sentido, sob proposta do Conselho Directivo.

## **CAPÍTULO XII**

### **Disposição Transitória**

#### **Artigo 30.º**

Ficam mantidas as atuais sedes da Secretaria Geral e do Centro de Estudos e Formação até à próxima Assembleia Geral ordinária, a realizar-se em 2002.

O presente Estatuto foi aprovado no *V Encontro*, realizado em Portugal, na cidade de Ponta Delgada, em 16 de Julho de 2001, estando as Instituições membros representadas por:

- Tribunal de Contas de Angola – *Conselheiro Presidente, Julião António;*
- Tribunal de Contas da União do Brasil – *Ministro Presidente Humberto Guimarães Souto;*
- Tribunal de Contas de Cabo Verde – *Conselheira Presidente, Edelfride Barbosa Almeida;*
- Tribunal de Contas da Guiné-Bissau – *Conselheiro Presidente, Caetano N'tchama;*
- Tribunal Administrativo de Moçambique – *Conselheiro Presidente, António Luís Pale;*
- Tribunal de Contas de Portugal – *Conselheiro Presidente, Alfredo José de Sousa;*
- Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe – *Conselheiro Bartolomeu Amado Vaz;*

seguinte autenticado com as assinaturas do Presidente da sessão em que foi aprovado e do Secretário-Geral da Organização:

O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,  
(Conselheiro *Alfredo José de Sousa*)

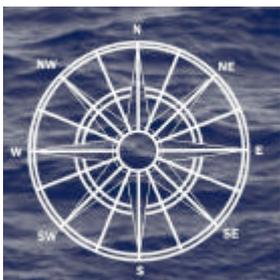
O Secretário-Geral,  
(Ministro *Luciano Brandão Alves de Souza*)



**CONTRIBUTOS  
DAS ISC  
PARA  
O  
TEMA  
DO  
ENCONTRO**



Vista parcial da Sala de Trabalhos



**TEMA**

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP E  
OS DESAFIOS DAS AUDITORIAS**





TRIBUNAL DE CONTAS  
DE  
ANGOLA



Os tribunais de contas dos países da CPLP, com excepção de Portugal e Brasil, são por razões históricas instituições de criação recente.

No caso específico de Angola, o Tribunal de Contas foi criado pela Lei n.º 5/96 de 12 de Abril.

Mesmo assim, por razões de diversa índole só este ano começou “de jure” o seu funcionamento com a tomada de posse, no passado dia 4 de Abril do ano em curso, do Juiz Conselheiro Presidente.



Presidente do TCA,  
*Cons. Juliano António*

Estamos certos de que iremos encontrar em V.Ex.<sup>as</sup>, o mesmo espírito de abertura e de entreajuda, para que possamos partilhar não só os êxitos mas também as dificuldades das vossas experiências.

Angola tem assim o privilegio de sendo o último país a instituir o Tribunal de Contas, poder beneficiar desses ensinamentos, do qual seria injusto não destacar o apoio que vem sendo prestado pelos distintos Tribunais de Contas dos países da CPLP em particular os de Portugal e Brasil a quem queremos deixar aqui expresso o nosso vivo agradecimento e apreço.

Apesar da pouca experiência na área, fruto dos nossos conhecimentos colhidos na magistratura dos tribunais comuns com apoio multiforme de V.Ex.<sup>as</sup>, saberemos dar resposta adequada com passos seguros para se efectivar na prática, o controlo das finanças públicas que até então não era realizável com rigor por razões óbvias, por um órgão externo.

A nossa situação no contexto dos países da CPLP é “sui géneris” pois que, a prolongada guerra, imposta por um sedento do poder pela via armada, fez com que se estabelecessem prioridades na definição de políticas, que grosso modo, afectaram a institucionalização do nosso tribunal.

No período anterior a independência de Angola, a fiscalização das Contas Públicas, tinha um pendor predominantemente administrativo e não uma fiscalização independente.

Após a independência, o Tribunal de Contas não foi institucionalizado, talvez pelo sistema político, económico então vigente que implantou, um menor rigor na gestão e controlo das coisas públicas, porquanto alguns instrumentos legais que tornavam possível esse controlo, foram revogados ou caíram em desuso.

Os parâmetros habituais de captação de receitas públicas de uma economia, até então alicerçada na propriedade de iniciativa privada, foram ignorados que como consequência, reflectiu-se negativamente no domínio das despesas públicas, particularmente na estrutura de controlo de contas públicas.

Qualquer orçamento é um quadro referencial das receitas e despesas do Estado.

No capítulo das receitas é notória uma significativa redução da contribuição dos impostos, provenientes das actividades económicas diversa do sector privado, segundo a nossa constatação, por inexistência na altura de um órgão especializado que efectuasse tal controlo.

Como consequência, herdamos o estado crítico que conhecemos, das finanças públicas de Angola cujo quadro pretendemos transformar, para que, os fundamentos e a razão social do princípio da prestação de contas do erário público, exigido pelos cidadãos enquanto contribuintes, seja uma realidade.

Para concretização dos objectivos a que nos propusemos, elaboramos um plano de acção estratégico, que através de auditorias iremos de forma paulatina e progressivamente, conhecer a situação real dos órgãos da Administração do estado e outros abrangidos pela jurisdição do Tribunal de Contas.

Estamos cientes que das dificuldades que teremos de enfrentar a nível dos nossos países na luta contra os abutres que delapidam sem dó nem piedade os recursos financeiros públicos como se de propriedade pessoal se tratasse. Mas não retrocederemos em momento algum de combatê-los até que a sociedade veja em nós o garante da defesa do controlo das finanças públicas, através de várias auditorias o que num curto espaço de tempo, poderemos afirmar no próximo encontro, o estado de arrumação das nossas casas.

A finalidade do Tribunal de Contas consiste na fiscalização da legalidade e regularidade das despesas públicas e de julgamento da conta única do Estado que a lei mandar submeter-lhe.

Assim sendo, é necessário que as Instituições que exercem funções de fiscalização e controlo no aparelho Administrativo contribuam com espírito de cooperação e entreajuda para o seu sucesso.

Por seu turno, a população em geral, na qualidade de contribuinte do Estado e ao mesmo tempo beneficiária do rendimento nacional, deve também ajudar o Tribunal de Contas através de críticas construtivas e incentivos morais a controlar melhor o património do Estado que também é seu.

Fora das nossas fronteiras, para além da cooperação com os organismos internacionais ligados ao sistema financeiro mundial como no caso do FMI e do Banco Mundial, a cooperação entre Instituições congéneres dos Estados membros da CPLP deve ser um facto inquestionável por razões históricas e culturais que nos unem.

As irregularidades na gestão financeira dos erários públicos que se verificam na

generalidade dos nossos países, são a causa principal da criação de instituições supremas de controlo externo.

Essas irregularidades decorrem pelo facto de as sociedades estarem impregnadas, de fenómenos tais como: a corrupção, o crime organizado (fraudes financeiros, peculato) bem como a imoralidade administrativa.

A corrupção é, segundo António Ezequiel de Arcanjo Neto, Procurador da Justiça do Brasil, caracterizada de três formas:

- a) **corrupção legalista** – segundo a qual existe corrupção, quando há desvio por parte de um funcionário público, dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensa para si ou para outras pessoas;
- b) **corrupção centrada no mercado** – quando o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como forma de aumentar a sua renda pessoal; Esta definição é que tem servido de base dos economistas sobre a corrupção.
- c) **corrupção centrada na ideia do bem público** – uma prática é considerada, como corrupta quando o interesse comum, pensando como algo que tem existência e poder ser identificado, é violado em função da preocupação com vantagens particulares.

A corrupção despoleta na sociedade, o chamado crime organizado, a qual se dá através do pagamento em dinheiro de suborno ou propina, para a obtenção de actos favoráveis por parte do funcionário público.

A esse propósito afirmou o grande penalista Argentino, Eugenio Zaffaroni que a principal fonte do crime organizado é o próprio Estado, cujas estruturas acabam por cair acidentalmente ou não, nas mãos dos corruptos que se passam a valer dela.

Uma das estratégias do crime organizado é obter o controlo dos órgãos de repressão do Estado, que se dá através da corrupção em seu sentido jurídico, isto é, a oferta ou promessa de qualquer vantagem económica ou não para que o funcionário público actue contrariamente ao dever funcional, isto para manter a sua conexão com o poder político.

Para contrapor a esses actos, os Tribunais de Contas criam um conjunto de procedimentos que designamos por auditorias que são um instrumento privilegiado de controlo financeiro pois, só através desta forma de controlo, é possível ao Tribu-

nal instruir processos sujeitos à apreciação de modo a que no exercício das suas funções de fiscalização sucessiva este órgão de controlo possa emitir juízos de valor sobre a legalidade e regularidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficiência e eficácia.

Como foi referido anteriormente, vivemos em sociedades mais ou menos corruptas, assumindo formas mais ou menos sofisticadas consoante o nível de desenvolvimento.

Por este facto, os organismos alvos das nossas auditorias estudam cada vez mais formas de escamotear os seus erros, ludibriando à primeira vista os auditores. É necessário pois que quanto mais evoluem as sociedades mais evoluídos devem ser os métodos a aplicar em visitas de auditorias. Neste aspecto consideramos de bem vinda a criação de uma organização a nível das nossas instituições cujo Estatuto será discutido e certamente aprovado neste fórum, onde a troca de experiência e formação de quadros e o intercâmbio de informações constituem a nota dominante.

- Em jeito de recomendações sugerimos que na gestão da coisa pública haja maior transparência.
- Os países com maior experiência devem envidar esforços no sentido de aumentar a capacidade de resposta demanda.
- Em caso de necessidades concretas devem os países melhor dotados de meios de auditorias prestar o seu auxílio aos mais necessitados.

## CONCLUSÕES

Trilhamos um caminho bastante turbulento porquanto ninguém gosta de ser controlado. Por imperativo da defesa e protecção dos interesses dos nossos Estados, a existência dos órgãos de controle e auditoria em sociedades modernas é imprescindível, pois que, o controle não representa uma finalidade em si próprio mas sim parte imprescindível de um mecanismo regulador que deve salientar oportunamente os desvios normativos e infracções aos princípios da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO  
BRASIL



## Índice

1. Apresentação .....	47
2. Desenvolvimento .....	48
Evolução e atual estágio do Tribunal de Contas da União .....	48
Treinamento .....	49
Estrutura Organizacional .....	50
Resultados efetivos das auditorias realizadas em novas áreas .....	56
Obras Públicas .....	56
Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo .....	56
Desestatizações .....	57
O Controle Externo e os Acordos de Cooperação .....	57
3. Conclusões .....	59
4. Recomendações .....	61



## 1. Apresentação

O tema *Os Tribunais de Contas da CPLP e o Desafio das Auditorias* enseja a oportunidade de uma boa reflexão quanto ao necessário salto qualitativo, em relação à forma de atuação das entidades fiscalizadoras superiores, responsáveis por assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, evitando e inibindo a malversação e o desperdício.



Ministro Marcos Vinicius Vilaça,  
do TCU

A cada dia se apresenta mais clara a crescente expectativa da sociedade quanto à efetividade das ações relativas ao controle externo e, em última análise, quanto à consecução da missão a cargo dos Tribunais de Contas.

Essas instituições estão obrigadas a adequadas ações de combate às causas das desigualdades e dos problemas sociais de nossas populações, em favor do crescimento econômico sustentado, do combate à pobreza, da saúde pública, da educação, da redução de desigualdades inter-regionais, da preservação do meio ambiente, dentre tantas outras, mediante identificação de responsabilidades, adoção de providências visando à reparação dos

danos causados e aplicação das penalidades legais.

É grande a amplitude do controle, pois alcança desde a aplicação de modestos valores na aquisição de bens de consumo necessários à manutenção administrativa, até as cifras mais significativas destinadas à execução de programas governamentais. E não só no que diz respeito ao volume de tais recursos postos a serviço da sociedade, visto que a amplitude do controle engloba também os aspectos da legalidade, da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

Considerando os limites da capacidade operacional das instituições de controle, surge o desafio em estabelecer prioridades e em criar meios que qualifiquem os benefícios de suas ações.

Nesse sentido, as auditorias apresentam-se como instrumento de valor inegável, pois além do caráter fiscalizatório, repressivo e punitivo, possuem, em muitos casos, funções de orientação e prevenção.

Em defesa, ainda, da utilização de auditorias como instrumento a serviço da missão a cargo dos Tribunais de Contas, não se pode desprezar os efeitos positivos gerados pela expectativa do controle, que ocorre exatamente em razão da presença

do órgão de fiscalização superior junto aos entes jurisdicionados. Junte-se a isso, o fato de as auditorias trazerem ao processo de apreciação das contas dos responsáveis pela aplicação dos dinheiros públicos, os elementos de conhecimento indispensáveis ao julgamento a cargo da Corte, o que fortalece o seu trabalho.

Nessa linha, entendendo que as auditorias constituem uma vertente de extrema importância para os objetivos institucionais dos Tribunais de Contas, pensamos trazer a este *fórum*, um panorama da realidade brasileira no que se refere às auditorias do Tribunal de Contas da União, com seus pontos fortes e pontos fracos, bem como pretendemos apresentar propostas de caráter geral, advindas de nossa experiência, no desejo de que possam contribuir no processo de construção de um controle externo efetivo e que atenda às expectativas do cidadão.

## **2. Desenvolvimento**

### **Evolução e atual estágio do Tribunal de Contas da União**

O Tribunal de Contas da União criado em 1893, com as atribuições de revisão e julgamento das despesas públicas, teve sua vertente fiscalizadora fortalecida com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a qual determinou expressamente que prestasse auxílio ao Congresso Nacional no controle externo, mediante fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

De fato, até 1992, os processos relativos a auditorias não chegavam a 500 anuais, tendo esse número aumentado gradualmente a partir desse período, atingindo 1.015, em 1999. De 1990 a 1999 foram realizados 8.686 trabalhos de fiscalização.

Estabeleceu, ainda, a Constituição Federal, que as auditorias são realizadas pelo TCU por iniciativa própria ou por solicitação das Casas do Congresso Nacional e que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar-lhe irregularidades ou ilegalidades.

Nesse sentido, tem sido observada a crescente aproximação do TCU com a sociedade nos últimos 10 anos, visto o significativo aumento no número de processos de denúncias e representações e de processos originários do Congresso Nacional, derivando em ações de fiscalização.

Essa crescente demanda, que reflete a dinâmica das alterações econômicas,

políticas e sociais do País, tem, na verdade, ditado rumos ao Tribunal. Daí ter direcionado seus esforços no sentido do desenvolvimento de novas técnicas e procedimentos aplicáveis às auditorias, bem como da instituição de novos tipos delas, mais adequados à obtenção dos resultados esperados pela sociedade.

### **Treinamento**

Em razão, pois, das novas competências do TCU, providências foram adotadas visando dotar a Corte das condições necessárias para o exercício do controle, conjugando a atuação judicante e as atividades de fiscalização.

Assim, mais ênfase foi dada às atividades de treinamento, com a criação, em 1993, do Instituto Serzedello Corrêa - ISC, responsável pelo planejamento, coordenação e avaliação das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos. Bem assim da promoção de estudos, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle e da Administração Pública.

O Instituto promoveu, no período de 1992 a 2000, a realização de treinamento para cerca de 28.000 treinandos<sup>1</sup>, dentre servidores do TCU e de órgãos conveniados nas áreas de gerenciamento organizacional, informática, redação e gramática e de controle externo.

A necessidade de mesclar uma formação generalista e flexível com uma especialização levou o ISC a oferecer, de forma mais abrangente, oportunidades de pós-graduação aos servidores.

As atividades de capacitação vêm sendo aprimoradas por meio da criação de mecanismos mais eficazes de diagnóstico de necessidades, da melhoria do planejamento instrucional e da implantação de avaliação do impacto do treinamento no trabalho.

Ainda na área de treinamento, formalizaram-se acordos de cooperação com entidades nacionais e internacionais com experiência em atividades de controle, com destaque para os trabalhos desenvolvidos em conjunto com o Reino Unido.

Em 1998, teve início o Projeto de Cooperação Técnica entre o TCU e o Reino Unido, com o apoio do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional

---

<sup>1</sup> O número total de treinandos contempla a participação de servidores em um ou mais cursos.

– DFID. O projeto envolve, além das atividades de treinamento, o aperfeiçoamento de métodos e técnicas na área de Auditoria de Natureza Operacional, envolvendo a produção de documentos técnicos. Os resultados já alcançados mostram-se bastante satisfatórios.

### **Estrutura Organizacional**

Às novas atribuições impostas pela Carta Magna não se seguiu, no entanto, significativo aumento do quadro funcional da instituição. O número de servidores do TCU passou de 1.957, em 1988, para 2.146, atualmente. Ressalte-se que o aumento no número de cargos da estrutura do Tribunal de Contas da União depende de aprovação do Congresso Nacional.

Por outro lado, procurou-se elevar a qualificação técnica do corpo funcional do TCU, originalmente alta em razão da forma de seleção, tendo sido instituída etapa de formação profissional, concomitante ao processo de seleção por concurso público, consistindo em treinamento específico em diversas áreas de conhecimento. Tal etapa está sujeita a avaliação de rendimento do aluno, cuja aprovação constitui pré-requisito à aprovação final no concurso público de seleção de novos servidores.

O recrutamento mediante concurso público tem favorecido a diversidade de perfis profissionais do quadro funcional da instituição, considerado fator importante ao impulso nas auditorias de natureza operacional, tanto no que se refere às auditorias de desempenho operacional quanto à avaliação de programas, visto a diversidade dos assuntos, organizações e programas.

Apesar de novas atribuições, também não foram produzidas, de imediato, significativas alterações na estrutura organizacional da instituição. As unidades técnicas até então existentes passaram a absorver a maior demanda por auditorias não tendo sido criadas novas estruturas de funcionamento para tal. Os técnicos que executavam as atividades de instrução de processos de prestação e tomada de contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos passaram a executar, também, as novas auditorias nos órgãos e entidades sob jurisdição do Tribunal.

A partir do presente ano, no entanto, alterações organizacionais significativas passaram a ser implantadas nos setores encarregados da atividade fim do Tribunal, como a criação de unidades técnicas de coordenação, voltadas para Contas e para Auditorias.

As duas recém criadas Secretarias Adjuntas, de Fiscalização e de Contas, estão ligadas diretamente à Secretaria-Geral de Controle Externo, unidade técnico-executiva

subordinada à Presidência do Tribunal, com competência para gerenciar, supervisionar e avaliar as ações relacionadas às suas respectivas áreas. Vêm atuando de maneira coordenada no sentido de racionalizar a utilização dos recursos materiais e humanos, no controle dos recursos geridos pelas unidades jurisdicionadas. São cerca de 2.500 órgãos e entidades, tanto do Poder Executivo Federal, quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário. Considerando, ainda, a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação, por parte dos Estados e Municípios, dos recursos recebidos a título de transferências voluntárias e decorrentes de determinação constitucional e legal, ampliou-se significativamente o universo de entes passíveis de serem auditados pelo Tribunal, visto que são mais de 5.500 prefeituras municipais.

No que se refere às atividades de auditoria, núcleos de especialização foram criados e novos processos de trabalho têm sido desenvolvidos, mediante o desenvolvimento de projetos, nas áreas de auditoria de pessoal, de obras e patrimônio da União, de avaliação de programas governamentais e de desestatização. Os núcleos de especialização constituem as quatro novas Secretarias de Fiscalização, quais sejam,

- Secretaria de Fiscalização de Pessoal
- Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União<sup>2</sup>
- Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo<sup>3</sup>, e
- Secretaria de Fiscalização de Desestatização<sup>4</sup>.

Atualmente, as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União estão agrupadas em dois núcleos técnicos:

- auditorias de conformidade; e
- auditorias de natureza operacional.

As auditorias de conformidade estão voltadas para a fiscalização de desvios de recursos, fraudes ou irregularidades em que esteja envolvido dinheiro público.

Já as auditorias de natureza operacional abrangem duas modalidades, a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa. A primeira tem o foco na

---

<sup>2</sup> Projeto: Avaliação das Ações Referentes a Manutenção, Adequação, Construção e Segurança em Rodovias Financiadas com Recursos Federais

<sup>3</sup> Projeto: Cooperação Técnica TCU/Reino Unido

<sup>4</sup> Projeto: Análise do Processo de Outorga da Concessão de Rodovias Federais à Iniciativa Privada e Fiscalização das Concessões em Andamento quanto aos Valores dos Pedágios Praticados pelas Concessionárias Federais.  
Projeto: Revisões Tarifárias nas Concessões de Distribuição de Energia Elétrica

economicidade, eficiência, eficácia das ações públicas, e a segunda, na efetividade dos programas e projetos governamentais.

Continuando a preparação da Corte para atingir metas de aumento de qualidade e produtividade, encontra-se em elaboração o Programa de Desenvolvimento Profissional em Auditorias – PDPA, com o qual se pretende desenvolver condições necessárias à certificação de qualidade dos relatórios de auditoria de conformidade, em sintonia com padrões de excelência previamente estabelecidos.

Parece-nos ser esse um grande desafio que se apresenta não só ao TCU, como aos demais Tribunais de Contas: dotar nossas instituições da capacidade de adaptação que permita moldar seus métodos de trabalho, em especial os relativos às auditorias, ao atendimento imediato das necessidades da sociedade.

#### **Novos rumos para as Auditorias**

Referi-me anteriormente à existência de fatores que têm direcionado a forma de atuação da instituição que represento. Nesse sentido cito, por exemplo, a informatização.

No caso do Brasil, complexos sistemas informatizados de dados passaram a ser utilizados na administração pública<sup>5</sup>, seja na gestão dos recursos financeiros e orçamentários da Nação – SIAFI e SIDOR, na administração dos recursos humanos da administração pública – SIAPE, no gerenciamento do sistema bancário nacional – SISBACEN e, até mesmo, na realização de eleições no país inteiro e para vários cargos, mediante o sistema de voto eletrônico, ou de apostas múltiplas em diversas modalidades de loterias, esportiva ou de números. O uso de tais instrumentos por parte do setor público afeta sobremaneira os tradicionais métodos de auditoria até então utilizados, determinando mudanças no dia-a-dia de nossas entidades de controle.

A quase totalidade da atividade contábil-financeira é processada no SIAFI e não existe exigência legal no sentido de que as demonstrações financeiras geradas por esse sistema sejam certificadas nos moldes da certificação de balanços utilizada pelas empresas de auditoria independente, no setor privado.

Igualmente impactante em nossas tarefas de controle tem sido o reflexo da

---

<sup>5</sup> SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
SIDOR - Sistema de Dados Orçamentários  
SIAPE - Sistema de Administração de Pessoal  
SISBACEN - Sistema de Informações do Banco Central

nova ordem mundial no que diz respeito à área ambiental. Novos conceitos e responsabilidades vêm sendo introduzidos nos cenários nacional e internacional, decorrentes do processo de globalização, gerando a necessidade de maiores investimentos por parte do setor público bem como novas posturas relativas aos processos de fiscalização e reparação de danos ambientais. O TCU, desde já algum tempo, vem se preparando para este tipo específico de serviço.

Outros catalizadores do processo de aprimoramento das auditorias a cargo do TCU, desta feita fatores determinantes de natureza interna, intra-país, são, por exemplo:

- a participação mais efetiva do TCU em apoio ao Congresso Nacional, com o fornecimento de informações para subsidiar a discussão e aprovação do Orçamento Geral da União, em especial no que se refere à destinação de recursos orçamentários e financeiros à execução de obras públicas;
- a adoção de novo modelo de atuação governamental, constante do Plano Plurianual para o período 2000-2003, denominado Gestão Empreendedora, em que todas as atividades e projetos executados pelo governo devem estar estruturados em programas voltados para o atendimento dos problemas da sociedade; e
- a magnitude do volume dos gastos públicos com a máquina administrativa governamental. O gasto com salários chega a 6,3% do orçamento da União, que é de aproximadamente de US\$ 387 bilhões.

Diante dessa realidade, e a despeito das dificuldades impostas, dentre outros fatores, por: a) limitações de natureza legal, a exemplo da ausência de previsão da possibilidade de quebra do sigilo bancário e fiscal no processo de fiscalização; b) limitações orçamentárias, visto que o aumento das competências do Tribunal não tem sido acompanhado de correspondente aumento dos recursos financeiros disponíveis (o orçamento do TCU é de cerca de 0,04% do da União, equivalendo a US\$ 177 milhões); e c) um quadro de pessoal que, embora bem preparado, é em quantitativo, insuficiente para o atendimento das demandas; temos buscado os meios para incrementar a realização de auditorias, em especial nas novas áreas de desestatização, desempenho operacional e avaliação de programas. Para tanto, já se conta com o suporte de documentos técnicos específicos, tais como:

- Manual de Auditoria em Sistemas Informatizados
- Manual de Auditoria Ambiental (em fase final de aprovação)
- Procedimentos de Auditoria em Obras Públicas
- Manual de Auditoria de Natureza Operacional
- Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos
- Mapa de Processos, e
- Benchmarking

Destaque-se também, a relevância da adoção de adequada metodologia de planejamento da atividade de fiscalização, de forma a obter uma melhor relação custo/benefício quanto à utilização dos recursos disponíveis no órgão de controle.

Ressalto a importância que terá para o TCU a implantação do *FISCALIS*, sistema de apoio ao planejamento e à execução das auditorias do TCU, já com seus módulos de planificação e planejamento em curso, restando por implantar os módulos de execução e relatório. Como parte do projeto, já estão sendo aplicadas na elaboração do Plano de Auditoria de nossa instituição duas bases operacionais:

- Matriz de Risco, e
- Sistema *Priori*.

A matriz de risco, técnica onde define-se um conjunto de critérios ponderados que, atribuídos a cada órgão ou entidade jurisdicionado, gera uma pontuação capaz de orientar a escolha do ente a ser auditado, estará permitindo um planejamento baseado na avaliação de riscos.

Dentre os critérios que têm sido observados na matriz de risco, estão os de relevância, materialidade, histórico de multas/citações, últimas auditorias realizadas e complexidade do órgão ou entidade em questão.

O critério de relevância da matriz de risco baseia-se:

- na identificação de programas de governo classificados como prioritários na Lei Orçamentária Anual – LOA
- no interesse demonstrado pelo Congresso Nacional quanto à atividade do órgão/entidade em questão
- no impacto social direto causado em decorrência de sua atuação, e

- no fato da mídia ter divulgado falhas ou irregularidades na condução de suas atividades.no interesse demonstrado pelo Congresso Nacional quanto à atividade do órgão/entidade em questão
- na identificação de programas de governo classificados como prioritários na Lei Orçamentária Anual – LOA
- no interesse demonstrado pelo Congresso Nacional quanto à atividade do órgão/entidade em questão
- no impacto social direto causado em decorrência de sua atuação, e
- no fato da mídia ter divulgado falhas ou irregularidades na condução de suas atividades.no interesse demonstrado pelo Congresso Nacional quanto à atividade do órgão/entidade em questão

Já o critério de complexidade tem levado em conta o grau de especialização das operações/sistemas e a complexidade de sua estrutura organizacional.

O sistema *Priori* irá permitir a hierarquização, também mediante ponderação, de todas as atividades a cargo das unidades técnicas do Tribunal de Contas da União, que incluem, além das auditorias, a análise de processos de contas, representações, denúncias, dentre outros.

Os esforços têm sido direcionados para que a aplicação desses mecanismos possibilite de imediato:

- o alinhamento do Plano de Auditoria com o plano estratégico do TCU
- a identificação dos principais focos de interesse para os trabalhos de auditoria, direcionando os trabalhos a matérias com materialidade e relevância necessários
- a formulação de indicadores de desempenho da atividade de auditoria
- a utilização de programas básicos de auditoria previamente aprovados
- a utilização de metodologia para avaliação dos controles internos
- a utilização de relatórios padronizados de auditoria e de papéis de trabalho, e
- a utilização de técnicas de amostragem estatística.

Busca-se com o desenvolvimento desses novos instrumentos, a exemplo do *FISCALIS*, suprir deficiências, inclusive quanto à disponibilidade de recursos para a realização de sua missão.

## **Resultados efetivos das auditorias realizadas em novas áreas**

### **Obras Públicas**

Em 1995 registrou-se a existência de mais de 2.200 obras sem conclusão, em todo o país, que colocava em risco o retorno de investimentos da ordem de R\$ 15 bilhões, equivalente a US\$ 6,1 bilhões.

A partir de 1997, em atendimento à demanda do Congresso Nacional, temos realizado auditorias em obras públicas objetivando informar ao Parlamento, em tempo hábil, aquelas em que tenham sido identificados indícios de irregularidades, fornecendo, ainda, informações gerenciais sobre a execução físico-financeira.

De 1997 a 2000, haviam sido fiscalizadas cerca de 440 obras em todo o território nacional, envolvendo recursos da ordem de R\$ 7,9 bilhões, mais ou menos US\$ 3,2 bilhões, cuja execução foi acompanhada diretamente pelo Tribunal. Em decorrência dessa atuação, a liberação de recursos para mais de 120 projetos foi suspensa pelo Congresso Nacional quando da aprovação das leis orçamentárias anuais.

Reafirmando a tendência de que as auditorias, em particular as auditorias em obras públicas, constituem uma vertente de significativa importância nas nossas atividades, em 2001 estão programadas auditorias em cerca de 320 obras localizadas em todo o território nacional, representando o acompanhamento direto de recursos da ordem de R\$ 7,5 bilhões, o que vale dizer US\$ 3,1 bilhões.

### **Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo**

Como resultado dos trabalhos de cooperação desenvolvidos nos últimos 3 anos no âmbito do projeto TCU-Reino-Unido, foram treinados em auditorias de natureza operacional cerca de 60 servidores e realizadas 18 auditorias, nas áreas de saúde, educação e meio ambiente, cujos recursos envolvidos nos programas avaliados foram de, aproximadamente, R\$ 2,5 bilhões (US\$ 1 bilhão).

Embora os ganhos de natureza financeira não sejam os principais resultados esperados como resultado da execução de tais auditorias, visto que de fundamental importância é a mudança qualitativa nos produtos oferecidos à população, estima-se a obtenção de significativos benefícios advindos da implementação das recomendações decorrentes das auditorias realizadas.

Na área de saúde, estima-se um benefício da ordem de R\$ 68,4 milhões (US\$ 28 milhões) no programa de combate à dengue e R\$ 4,5 milhões (US\$ 1,8 milhão) no combate às carências nutricionais.

Na setor do meio ambiente, estima-se um benefício de R\$ 23,8 milhões (US\$ 9,7 milhões) especificamente no plano de recursos hídricos.

Diante dos resultados alcançados com a utilização desse moderno controle, a auditoria de natureza operacional, vimos dando continuidade a tais trabalhos estando previsto para este ano, a realização de novas auditorias com o objetivo de examinar a efetividade de programas e projetos governamentais, relacionados aos grandes objetivos do governo nas áreas de Agricultura, Educação, Assistência Social e Saúde.

#### **Desestatizações**

A partir da intensificação do processo de desestatização de atividades governamentais, que se constitui das privatizações, concessões, autorizações e permissões de serviços públicos, com destaque nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, exploração e produção de petróleo, rodovias e aduanas, o Tribunal tem, nos últimos sete anos, atuado de forma preventiva, acompanhando e fiscalizando tais atividades.

Os trabalhos de auditoria, envolvendo desde a avaliação de editais e da forma de atuação de entidades responsáveis pela fiscalização e regulação de tais setores, até o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados, apresenta resultados significativos, sejam diretos, mediante ganhos da ordem de bilhões de reais para os cofres públicos, sejam indiretos, mediante melhoria dos serviços prestados ao cidadão.

A título de exemplo, cito os ganhos advindos da atuação preventiva do Tribunal quando da outorga do serviço público na área de telefonia celular, em que a atuação preventiva do Tribunal resultou em um ganho de R\$ 1,6 bilhões (US\$ 653 milhões), e da privatização do Banco BANESPA, com ganho de R\$ 1 bilhão (US\$ 408 milhões).

Esses resultados, mais uma vez, confirmam as melhores expectativas da sociedade quanto à atuação de um Tribunal de Contas moderno, independente, fortalecido pela possibilidade de utilização de auditorias como instrumentos no exercício do controle externo.

#### **O Controle Externo e os Acordos de Cooperação**

Movidos pelo grande interesse em compartilhar conhecimentos técnicos e científicos

sobre controle externo, além de possibilitar o intercâmbio cultural, bem como premidos pela necessidade de racionalizar a utilização de recursos na capacitação profissional do corpo técnico institucional e pela necessidade de utilização de modernos procedimentos, o Tribunal tem buscado parcerias, tanto no cenário nacional quanto internacional.

O TCU firmou acordos de cooperação com quase todos os Tribunais de Contas Estaduais. No âmbito das ações de cooperação com o Reino Unido, encontra-se em fase de negociação proposta de treinamento de técnicos de Tribunais de Contas Estaduais, por técnicos do TCU e por consultores britânicos, durante o ano de 2002, em auditoria de natureza operacional nas áreas de assistência social, agricultura, saúde e educação.

Na área internacional, destaco os resultados alcançados em razão do referido acordo de cooperação com o Reino Unido e do acordo com as Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul, da Bolívia e do Chile.

No que se refere ao acordo de cooperação com o Reino Unido, conforme destacado anteriormente, em decorrência do treinamento já aplicado aos técnicos do TCU, utilizando a metodologia de conjugar-se treinamento e trabalho de campo, novas técnicas foram incorporadas às atividades de controle possibilitando a execução de inúmeras auditorias de natureza operacional, de alto rigor metodológico. Elas apresentaram significativos resultados, tanto diretos, traduzidos em ganhos de recursos públicos financeiros, quanto indiretos, constituídos em maiores benefícios às populações atingidas pelos programas de governo auditados.

No que se refere à aliança com as EFS dos países do Mercosul, da Bolívia e do Chile, mesmo tratando-se de entidades com distintas natureza jurídica, competências e autonomia, a experiência tem demonstrado a importância das auditorias como instrumentos a serviço da consecução da missão de controle.

Auditorias conjuntas têm sido realizadas no âmbito do citado acordo de cooperação objetivando a obtenção de procedimentos harmonizados de controle aplicáveis às seguintes áreas: aduanas, internalização de normas emanadas dos órgãos do Mercosul e meio ambiente.

Como resultado, já foram aprovados manuais de procedimentos de controle a serem utilizados pelas EFS signatárias do acordo de cooperação em novas auditorias a serem executadas em aduanas com controles integrados e em órgãos nacionais responsáveis pela internalização de normas emanadas dos órgãos do Mercosul.

A cooperação permitiu, ainda, fossem comunicados aos órgãos supranacionais os resultados das auditorias, apresentados de forma consolidada, como forma de subsidiar eventuais ações corretivas relacionadas às atividades auditadas.

Auditoria ambiental, versando sobre o tema *Análise da problemática ambiental vinculada com os sistemas de abastecimento de água em zonas urbanas e periferias, preferencialmente em grandes cidades*, encontra-se em fase de planejamento conjunto e deverá resultar em um manual de procedimentos harmonizados.

Ressalto, ainda, que a partir de março de 1997, quando da realização do *I Encontro entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul, a Controladoria Geral da República da Bolívia e o Tribunal de Contas Europeu – TCE*, ocorrido em Brasília, estabeleceu-se a conveniência de se firmar uma declaração conjunta de cooperação com aquele TCE, tendo sido dado início às atividades com a realização do *Seminário sobre as Experiências dos Órgãos de Controle Externo das Comunidades Europeias como suporte à consolidação do MERCOSUL*.

Em razão da experiência acumulada quanto a controles comunitários, espera-se que a realização de trabalhos de cooperação já programados com o TCE venha a promover inestimáveis ganhos para todas as entidades partícipes.

### **3. Conclusões**

As crescentes inquietações da sociedade quanto à forma com que têm sido tratados os recursos públicos e as expectativas quanto à elevação da qualidade de vida das populações, tem exigido do poder público, em especial dos órgãos de controle, respostas que não podem ser dadas com o mero exame de peças contábeis. Exige-se dos órgãos de controle, incluídos os Tribunais de Contas, uma atuação fiscalizadora e judicante, independente e ágil, de forma a possibilitar ações tempestivas de caráter preventivo e corretivo.

Nesse contexto, a melhoria contínua da vertente fiscalizadora, cujo principal instrumento é a auditoria, constitui desafio de monta dadas as naturais limitações técnicas e de recursos que se apresentam no dia-a-dia de nossas instituições.

Dessa forma, com o objetivo de suprir deficiências institucionais e permitir o aprimoramento das atividades de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, garantidores da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, economicidade e ética na utilização de recursos públicos e, ainda, visando possibilitar sejam dadas respostas prontas e satisfatórias à sociedade, apresentam-se as seguintes conclusões:

1. Normativos legais devem definir as competências dos Tribunais de Contas para a realização de auditorias, nas mais diversas modalidades, assegurando às partes, órgão de controle e auditados, as necessárias prerrogativas e

garantias, a exemplo do acesso a informações protegidas por sigilo bancário e fiscal e do pleno exercício do contraditório, entre outras.

2. Os Tribunais de Contas devem priorizar as atividades de treinamento do corpo técnico, voltadas para o desenvolvimento e aplicação de métodos, técnicas e procedimentos aplicáveis às auditorias.
3. Os Tribunais de Contas devem prover suas estruturas administrativas de unidades técnicas especializadas, de forma a possibilitar a obtenção de melhores resultados decorrentes das atividades de auditoria, mediante a utilização mais racional dos recursos materiais e humanos disponíveis e a consolidação dos resultados alcançados.
4. A especialização dos auditores em áreas de interesse dos respectivos Tribunais de Contas pode apresentar-se como fator importante no processo de racionalização da utilização dos recursos humanos da instituição e possibilitar um ganho significativo na qualidade dos trabalhos.
5. Os Tribunais de Contas devem desenvolver métodos de avaliação, a exemplo do instrumento Matriz de Risco, que permitam estabelecer prioridades no que se refere às auditorias a serem executadas, favorecendo a relação custo/benefício dos trabalhos.
6. Deve-se buscar a utilização, no desenvolvimento das atividades de auditoria, dos recursos oferecidos pela tecnologia da informação, de forma que se alcance a padronização e automação de procedimentos e rotinas, o estabelecimento de critérios de seleção dos trabalhos e o tratamento adequado dos dados obtidos.
7. Na busca pelos recursos técnicos e materiais necessários ao desenvolvimento das atividades de fiscalização, os Tribunais de Contas devem incrementar a cooperação com organismos nacionais e internacionais.
8. É fundamental o estabelecimento de canais de comunicação eficientes entre os Tribunais de Contas e a sociedade, que permitam, não só o adequado planeamento das atividades das auditorias, como o fornecimento tempestivo de informações delas decorrentes, como forma de atender satisfatoriamente às expectativas do cidadão.

#### 4. Recomendações

Finalmente, recomendamos:

1. Que os Tribunais de Contas providenciem um diagnóstico das respectivas deficiências, conjunturais e estruturais, que limitam o desenvolvimento das auditorias no conjunto das ações de controle externo, identificando as oportunidades de melhoria, com vistas ao estabelecimento de um programa de aperfeiçoamento institucional nesse aspecto.
2. Que sejam desenvolvidas atividades de cooperação, envolvendo os Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, e outras entidades de fiscalização superior, nas áreas de:
  - *Normatização de auditorias*, mediante o desenvolvimento de normas, padrões e documentos técnicos aplicáveis às possíveis áreas de interesse comuns, a serem definidas pela CPLP, respeitadas as respectivas realidades nacionais.
  - *Suporte tecnológico à fiscalização*, mediante diagnóstico prévio das necessidades de cada instituição da CPLP, de forma a possibilitar o incremento no uso de recursos de informática a serviço das auditorias.
  - *Desenvolvimento e especialização do corpo funcional em técnicas de auditorias*, mediante o permanente intercâmbio de informações técnicas e a elaboração de projetos de treinamento **in loco** e à distância.
3. Que os Tribunais de Contas estabeleçam um canal formal e permanente de comunicação com entidades representativas da sociedade, que permita a identificação de suas expectativas quanto à sua forma de atuação dos Tribunais de Contas e que possibilite, ainda, a divulgação dos resultados das auditorias realizadas, inclusive divulgando as boas práticas de gestão identificadas pelo Tribunal de Contas durante os trabalhos de fiscalização.

**Referências bibliográficas:**

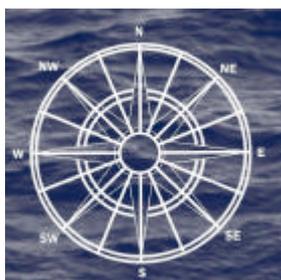
Tribunal de Contas da União. "Fiscalização de Obras Públicas". Brasília, 2001.

Tribunal de Contas da União. "Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo". Brasília, 2001.

Tribunal de Contas da União. "Fiscalização de Desestatizações". Brasília, 2001.

Tribunal de Contas da União. "Principais Trabalhos da Década – 1990-1999". Brasília, 2000.

Tribunal de Contas da União. "Prêmio Serzedello Corrêa 1996 Monografias Vencedoras – Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União". Zymler, Benjamin. Brasília, 1997.





TRIBUNAL DE CONTAS  
DE  
CABO VERDE



## Índice

1. Introdução .....	67
2. Enquadramento geral.....	71
3. Finalidade e âmbito das auditorias.....	75
4. Desafio a vencer para implementação efectiva das auditorias .....	78
5. Considerações finais .....	80
6. Recomendações .....	81



## 1. Introdução

Na linha da tradição dos Encontros das *Instituições Superior de Controlo (ISC)* da CPLP, os quais se têm pautado pela abordagem de temas de interesse recíproco, e da actualidade, e procurando debatê-los em profundidade, com o presente trabalho preten-demos apresentar a nossa contribuição para uma reflexão conjunta sobre os problemas comuns.

Comuns, serão também os dois principais objectivos de tal debate, um, a melhoria da eficácia do controlo quanto à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, e, dois, a gestão dos recursos financeiros públicos dos nossos respectivos Países.

O tema deste Encontro “*OS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP E OS DESAFIOS DAS AUDITORIAS*” é bem elucidativo do objectivo que devemos prosseguir na nossa actuação. Com efeito, é, hoje, pacífico que a regularidade financeira não pode, por si só, assegurar uma boa utilização dos dinheiros públicos sendo, por isso, imprescindível assegurar a gestão eficiente dos recursos e a utilidade das acções empreendidas.

Nessa medida, ao controlo do tipo tradicional, o qual consiste na verificação dos documentos deverá vir acrescentar-se a realização de auditorias, tanto financeira, quanto de gestão, e nesta ainda, o inovador controlo das performances.

O papel da auditoria fundamenta-se na utilização de uma informação transparente, noção em que está, compreendida a indispensável probabilidade de não conter incertezas ou dúvidas materialmente relevantes no processo decisional do utilizador.

O enfoque estritamente financeiro da auditoria, constitui a perspectiva mais tradicional. Iniciado no Reino Unido, expandiu-se para os Estados Unidos<sup>1</sup> e, daí por todo o mundo, e é, digamo-lo de forma breve, a ciência normal da auditoria actual.

A auditoria de desempenho/gestão é, por seu turno, decorrente das inovações tecnológicas introduzidas no modelo de auditoria acima referido, e têm, ambos, na sua base as ciências da Contabilidade e da Administração.



Presidente do TCCV  
Cons. Edelfrède Barbosa de Almeida

<sup>1</sup> In Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas/Ano4/N.º12

É um instrumento privilegiado na procura da eficiência: alcançar o melhor resultado possível com os meios disponíveis e com os gastos previstos. As suas principais preocupações são o controlo de custos internos, óptica considerada muito estreita no quadro dum sector público que tem, também de apresentar bons resultados.

Em matéria de gestão, tal forma de controlo traduz a realização de objectivos operacionais e corresponde a um potencial que, inequivocamente, cria valor.

Esse tipo de controlo de performance proporcionado pela auditoria de desempenho, convém lembrar, não constitui um conceito unívoco nem absoluto, visto que pressupõe uma interpretação e uma avaliação, sendo, aliás, muito importante a escolha do referencial de comparação.

Por conseguinte, e dado que não é possível gerir o que não se conhece, os sistemas de performance são as bússolas que orientam as organizações modernas. São formados por um conjunto de parâmetros complementares, que variam em função da lógica gestionária em presença. Assim, por exemplo, no sector público dos países da OCDE são normalmente medidas ou indicadores de: economia; eficiência; eficácia; performances financeiras e qualidade de serviço.

Mas, ainda mais importante, é saber posicionar este importante instrumento face aos novos desafios, deste novo milénio.

Assim sendo, este Encontro tem em vista proporcionar um lugar e um momento de apresentação e recolha de experiências de todos os países participantes. Entre estes, destacam-se as nossas expectativas quanto às contribuições portuguesa e brasileira, as quais, decerto, nos inspirarão quanto à forma como se deve avançar e adaptar e, assim, responder ao urgente desafio da actualidade.

Com efeito, a introdução de métodos avançados de auditoria, constitui, para as nossas Instituições, um desafio, e uma oportunidade, para as nossas ISC evoluírem no sentido de se transformarem em Instituições Modernas e Superiores do Controlo Financeiro, capazes de controlar com eficiência e eficácia toda a actividade financeira pública e, ainda, serem instrumentos jurídicos de primeira ordem na luta contra a fraude e a corrupção.

Trata-se dum desafio que exige de nós uma atitude determinada, e consequente a um intenso processo de reflexão, pois o controlo meramente legal e financeiro/contabilístico tornou-se insuficiente para resolver os principais problemas de contenção das despesas públicas, sendo já pacífico considerar que a sujeição ao requisito formal da lei e ao princípio da legalidade não é suficiente para assegurar uma boa gestão financeira, carecendo para tanto uma necessária optimização dos recursos.

Importa sublinhar que todo o controlo financeiro deve ter por objectivo último a procura da melhoria dos parâmetros já referidos, de economia, eficiência e eficácia da Administração Pública.

Por essa razão, e para além da profundidade e credibilidade das suas decisões ou posições, as vertentes informativa e de prevenção geral da actividade do controlo financeiro devem merecer um papel essencial na actuação de uma ISC Moderna e Eficiente.

Com efeito, o controlo financeiro independente contribui, de forma decisiva, para a materialização dos princípios fundamentais que devem orientar a actuação duma ISC. Princípios de legalidade, de transparência, de rigor e de boa gestão da coisa pública, os quais são o claro sinal que guia a verdadeira democracia.

Só o controlo financeiro externo exercido por uma Instituição independente relativamente aos demais poderes do Estado, embora respeitando o sistema idealizado por Mostequieu, estará, portanto, em condições de apreciar, com fidelidade e objectividade a gestão, dos recursos públicos e a avaliação do desempenho dos serviços públicos.

A apreciação da gestão e a avaliação do desempenho, só podem ser medidas, aferidas por meio de auditoria. De facto, a auditoria faz parte do controlo tanto público quanto privado, que deve estar inerente à prestação de contas e, em cujo proceder devem ser seguidos tantos critérios de controlo da área empresarial quanto aqueles específicos às áreas de gestão objecto de controlo.

Na literatura indicam-se estas normas com os conhecidos “Os três E`s da Auditoria”, isto é, economia, eficiência, e eficácia. Mais recentemente, aos referidos três E`, acresce agora um quarto: environment<sup>2</sup> sobre o qual não nos debruçaremos neste trabalho.

Critérios de auditoria, com que se busca, portanto, conhecer se os meios utilizados pela gestão resultaram em algo que cumpriu os objectivos traçados, tendo como parametria básica as ocorrências havidas com o desempenho patrimonial.

O fim último do controlo é, portanto, a defesa do cidadão – contribuinte e esta preocupação deve estar sempre presente na exegese do controlo, que deverá procurar a sua actualidade no pulsar da comunidade como um todo e tentar, por outro, sempre responder aos anseios do cidadão.

Assim, e visando a boa actuação das ISC, uma pergunta se impõe: Qual o

---

<sup>2</sup> O interesse por este tema ficou demonstrado no XV Congresso da INTOSAI( Organização Superior de Controlo das Finanças Publicas) realizado em Outubro de 1995, no Cairo no qual os 125 países presentes interrogaram sobre o papel que lhes cabe nesta matéria, tendo sido formuladas recomendações das quais destaco a primeira “A INTOSAI encoraja as ISC a tirar o máximo proveito das suas actuais competências e alarga-las, no plano legislativo, nos casos em que tal se mostre necessário e pratico, de modo a cobrir toda extensão da auditoria ambiental”.

melhor método? Na procura duma resposta, tenhamos em conta três seguintes ordens de factores:

- a) considerando, entre outros aspectos fundamentais, que o controlo da actividade financeira pública, na sua globalidade, é cada vez mais uma actividade de grande complexidade;
- b) tendo em conta que existe uma multiplicidade de entidades públicas que desenvolvem a actividade financeira no seio do Estado, designadamente as resultantes tanto do processo de descentralização e, como tais, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, quanto da evolução das Tecnologias de Informação e Comunicações a qual está a provocar uma autêntica revolução económica e social, provavelmente comparável à revolução industrial;
- c) considerando, ainda, que as ISC irão certamente, conhecer novos desafios e assumir novos riscos, visto que as transacções num ambiente electrónico estão mais sujeitas a fraudes, a manipulação de dados e a erros contabilísticos de natureza diversa.

Disso não há que ter dúvidas, o que se afigura ter ficado bem demonstrado na discussão desse tema, aliás de grande actualidade, no IV Encontro realizado em Brasília, no ano passado, em torno das – Tecnologias de Informação e Comunicações.

A esta actuação, orientada pelos parâmetros referidos, é ainda imprescindível a capacidade de qualificar tão exactamente quanto seja possível o que é a “NOVA ECONOMIA”. E desde logo se coloca o acento naquilo que tem sido um dos seus símbolos mais visíveis. Falamos do Comércio Electrónico, cujas regras e normas ainda são objecto de discussões cujo fim ainda não conseguimos vislumbrar, mas cujas consequências podemos prever, como seja, o impacto que, mais cedo ou mais tarde, irá provocar nas actividades das Instituições Superiores de Controlo.

Pela complexidade desta inovação, a auditoria às Instituições, que operam através de Comércio Electrónico, irá exigir dos Tribunais uma intervenção especializada, o que pressupõe uma intensa, cuidada e criteriosa formação técnica.

Face a esses desafios, o nosso Tribunal entendeu ser necessário elevar o grau da sua organização interna e o nível da sua capacidade de eficácia no controlo financeiro público, para além do tradicional controlo financeiro, preocupando-se, sobremaneira, com a optimização dos recursos e a operacionalidade de um bom controlo interno nos organismos sob sua jurisdição.

É, pois, neste contexto que este Tribunal elaborou e aprovou os «Termos de Referência» que devem orientar a revisão de todo o seu quadro jurídico regulador, visando dotar-se tanto de recursos materiais e humanos e de instrumentos técnicos adequados ao exercício da sua acção quanto de um controlo financeiro segundo métodos modernos de auditoria e atingindo a eficácia e a racionalidade.

É este o objectivo maior, a ser alcançado no mais curto espaço de tempo possível.

Contudo, é de se referir que sobre esta matéria a competência na modificação legislativa cabe ao Parlamento, sob proposta do Governo nos termos da Constituição e da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho, por conseguinte dependerá da vontade política.

## **2. Enquadramento geral**

De algumas décadas para cá, tem vindo a aumentar o interesse pela gestão eficaz dos recursos públicos. Eficácia, a par da tradicional atenção à legitimidade, têm sido unanimemente apontadas como princípios, e em todo os países que se pretendem democráticos.

Esta atenção, mais intensiva, da parte dos cidadãos e dos políticos, centrada numa gestão pública mais eficaz vem conduzindo não só a um pensamento mais empresarial no sector público, mas também à extensão da função de controlo.

De facto, a tradicional perspectiva de controlo financeiro e da legitimidade revela-se, hoje, demasiado estreita para analisar e avaliar as necessárias mudanças na acção dos poderes públicos controlados.

A competência e as atribuições das Instituições Superiores de Controlo, para lá do mero controlo financeiro e de legitimidade, deve alargar-se à avaliação do desempenho dos serviços públicos.

Nas Instituições Superiores de Controlo, é importante referir os dois grandes modelos: as ISC, de tradição latina ou continental, entre as quais se conta o nosso Tribunal de Contas, e os Auditores-Gerais, onde se inclui o modelo nórdico e anglo-saxónico.

Os Auditores-Gerais caracterizam-se por serem órgãos singulares, desprovidos de poderes jurisdicionais e que efectuam o controlo financeiro do sector público através de auditorias. Outra sua importante característica, é a sua ligação especial ao Parlamento e o terem sido pioneiros no denominado controlo de mérito.

Os Tribunais de Contas são normalmente colegiais e têm funções jurisdicionais. São, tradicionalmente, mais formalistas e limitados ao controlo de conformidade,

embora, nos últimos anos, a grande maioria tenha efectuado uma aproximação ao modelo dos Auditores-Gerais, introduzindo as auditorias integradas, que incluem a componente da gestão.

Com relação ao nosso normativo constitucional vigente, importa no entanto referir sucintamente a sua evolução nesses últimos anos.

A Constituição da República de 1992 confere ao Tribunal de Contas o estatuto de Tribunal Supremo, confiando-lhe as mais relevantes atribuições de emissão de parecer sobre a Conta Geral do Estado, apreciando para tanto toda a actividade financeira do Estado, de fiscalização preventiva e sucessiva das despesas públicas, em particular o julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

O art. 99.º da CRCV ( versão inicial, cf. Art. 94.º, n.º 7, da redacção actual da CRCV ) refere que “a execução do Orçamento do Estado é fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Nacional, que aprecia e aprova a Conta Geral do Estado, ouvido aquele Tribunal”.

Por seu lado, o art. 189.º, al. b) dispõe que compete à Assembleia Nacional “receber e apreciar as contas gerais do Estado e de outras entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Julho do ano seguinte, acompanhadas de relatório e parecer do Tribunal de Contas e de todos os demais elementos necessários à sua apreciação”.

As suas competências, estas, encontram-se reguladas pela lei orgânica, aprovada pela Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho.

Lei que, é de se referir, constituiu para a época um avanço significativo do controlo financeiro, externo e independente, exercido pelo TC e que revogou toda a legislação anterior em contrário e, de forma expressa, a Lei n.º 25/III/87, de 31 de Dezembro.

Entre outros aspectos, cabe frisar que a Lei 84/IV/93, de 12 de Julho, conferiu efectivamente ao Tribunal de Contas os instrumentos necessários a uma verdadeira autonomia e independência em relação ao Ministério das Finanças, passando a dispor de serviços e quadro de pessoal próprios distintos dos das Finanças, passando o respectivo Presidente, por seu lado, a dispor de todos os poderes de gestão da Instituição, equiparáveis aos de um Ministro em matéria de gestão financeira e de pessoal.

Essa Lei teve também a virtualidade de condensar e sistematizar todo o leque de competências respeitantes a esse órgão de soberania: Parecer sobre a Conta Geral do Estado, Fiscalização Preventiva e Sucessiva e efectivação de responsabilidade financeira, essencialmente a reintegratória.

Teve, ainda, o mérito de conferir ao seu Presidente e aos seus Juizes um estatuto

digno desse órgão de soberania em harmonia, aliás, com as amplas competências e responsabilidades que lhes são confiadas. Por essa razão, sendo “órgão supremo” do controlo financeiro e da fiscalização financeira, das decisões que proferir no âmbito do exercício desses poderes só é abstractamente admissível o recurso para o Tribunal Constitucional, com fundamento na violação da Constituição da República e nos termos por esta previstos.

Se essa lei constituiu o mais significativo passo até hoje dado na área do controlo financeiro independente e da fiscalização financeira, há, no entanto, aspectos de relevante importância que precisam de um tratamento aprofundado e que não foram devidamente tidos em consideração pelo legislador de 1993.

Em termos gerais, como decorre da citada Lei, a realização de auditorias enquanto meio técnico para a prática do controlo externo, e cujo objectivo principal é obter evidências apropriadas e suficientes que forneçam uma segurança elevada (mas não absoluta), de que as demonstrações financeiras estão isentas de erros materiais, não é considerada a principal atribuição do TC.

Não obstante, com vista ao julgamento das contas e à emissão dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado, e sobre documentos de despesas dos serviços simples, pode o Tribunal proceder, em qualquer momento, à fiscalização sucessiva da legalidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas dos serviços e organismos sujeitos à sua jurisdição, bem como recorrer a empresas de auditoria para a realização de tarefas indispensáveis ao exercício das suas funções, quando estas não possam ser desempenhadas pelos serviços de apoio permanentes do Tribunal.

Trata-se duma modalidade com algumas vantagens, e destas destacam-se a diminuição da sua carga de trabalho e a possibilidade de comparar metodologias e custos.

O que entendemos razoável e ajustado é que com a Lei n.º 84/IV/93 se deu início à adequação do Tribunal de Contas ao normativo constitucional.

No entanto, face às mudanças que se têm feito sentir, esse início já se encontra desactualizado em aspectos importantes que têm a ver, não só com a extensão do objecto do controlo financeiro, como ainda quanto aos objectivos e métodos de um controlo financeiro moderno, ou seja, auditorias de desempenho ou de boa gestão que abrangem três modalidades: auditoria à economia obtida em resultado da aplicação dos bons princípios e das práticas de gestão; auditoria ao uso eficiente dos recursos financeiros da entidade controlada; e auditoria da eficácia dos resultados alcançados face aos objectivos da entidade.

Face à constatação de que a legislação vigente está ultrapassada e é limitada, pretende o nosso Tribunal proceder quanto antes à revisão de todo o seu quadro jurídico regulador básico, por forma a possuir uma Lei de Bases com a sua esfera de actuação mais alargada e virada para auditorias de desempenho ou de boa gestão – Lei relativa à Competência, Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas.

Relativamente à extensão do objecto do controlo, a experiência comparada doutros países indica que, na maior parte dos casos, os poderes de controlo financeiro das Instituições Superiores do Controlo Financeiro abrangem as empresas públicas e as sociedades de capitais públicos e empresas mistas (de capital público e capital privado).

A submissão do sector empresarial público – empresas públicas, empresas de capitais públicos, empresas mistas com parte de capital do Estado ou das autarquias locais – à Fiscalização Sucessiva do TC, mediante relatórios ou pareceres decorrentes de auditorias, constitui uma necessidade que há muito se faz sentir no nosso País.

O respeito pelo princípio da persecução do dinheiro público pelo TC, também aconselha a que o controlo financeiro seja alargado ainda às instituições públicas em geral e às associações privadas e organizações não-governamentais que sejam financiadas pelo Estado ou pelas autarquias locais.

Considera-se, contudo, que pelo facto de tais associações e entidades se regerem pelo direito privado, não devem ficar sujeitas à fiscalização preventiva, devendo ser controladas apenas “a posteriori” através da realização de auditorias.

Quanto aos objectivos e métodos do controlo financeiro, há que sublinhar que o controlo financeiro externo, actualmente, não pode restringir-se a um controlo meramente formal e restrito à mera apreciação da legalidade das receitas e despesas, à sua simples conformidade com as normas legais; deve, sim, incidir e de forma privilegiada (sem significar qualquer ingerência nas decisões e opções políticas ou no mérito dos órgãos competentes da Administração Pública) na gestão dos recursos públicos.

Quanto à avaliação do desempenho dos serviços públicos, esta deve incidir sobre a apreciação da gestão financeira – a chamada boa gestão – através de métodos avançados de auditoria, que se entende modernamente integrar o conceito de legalidade financeira.

De facto, a auditoria, mais do que a verificação dos documentos de raiz estritamente contabilística, tem um papel a desempenhar na formulação de decisões económicas, e nos modos de controlo organizacional, tendo inclusivamente, um papel de interface entre os diferentes agentes.

As Administrações Públicas são, hoje, administrações de prestação de serviço, pelo que os seus produtos devem ter qualidade – serem justos, transparentes e eficazes – e não apenas isentos de vícios ou máculas legais.

Como aumentar a eficiência e a eficácia da Administração – produzir mais e melhor com menos meios – tornou-se uma preocupação comum a todos os países, qualquer que seja o seu regime político. A eficácia, sim, será sempre, seja onde for, a satisfação da necessidade, mas como esta é variável também variável se torna a mensuração da mesma.

Os cidadãos exigem uma diminuição da pressão fiscal e pretendem em simultâneo, uma melhoria dos serviços prestados. Dois desideratos que não poderão ser garantidos pelo controlo tradicional, pois não inclui este a análise da adequação das acções empreendidas aos objectivos propostos, nem tão pouco quaisquer considerações sobre a forma mais eficaz de o fazer.

Nessa perspectiva, deve ser devidamente ponderada toda a actividade do nosso Tribunal, nomeadamente a fiscalização preventiva, exercida através do visto, de maneira a que ela se restrinja a uma intervenção do Tribunal de Contas, aonde se julgar justificável ou razoável, sobretudo em função da expressão financeira em jogo.

Na área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, uma atenção especial deverá passar a ser dada ao acompanhamento do processo de privatização e à utilização das receitas provenientes das privatizações, que, nos termos da Lei do Enquadramento Orçamental, deverão ser utilizadas no pagamento da dívida pública.

Só assim poderá a Instituição atingir o seu objectivo maior – que é contribuir para a melhoria da economia, eficiência e eficácia da Administração Pública, especialmente através das recomendações que estará em condições de lhe dirigir.

### **3. Finalidade e âmbito das auditorias**

O objectivo maior das nossas ISC é contribuir para a melhoria da economia, eficiência e eficácia da Administração Pública, especialmente através da produção de trabalhos de mais elevada qualidade e, ainda, das recomendações que estará em condições de lhe dirigir.

Mas tal como foi já mencionado no ponto acima, a função de controlo exercida pelas nossas ISC deve ser direccionada para a análise da gestão e para a avaliação da eficácia das estruturas.

A sua filosofia de actuação deverá passar a assentar numa fiscalização substancial

e já não meramente formal, isto é, procedendo à avaliação do seu mérito – no conteúdo da sua oportunidade, com apelo a metodologias e critérios inspirados nas auditorias privadas.

Segundo informações que temos, essas filosofias já foram implementadas em muitos países, designadamente, os latinos e, neste momento, utiliza – se mais a expressão “accountability” (ou seja, o dever de prestar contas) com origem nos gestores anglo-saxónicos, e que implica não só a medida da eficácia, mas também o respeito por uma certa ética, e da parte dos poderes públicos.

As nossas ISC não devem permanecer alheias às mudanças, competindo-lhes, tal como noutros domínios, assegurarem – se que os gestores públicos administram os fundos que lhes foram confiados, com respeito pelos objectivos definidos e sem desperdício inútil de recursos e da forma mais eficaz possível, sob pena tanto de não estarem à altura da confiança que os cidadãos neles depositam quanto de demonstrarem uma incapacidade para perceber as linhas de força e os novos desafios que a sociedade, em constante mutação, continuamente lhes coloca.

Em nosso entender, a questão central é antes de mais, saber que tipo de auditoria realizar, tendo em conta tanto as especificidades das necessidades a satisfazer, quanto assegurar a máxima satisfação com o menor dispêndio possível, e devendo ainda comportar mecanismos de controlo que estejam mais em consonância com o quadro de avaliação de um Tribunal de Contas, designadamente, a economia e eficiência que são componentes de gestão financeira.

Os exames de auditoria devem ser realizados de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites, as quais requerem que a mesma seja planeada e executada de forma a se obter uma razoável segurança sobre se as Demonstrações Financeiras contêm ou não erros ou omissões significativas.

O termo “auditoria” designou, inicialmente, um exame contabilístico-financeiro realizado por um profissional exterior ao serviço, tendo em vista assegurar a sinceridade das contas e o estado de saúde financeiro do serviço auditado, e, nesse sentido, restrito, a auditoria inclui a verificação, por amostragem, da documentação de suporte de valores e das informações constantes das Demonstrações Financeiras.

A forma actual de auditoria financeira é, pois, muito mais ampla, abrangente e complexa, visto que o auditor verifica e relata a qualidade das mensagens financeiras comunicadas pela administração, permitindo, aos seus utilizadores deter confiança no comportamento das instituições, enquadrando-se a informação auditada no modelo decisional do utilizador.

A realização de auditorias, de entre muitas vantagens, incide sobre os actos de gestão e, em particular, ao nível da gestão patrimonial, porque será sempre pelo acompanhamento da evolução dos activos dos serviços e dos meios financeiros que libertam, que se conhecerá efectivamente a qualidade da gestão da administração e a aplicação em rigor dos dinheiros públicos.

A auditoria transforma a informação financeira num bem público acessível ao público em geral, requerendo, por isso, um padrão de qualidade em ordem à protecção do público consumidor.

O processo geral de auditoria compreende várias fases e as metodologias de um trabalho de auditoria têm vindo a evoluir, internacionalmente.

Também tem-se verificado que, depois da área financeira, aparecem as outras áreas entre as quais a social, informática, fiscal. Todas, em função das necessidades dos próprios gestores de disporem de informação fiável, de forma a prepararem as decisões com conhecimento de causa.

Neste sentido, as Instituições Superior de Controlo (ISC) deverão desenvolver e implementar políticas, procedimentos e sistemas de forma a garantir a qualidade dos seus trabalhos de auditoria de regularidade ou de desempenho/gestão que tem a ver com a auditoria da economia, eficiência, e eficácia no que respeita a:

- a) auditoria da economia das actividades administrativas de acordo com são princípios e praticas administrativas, e políticas de gestão;
- b) auditoria da eficiência da utilização de recursos humanos, financeiros e outros, incluindo o exame de sistemas de informação, medidas de desempenho e acompanhamento, e procedimentos seguidos pelas entidades controladas de forma a solucionarem as deficiências detectadas; e
- c) auditoria da eficácia do desempenho relativamente à prossecução dos objectivos da entidade auditada e auditoria dos reais impactos das actividades comparados com impactos pretendidos.

Estas políticas, procedimentos e sistemas devem ser concebidos de forma a garantir que todos os trabalhos de auditoria sejam levados a cabo de acordo com o prescrito nas normas de auditoria internacionalmente aceites e em particular com as Normas de Auditoria da INTOSAI.

Outrossim, devem ser respeitados todos os postulados básicos de auditoria, evitando sempre conflitos de interesse entre o auditor e o auditado, pois se ignorarmos totalmente este postulado chegaremos à conclusão que é impossível uma auditoria sem a cooperação da gerência.

#### **4. Desafios a vencer para implementação efectiva das auditorias**

O crescimento económico, a globalização e a desregulamentação da economia, a complexidade das relações aos níveis interno e externo dos serviços, o acréscimo das competências das autarquias locais e o esvaziamento da tutela exercida pela administração central apresenta-se como natural «reforço do controlo a posteriori e o desenvolvimento das obrigações de transparência dos processos de decisão dos serviços».

Tradicionalmente, a fiscalização ocupa-se da despesa, por se entender que o importante é verificar o modo como são gastos os dinheiros públicos, de tal modo que nem são objecto de visto do Tribunal os processos que não dêem lugar a fluxos financeiros, designadamente subsídios, benefícios fiscais, créditos concedidos, bonificações e garantias financeiras.

Neste contexto, mais importante que o controlo de gestão de oportunidade da despesa é o controlo jurisdicional.

Porém, em termos de avaliação do grau de realização em quantidade e qualidade, relativamente ao programa desenvolvido, do impacto dos objectivos gerais que se pretendem atingir, é pelo controlo de gestão que se «controla a regularidade e a qualidade da gestão dos executivos e dos organismos que estes financiam ou controlam».

No entanto, para que tal desafio seja alcançado é necessário, não apenas a adopção de normas internacionais de auditoria, mas também de várias providências, nomeadamente, legislativas, a saber:

- reformulação completa do modelo da contabilidade pública para a Administração central e local, elaboração de manuais de procedimentos que garantam a qualidade, a uniformidade e a eficiência dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores.

Só assim se poderá dispor de informação de base que imponha o controlo de gestão como instrumento de apoio à tomada de decisão e avaliação dos objectivos explícitos definidos pela administração, relativamente aos níveis de execução conseguida (eficácia) e entre a afectação de recursos ou meios utilizados e os resultados obtidos (eficiência), por forma a que, os actores implicados nos actos da administração – utilizadores dos serviços públicos, eleitos e contribuintes disponham de elementos para apreciar a boa ou má aplicação dos dinheiros públicos.

- contribuição para a criação de sistemas de controlo interno adequado em cada organismo, visando garantir a melhoria da qualidade dos seus sistemas de informação no que toca à fiabilidade e pertinência, também a concepção clara e mais abrangente das informações financeiras, com inclusão dos indicadores de performance, pois, quanto melhor for o controlo interno, mais fácil e menos oneroso será o trabalho e melhor o resultado da auditoria.
- definição clara dos tipos de auditoria que irá realizar e as consequências: auditorias de regularidade e de desempenho, relatórios, opiniões, recomendações, responsabilidades, certificação de contas, poderes jurisdicionais, publicidade etc., pois, a problemática do controlo está intimamente relacionada com o modo de gestão e a função do sistema de controlo em que se insere a ISC.
- racionalização da intervenção do TC no âmbito da Fiscalização Preventiva, que assume uma natureza necessariamente sumária, uma vez que o tempo para decisão do Tribunal é significativamente restrito, permitindo à Instituição disponibilizar meios, tempo e mais recursos humanos, sobretudo para reforçar a Fiscalização Sucessiva e Concomitante, com optimização das auditorias e processos de gestão e controlo "a posteriori".
- capacidade de auditar em ambiente informático: se há um domínio no qual é notória a grandeza das mutações que afecta o ambiente no qual as ISC exercem a sua acção, é bem o meio informático, o qual é cada vez mais utilizado na gestão da administração pública. As operações manuais cedem progressivamente lugar aos sistemas informáticos, cada vez mais preponderantes no mundo actual.

Trata-se duma realidade que importa cada vez mais considerar, para evitar à Instituição o risco de se enfraquecer face a um fenómeno que se multiplica a um ritmo acelerado.

A crescente complexidade dos sistemas informáticos, aos quais recorre a gestão pública, e dos significativos recursos já envolvidos na implementação destes sistemas, exigem das ISC a adopção de meios próprios por forma a permitir aos seus membros o acesso a um nível de conhecimento satisfatório neste domínio.

O desenvolvimento das tecnologias de informação e das técnicas de gestão levaram ao desdobramento da auditoria a fim de garantir um controlo, cada vez mais abrangente, das actividades desenvolvidas pela autoridade pública. Surgem, assim, extensões da auditoria tradicional, como sejam as de informática, social, do ambiente, de gestão estratégica e outras, isto é, auditorias especializadas.

- especialização de auditores, com capacidade técnica que propicie a realização de auditorias de qualidade abrangendo todo o leque de questões, designadamente as da área de informática.
- concepção de um sistema integrado e coordenado de controlo financeiro: nenhum órgão de controlo financeiro externo e independente é capaz de controlar toda a utilização dos recursos, por tal ser absolutamente impossível. Por conseguinte, as ISC devem aparecer como órgãos supremos do controlo financeiro. Este, colocado no topo do sistema, seria integrado pelos diversos organismos e serviços que, a nível do controlo interno à Administração Pública, tenham funções de controlo, sobre os quais recairiam especiais deveres de colaboração e cooperação, criando-se, assim, um sistema harmónico de controlo financeiro a nível nacional.

## 5. Considerações Finais

De entre o que foi dito até agora, nunca é demais referir a importância que assume a ISC num Estado de Direito Democrático, tendo em conta a importância da sua missão que consiste em velar pela gestão correcta dos fundos da colectividade e, por outro, os princípios que devem reger a referida gestão pública e que podem resumir-se aos princípios da eficácia, da objectividade, da responsabilidade, e da transparência. Princípios esses, sobre os quais deveria assentar a modernização das Administrações Públicas e o controlo financeiro das mesmas.

Nas sociedades democráticas, o controlo dos dinheiros públicos constitui um requisito fundamental. A acção dos poderes públicos deve, por conseguinte, sujeitar-se, em qualquer momento, a esse controlo.

Por outro lado, e tendo em consideração o princípio da perseguição dos dinheiros públicos, segundo o qual todos os dinheiros públicos devem estar sob controlo financeiro independente, impõe-se o alargamento do âmbito ou objecto do controlo financeiro, na modalidade do controlo "a posteriori", a todo o sector público empresarial e participação no controlo do processo de privatização.

O Tribunal deve estar preparado e disponível para uma cooperação frutífera com o Parlamento, o Governo e as Autarquias Locais, que constituem efectivamente os destinatários das suas recomendações.

É através do controlo financeiro levado a cabo por uma Instituição independente

capaz de, com eficiência e eficácia, verificar de forma rigorosa a utilização dos recursos públicos é que o povo, titular da soberania, poderá conhecer de forma objectiva como é que esses recursos públicos são utilizados e, dessa forma, permitir-lhe o exercício esclarecido da opção política através do sufrágio directo e universal.

E é, exactamente, no quadro do controlo da boa gestão financeira dos organismos públicos que a intervenção das entidades de controlo superiores se torna imperiosa.

Subscrevemos inteiramente a posição assumida pelo prestigiado *General Accounting Office, dos E.U.A* de que as Instituições de controlo devem ser voluntaristas e flexíveis se quiserem permanecer atentas aos seus “clientes” e maximizar a sua contribuição ao Governo.

Estas entidades devem assumir uma postura proactiva, reconhecer as necessidades que despontam e fazer face às mutações ocorridas, para poderem desenvolver os recursos e as habilitações necessárias e responder cabalmente às responsabilidades e aos novos desafios.

## **6. Recomendações**

Do nosso ponto de vista, para obtermos estes resultados, que tanto almejamos, procedemos às seguintes recomendações:

- clarificação das competências em matéria de fiscalização jurisdicional, com imposição de responsabilidade financeira, das competências em relação ao controlo financeiro e apreciação da boa gestão financeira. Na verdade, o exame de eficácia a realizar pela Instituição Superior de Controlo (ISC) está evidentemente sujeito a uma restrição, pois não se trata da oportunidade das opções, estratégias e políticas a seguir;

Em nossa opinião, esta tarefa não se coaduna com a função constitucional de um Tribunal de Contas.

De facto, entendemos ser da competência dos órgãos políticos formular as linhas de conduta políticas, ou seja, não pode ser a Instituição Superior de Controlo (ISC) a julgar a oportunidade dos objectivos políticos.

- impulso à auditoria de gestão como forma de avaliar a capacidade dos agentes públicos por meio da avaliação dos resultados dos programas de Governo;

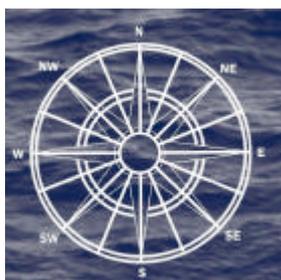
- desenvolvimento de normas, procedimentos de auditoria com uma sólida base científica que dê credibilidade à sua actividade de controlo, alinhadas com políticas e normas internacionalmente aceites, como é o caso da INTOSAI e IFAC;
- reforço da cooperação com outras ISC para troca de experiências e reforço de conhecimentos no domínio das auditorias;
- desenvolvimento de estratégias específicas de recrutamento e formação dos auditores, no sentido de um aumento gradual do recrutamento e disponibilização de pessoal qualificado, de modo a poder cobrir cada vez mais e melhor as necessidades nesta área.

Nunca é demais referir que, para tanto, indispensável é ter meios financeiros como suporte da autonomia financeira da Instituição.

Finalmente, dotar o Tribunal de Contas de uma legislação actualizada, capaz de permitir a sua transformação numa **INSTITUIÇÃO MODERNA E EFICIENTE, COMO SUPREMO ÓRGÃO DE CONTROLO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA PÚBLICA.**

Cabe portanto realçar que a informação da opinião pública sobre a actividade desenvolvida pelas ISC, através da publicidade das suas decisões e dos seus instrumentos de gestão, assume especial importância num Estado de Direito Democrático, pois só conhecendo o papel da Instituição na prevenção da corrupção, na promoção da legalidade e da transparência e na apreciação da gestão é que os cidadãos terão uma opinião fundada sobre a utilização dos recursos, que são pertença de toda a comunidade.

As Instituições Superiores de Controlo são, cada vez mais, chamadas a exercer um controlo virado para os **resultados**, o que nos parece ser a grande avenida deste novo milénio.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE  
MOÇAMBIQUE



## Índice

I. Apresentação .....	87
II. A diversidade de abordagem da auditoria .....	88
2.1. O que é a auditoria? .....	88
2.2. A visão do Tribunal Administrativo .....	89
III. Como são aplicadas as auditorias .....	90
3.1. Brasil .....	90
3.2. Portugal .....	90
3.3. O caso dos países africanos .....	91
3.4. A urgência das auditorias nos países africanos de língua oficial portuguesa .....	91
IV. Os desafios da auditoria .....	92
4.1. Critérios de classificação dos desafios .....	92
4.1.1. A atitude do poder em relação às auditorias .....	92
4.1.2. Exigências decorrentes da aplicação da auditoria .....	93
4.2. A escolha das modalidades de auditoria .....	95
4.3. Necessidade de cooperação entre as auditorias interna e a externa .....	96
V. Conclusões e recomendações .....	97
Bibliografia .....	98



## I. Apresentação

“O Poder nunca gosta de ser fiscalizado. Dir-se-á, até, que ninguém gosta de o ser. Porém, o Poder, muito menos. Considera a fiscalização como uma espécie de *capitis diminutio* ...”. Efectivamente, socorremo-nos desta opinião, de Henrique Antunes Ferreira, então Consultor para a Comunicação Social do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, para deixarmos ilustrado, desde já, um dos maiores problemas enfrentados no exercício da auditoria – a atitude relutante do Poder em relação ao controlo financeiro.



Presidente do TAM  
Cons. António Luís Pale

A análise da situação por que as Instituições Supremas de Controlo da CPLP passam pode, inclusive, conduzir-nos a outras ilações, extraídas de factores endógenos, ou seja as exigências inerentes à prática da própria auditoria, seja ela convencional, seja em ambiente informático, que não são de somenos importância, dada a escassez de meios e

recursos idóneos para o efeito.

Os Tribunais de Contas da CPLP enfrentam estes problemas, que os dificulta de ser integralmente *barómetros da sociedade*<sup>1</sup>, cujo grau de notoriedade varia de país para país, em função daquilo que podemos chamar de cultura de auditoria (de quem audita e de quem se submete a essa auditoria), gerida por experiências acumuladas no exercício do controlo financeiro.

O tema proposto para o V Encontro – Os Tribunais de Contas da CPLP e os Desafios das Auditorias –, abordado nas perspectivas acima referenciadas, pode reflectir, adequadamente, o estágio de desenvolvimento das nossas ISC nesta matéria, mormente dos países africanos. A matéria em discussão radica, na decisão tomada no IV Encontro dos Tribunais de Contas da CPLP, que teve lugar em Brasília, de 6 a 9 de Setembro de 2000, onde o fórum achou que os temas para o presente evento deveriam ser propostos pelas Instituições Supremas de Controlo dos países africanos. O Tribunal Administrativo de Moçambique regozija-se, assim, pelo facto de ter sido o proponente do tema que veio a ser escolhido.

---

<sup>1</sup> Tavares, José F. F., O Tribunal de Contas e o controlo do sector público empresarial, Lisboa, 2000.

## II. A diversidade de abordagem da auditoria

### 2.1. O que é a auditoria?

No tratamento deste tema deve partir-se da reflexão sobre os conhecimentos que temos relativos à auditoria e aos seus tipos ou modalidades.

A escola norte-americana atrai-nos para a seguinte definição de auditoria: “Processo sistemático de obtenção e avaliação objectiva da evidência das asserções sobre acções e eventos económicos, visando verificar o grau de correspondência entre essas asserções, o critério estabelecido e a comunicação dos resultados aos utilizadores interessados” (The American Accounting Association, 1973)

“O objectivo de auditoria de demonstrações financeiras, preparadas dentro de um quadro de políticas de contabilidade reconhecidas, é habilitar o auditor a expressar uma opinião sobre as referidas demonstrações financeiras. A opinião do auditor ajuda a estabelecer a credibilidade das demonstrações financeiras”, segundo a International Federation of Accounts (IFAC, 1980).

Os auditores dos Reino Unido têm a sua versão: trata-se de “uma avaliação independente e de expressão de opinião sobre as demonstrações financeiras de uma empresa por um auditor indicado para o exercício desse cargo e de acordo com uma obrigação estatutária relevante”. (Prefácio de *Professional Auditing Standards and Guidelines*)

Mas a auditoria tem a sua função social como “mecanismo de controlo social que visa assegurar a responsabilidade financeira. O dever dos auditores e dos fazedores da política de auditoria consiste em, constantemente, procurar encontrar a necessidade social e as expectativas de uma auditoria independente e esforçar-se para cumprir essa necessidade, dentro dos limites dos constrangimentos práticos e económicos, tendo sempre em consideração que a função é dinâmica e não estática” (Flint, 1988<sup>2</sup>).

Esta perspectiva de função social obriga a que as instituições de auditoria tenham de desenvolver os seus padrões, visando as exigências e as expectativas da sociedade. “As balizas devem ser definidas entre a auditoria, a monitoria e a investigação. O quadro, dentro do qual o auditor apresenta um relatório, e as limitações

---

<sup>2</sup> Op. Cit. Sharma, Kamal K., The Changing Role of the auditor, Journal of Management and Training, New Delhi: Singh Graphics, October 1999-June 2000, p.31-32.

nele inerentes, deve ser combinado com as expectativas crescentes do público e *media*<sup>3</sup>. Efectivamente, os relatórios das ISC “constituem um meio importante de avaliação pelo público, da forma como estão sendo utilizados os seus impostos”<sup>4</sup>.

Nesta vasta lista, e mesmo incompleta, dos diferentes conceitos, há que assinalar a tónica central: a credibilidade das demonstrações financeiras.

Concentremo-nos, contudo, na definição que nos é oferecida no *Glossário*<sup>5</sup>: “A auditoria consiste no exame das operações, actividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objectivos, orçamentos, regras e normas”.

Trata-se de uma definição generalista que, apesar disso, não chega a dissimular a diversidade de formas de que a auditoria pode revestir-se: (“Auditoria administrativa”, “Auditoria articulada”, “Auditoria contabilística”, “Auditoria das contas”, “Auditoria das práticas de gestão”, “Auditoria horizontal”, “Auditoria operacional”, “Auditoria financeira”, “Auditoria de eficiência”, “Auditoria de legalidade” ...<sup>6</sup>). Esta lista poderá ser acrescida, entre outros, pelos tipos seguintes: Auditoria social, Auditoria ambiental, Auditoria de desempenho, Auditoria Baseada no Género, Auditoria forense.

## 2.2. A visão do Tribunal Administrativo

A Lei n.º 14/97, de 10 de Julho, que estabelece o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas, no seu artigo 10, relativo ao regime da auditoria, adopta uma concepção, conforme a definição dada no Glossário desta figura, dispondo que “as auditorias sejam às contas ou aos projectos, revistam carácter geral ou parcial, quer sejam financeiras propriamente ditas ou de mera legalidade e regularidade, constituem instrumentos privilegiados de controlo financeiro, tendo em vista habilitar o Tribunal a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência”.

---

<sup>3</sup> Idem, p. 32.

<sup>4</sup> Accountability: Public Representatives, Interest Groups and Media (Malaysia), XVI Conference of Commonwealth Auditors-General, Lahore-Pakistan, November 1996, p. 39.

<sup>5</sup> Vide *Auditoria* in Glossário, Anexo III à Acta, in I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, op. Cit., p. 558; A. de Sousa Franco, O controlo da Administração Pública em Portugal, Tribunal de Contas, Lisboa 1993, p.16 e s.

<sup>6</sup> Sobre as definições destes diferentes tipos de “Auditoria”, vide Glossário, Anexo III à Acta, in I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, op. Cit., p. 558; A. de Sousa Franco, O controlo da Administração Pública em Portugal, Tribunal de Contas, Lisboa 1993, p.16 e s.

No âmbito deste tipo de verificação, o Tribunal Administrativo tem a faculdade de solicitar a assistência e a colaboração de diversas entidades públicas ou privadas bem como requisitar serviços de inspecção e auditoria aos órgãos de controlo financeiro interno<sup>7</sup>. O Tribunal pode, também, determinar a contratação de empresas especializadas, com esse objectivo.”

As actividades relativas ao controlo financeiro inserem-se, no nosso caso, no modelo designado por fiscalização jurisdicional. A instituição exerce a função de auditoria e a função jurisdicional de julgamento da responsabilidade financeira. Privilegia o controlo da legalidade e da regularidade financeiras, que pode ser exercido *a priori*, *a posteriori* e, ainda, em termos concomitantes.

### III. Como são aplicadas as auditorias

#### 3.1. Brasil

O Tribunal de Contas da União (TCU) não pratica o “registo prévio<sup>8</sup>. O controlo é feito *a posteriori* através de auditoria financeira e orçamental sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes da União<sup>9</sup>. O TCU tem poderes de realizar “...inspecção e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (...)”<sup>10</sup>.

#### 3.2. Portugal

O Tribunal de Contas de Portugal pratica o controlo “prévio, e sucessivo ou concomitante”<sup>11</sup>. O controlo sucessivo “abrange o julgamento das contas, a emissão de pareceres sobre a Conta Geral do Estado (...)”<sup>12</sup>. A auditoria é uma das funções essenciais deste Tribunal.

---

<sup>7</sup> Regimento relativo à organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo, Artigo 3.º, número 2, Anexo à Lei 16/97, de 10 de Julho.

<sup>8</sup> A Constituição de 1967 suprimiu o registo prévio.

<sup>9</sup> Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países, Lisboa, 1992, p. 80 e s.

<sup>10</sup> Idem, p. 79

<sup>11</sup> Idem, p. 301.

<sup>12</sup> Idem, p. 301.

### **3.3. O caso dos Países Africanos**

Os Tribunais de Contas da maioria dos países de língua portuguesa são de um sistema de fiscalização prévia e fiscalização sucessiva, consubstanciada no visto prévio e no julgamento das contas dos organismos. A auditoria é um elemento novo que carece de desenvolvimento.

No caso vertente de Moçambique, por exemplo, mesmo depois da independência, a Lei Orgânica do Tribunal Administrativo - Lei n.º 5/92, de 6 de Maio – em nenhum momento se refere às auditorias, como método de verificação. A auditoria é sim abordada, pela primeira vez, pelas Leis n.º 14 e 16/97, de 10 de Julho.

### **3.4. A urgência das auditorias nos países africanos de língua oficial portuguesa**

A urgência da prática e desenvolvimento de auditoria pelos Tribunais de Contas dos países africanos de língua oficial portuguesa forma-se sob pressões de vária índole e de várias proveniências, a saber:

- a) Todos eles, como membros da INTOSAI, não têm como fugir a esta matéria, pois as auditorias são a forma privilegiada de entre os métodos recomendados por este fórum;
- b) a pertença do Tribunal Administrativo também à AFROSAI e à SADCOSAI, foros que congregam instituições que na sua maioria têm nas auditorias o seu método privilegiado;
- c) a importância que as auditorias estão a ganhar na CPLP, onde o Brasil e Portugal vão na dianteira, faz com que países como Angola, Cabo Verde, Moçambique e São-Tomé e Príncipe, tenham de enveredar pelo mesmo caminho, para continuar a beneficiar-se da cooperação com aqueles dois países;
- d) as exigências da maioria dos financiadores e doadores dos nossos países, para que levemos a cabo auditorias;
- e) a necessidade de se privilegiar um controlo mais eficaz que possibilite uma maior racionalização no uso dos escassos recursos públicos, o

que não se pode alcançar pela via do controlo *a posteriori* que se faz incidir essencialmente sobre a base documental sem se atingir uma avaliação que atenda aos “três Es”, ou seja, à economia ou economicidade, eficácia e eficiência.

- f) a dificuldade de nos identificarmos perante a maioria das instituições congéneres do mundo, apenas com a bandeira do visto e do julgamento das contas.

Todas estas exigências, e outras mais, indicam que não se vislumbra outra saída, senão a adopção deste método, tão breve quanto possível, sob pena de vermos as nossas iniciativas de cooperação goradas por esta não identidade com a maioria das Instituições Supremas de Controlo.

## **IV. Os desafios da auditoria**

### **4.1. Critérios de classificação dos desafios**

Como se pode deduzir do que foi referenciado na apresentação deste trabalho, os desafios das auditorias desenvolvidas pelos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa podem ser fixados e abordados partindo dos seguintes critérios:

- a) atitude do Poder em relação às auditorias;
- b) exigências da prática de auditoria.

#### **4.1.1. A atitude do poder em relação às auditorias**

A única constante é a mudança, diz um ditado popular. O Poder, sendo decisor político, pode propulsionar, nessa mudança, o desenvolvimento das ISC ou entravá-lo. A auditoria, sendo um trabalho criativo, evolui com o tempo e responde às mudanças na política administrativa. Um exemplo indiano: “Quando o papel do Governo era só lei e ordem, a auditoria convencional estava orientada para a regularidade de despesa; quando as atenções do Governo passaram a ser centradas no desenvolvimento económico, através de um avultado investimento no sector público, a auditoria virou sua atenção para Auditoria comercial; quando a mobilização

da receita arrancou numa larga balança para enfrentar a despesa sempre crescente, a auditoria virou para Auditoria de receitas(...)"<sup>13</sup>.

Esta evolução aparece ainda referenciada em diversos trabalhos. "Se inicialmente a auditoria visava a descoberta de erros e fraudes, ela passou depois a alargar-se a outros domínios e a assumir formas específicas ou especializadas. Por isso, a evolução histórica dos conceitos permite-nos verificar a forma como a auditoria foi reflexo das mutações económicas e sociais que se foram operando desde que se institucionalizou como ramo do saber até à actualidade(...)"<sup>14</sup>.

Desde a última década do século XX que continuam as privatizações de empresas do Estado; a globalização e a privatização são fenómenos que se afirmaram; a revolução da informática atingiu todas as esferas da actividade económica. Qual seria, hoje, a resposta de auditoria a estas evoluções, às implicações destas e outras transformações nos meios financeiros públicos e privados? Deve ela olhar para os aspectos operacionais das instituições? A adopção ou não da Auditoria em ambiente informático, resolveria os nossos problemas da actualidade? A auditoria ambiental, por exemplo? Como examinar os investimentos e os processos de desinvestimento que ocorrem nos nossos países, em consequência dos factores políticos?

A resposta encontra-se na assimilação da auditoria como instrumento regulador e verificador. A resposta pode também ser obtida mediante a produção de leis e da criação de condições materiais e financeiras que possibilitem a prática e o desenvolvimento das auditorias, sob as suas diversas modalidades, e garantam a independência das ISC e dos seus auditores.

O Tribunal Administrativo possui base jurídica para o desenvolvimento das auditorias (Leis n.º 14 e 16/97, de 10 de Julho), o que nos permite dizer que a atitude dos poderes Legislativo e Executivo é em prol do desenvolvimento da auditoria como método de controlo.

#### **4.1.2. Exigências decorrentes da aplicação da auditoria**

O número 3, do Artigo 18.º, da Declaração de Lima sobre as Linhas Básicas da Fiscalização, determina que "toda a actividade estatal está sujeita à fiscalização da ISCF<sup>15</sup>, independentemente de se encontrar ou não mencionada no

---

<sup>13</sup> In Editorial, *Journal of Management and Training*, New Delhi: Singh Graphics, October 1999-June 2000.

<sup>14</sup> *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Lisboa: Tribunal de Contas, V.1, pág. 30.

<sup>15</sup> Instituição Suprema de Controlo Financeiro ou, simplesmente, Instituição Suprema de Controlo (ISC).

Orçamento do Geral do Estado. A ausência do Orçamento não justifica a ausência de controlo”.

Segundo o artigo 23 da Declaração de Lima (IX Congresso, Peru 1977) “a expansão da actividade financeira do Estado efectua-se frequentemente através de empresas privadas. Estas devem ser submetidas à fiscalização, sempre que o Estado disponha de uma participação substancial – participação maioritária – ou exerça uma influência decisiva”. Acrescenta-se que é conveniente que esta fiscalização “se efectue *a posteriori* e que englobe também os aspectos relacionados com a rentabilidade, utilidade e racionalidade”.

Da leitura feita, depreendem-se, à partida, limitações de natureza técnica que qualquer viragem empreendida por qualquer que seja a ISC pode acarretar.

Os auditores, em conformidade com a Declaração de Lima sobre as Linhas Básicas da Fiscalização, devem possuir as qualificações e integridade moral exigidas para um perfeito desempenho da sua tarefa; formação e capacidade superiores à média; experiência profissional adequada; formação técnica de todos os auditores. Recomenda-se, igualmente, que, para garantir uma elevada qualificação do pessoal, se deve atender também à atribuição de uma remuneração compatível com as qualificações profissionais exigidas.

A questão de conformidade com estas recomendações da Declaração de Lima não constitui, hoje, problema de fundo, para o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas de Portugal, criados em 1890 e 1849, respectivamente. Estas instituições “inserem-se numa linha de continuidade de diversas instituições do Estado”<sup>16</sup>, tendo passado por diversas designações. Vejamos, em Portugal<sup>17</sup>: Casa dos Contos, Erário Régio, Tribunal do Tesouro Público; e no Brasil: Juntas das Fazendas das Capitanias, Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, Erário Régio. Portanto, ao longo desses anos formaram-se gerações de profissionais interessados com a administração dos recursos públicos.

As gerações de profissionais que acima referimos não encontramos nos países africanos de língua oficial portuguesa, embora se possa considerar que os actuais Tribunais de Contas se inserem também numa “linha de continuidade”, mas de menor grau, que nos revela, até, uma “descontinuidade”: com a advento das

---

<sup>16</sup> I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 1995, p. 302.

<sup>17</sup> Franco, António de Sousa, O Presente e o futuro das instituições de fiscalização financeira com natureza jurisdicional, Lisboa, 1993.

independências registou-se fuga massiça dos funcionários portugueses e os Tribunais não podiam funcionar devidamente, em condições de carência quase absoluta dos quadros nacionais; nos Estados recém-formados era também denominador comum “a falta de sensibilidade (...) relativamente à função que o Tribunal de Contas deve desempenhar (...)”<sup>18</sup>.

As ISC’s africanas da CPLP enfrentam hoje os mesmos problemas que, por exemplo, o Tribunal Administrativo; o que varia é, talvez, o grau de maior ou menor notoriedade:

- a) falta de pessoal devidamente qualificado;
- b) falta de escolas, a vários níveis, vocacionadas à formação de pessoal neste domínio;
- c) falta de cultura dos auditados, na submissão a esta prática;
- d) concorrência com outras entidades estatais e privadas na disputa de pessoal, em que nós saímos desfavorecidos, devido às nossas baixas condições salariais.

Portanto, um quadro de problemas que, não pretendendo ser completo, reflecte mesmo assim, com a necessária precisão, as nossas carências e ameaças de raiz.

Além disso, a prática da auditoria exige, antes de tudo, independência funcional e orgânica da ISC, independência dos decisores e dos próprios auditores e independência financeira que se consubstancia em colocar à disposição da instituição os meios financeiros julgados necessários para o cumprimento das suas funções. A independência das ISC deve ser definida, pois estas só podem cumprir, cabal e eficazmente, as suas funções, sendo independentes da instituição controlada e estando protegidas das influências exteriores.

#### **4.2. A escolha das modalidades de auditoria**

Como já se referiu, as nossas ISC têm recorrido à fiscalização prévia e sucessiva, figurando a auditoria como uma realidade integrada no processo da fiscalização. De acordo com o número 2, do Artigo 2.º, da Declaração de Lima, esta

---

<sup>18</sup> Vide Excerto da intervenção feita pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau no I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, in I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 1995, p. 195.

“tem a vantagem de impedir um prejuízo antes que este tenha lugar, mas por outro lado possui a desvantagem de acarretar um trabalho excessivo, cuja responsabilidade, com base no Direito Público, não se encontra claramente definida. O controlo *a posteriori* exercido por uma ISCF atribui responsabilidades ao órgão culposo, pode levar à indemnização do prejuízo causado e é apropriado para impedir futuras infracções”.

Os métodos dependem dos objectivos que se pretende alcançar. Assim sendo, a escolha das modalidades de auditoria a serem seguidas (auditorias das contas, financeiras ou de legalidade e regularidade, auditorias de gestão, de resultados ou operacionais e outras) está em função do programa da instituição a realizar a curto e a longo prazo.

#### **4.3. Necessidade de cooperação entre as auditorias interna e a externa**

A escolha das modalidades de auditoria é, por assim dizer, o bom porto ao qual sempre se almeja chegar, conjugando as auditorias Interna e Externa. A diferença entre estas é “principalmente técnica”<sup>19</sup>, possuindo elas “enfoques próprios, em função de suas diferentes responsabilidades, atribuições e clientes”<sup>20</sup>.

A necessidade importante de qualquer instituição, é a de prevenir-se do incumprimento das normas e regras estabelecidas, “objectivando a minimização de possíveis riscos”<sup>21</sup>. A auditoria externa não pode ser bem sucedida sem resultados da auditoria interna. Daí a necessidade de cooperação de ambas, com vista à maximização dos resultados da auditoria externa.

Esta cooperação é de extrema importância para a ISC’s e a preocupação destas instituições, pelo seu próprio desenvolvimento, deve, também, centrar-se no incentivo de desenvolvimento das auditorias internas.

---

<sup>19</sup> Vide Aner, Boaz, What is the difference between internal audit and internal control, II International Conference on Internal Control, Budapest, 8-11 May, 2000.

<sup>20</sup> Guisi, Adhemar Paladini, Os Tribunais de Contas e o Sistema de Controlo Interno, in III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 1998, pp.47-65.

<sup>21</sup> Aner, Boaz, What is the difference between internal Audit and internal control, II International Conference on Internal Control, Budapest, 8-11 May, 2000.

## V. Conclusões e recomendações

Importa agora desenhar acções que, do ponto de vista do Tribunal Administrativo, devem ser realizadas. Contamos, felizmente, com dois parceiros, ao nível deste órgão - Brasil e Portugal - que se encontram em condições de prestar um apoio substancial a tribunais como os nossos, neste desafio das auditorias, com acções como as que se seguem:

1. Consolidação da base jurídica, prevendo a prática de auditoria nas suas diversas modalidades.
2. Escolha e desenvolvimento imediato de modalidades de auditoria que se ajustem às capacidades técnicas da ISC.
3. Promoção de actividades de sensibilização, com vista a desenvolver a cultura dos auditados na submissão à auditoria.
4. Promoção da cooperação entre as auditorias interna e a externa.
5. Desenvolvimento de um programa de cooperação onde a formação dos nossos quadros seja privilegiada, o que pode ser realizado nos nossos países ou nos dos tribunais formadores, através de:
  - a) cursos de curta duração, nos tribunais beneficiários, dada a indisponibilidade de permanência, por muito tempo, nesses países, de técnicos dos tribunais formadores;
  - b) cursos de duração média nos tribunais formadores;
  - c) permanência de técnicos dos tribunais formadores nos tribunais beneficiários, por períodos que variem entre dois, seis meses e um ano, de modo a permitir uma formação "on the job";
  - d) ajuda dos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal, através dos organismos vocacionados dos respectivos países na localização e concessão de bolsas de estudo, para os técnicos dos nossos tribunais, em instituições de ensino daqueles países.
6. Criação de unidades de auditorias a projectos financiados por estes e outros

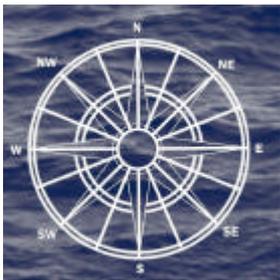
países e organizações externas, que contem com o concurso de técnicos expatriados, preferivelmente daqueles dois países, no regime de "gap filling", para se assegurar uma resposta às solicitações provenientes das organizações internacionais ou estrangeiras que prestam ajuda financeira aos nossos países.

7. Troca de informação "on line" entre as equipas de auditoria dos nossos países com as do Brasil e Portugal, em ordem a sanarem-se algumas dúvidas que ocorram durante o trabalho.
8. Assessoria dos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal na fundamentação de propostas de políticas salariais para os nossos países, por forma a obtermos condições competitivas no mercado do trabalho.

#### **Bibliografia**

1. Accountability: Public Representatives, Interest Groups and Media (Malasia), XVIth Conference of Commonwealth Auditors-General, Lahore-Pakistan, November 1996.
2. Aner, Boaz, What is the difference between internal audit and internal control, II International Conference on Internal Control, Budapest, 8-11 May, 2000.
3. Declaração de Lima sobre as Linhas Básicas da Fiscalização, Peru, 1977.
4. Editorial, Journal of Management and Training, New Delhi: Singh Graphics, October 1999-June 2000.
5. Franco, António de Sousa, O Presente e o futuro das instituições de fiscalização financeira com natureza jurisdicional, Lisboa, 1993
6. Glossário, Anexo III à Acta, in I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, op. Cit., p. 558; A. de Sousa Franco, O controlo da Administração Pública em Portugal, Tribunal de Contas, Lisboa 1993.
7. Guisi, Adhemar Paladini, Os Tribunais de Contas e o Sistema de Controlo Interno, in III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 1998, pp.47-6.
8. Manual de Auditoria e de Procedimentos, Lisboa: Tribunal de Contas, V.1.
9. Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal, Lisboa, 1993.

10. Regimento relativo à organização, funcionamento e processo da 3.<sup>a</sup> Secção do Tribunal Administrativo, Artigo 3.<sup>o</sup>, número 2, Anexo à Lei 16/97, de 10 de Julho.
11. Sharma, Kamal K., The Changing Role of the auditor, Journal of Management and Training, New Delhi: Singh Grafics, October 1999-June 2000.
12. Sousa, Alfredo José de, Tribunal de Contas – “Quisto” da Democracia, Semanário “Expresso”, 03/10/1992.
13. Tavares, José F. F., O Tribunal de Contas e o controlo do sector público empresarial, Lisboa, 2000.
14. Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países, Lisboa, 1992.
15. I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, in I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 1995.





TRIBUNAL DE CONTAS  
DE  
PORTUGAL



## Índice

1. Introdução .....	105
2. A auditoria nas organizações internacionais das ISC .....	106
2.1. O Tribunal de Contas Português e as organizações internacionais das ISC .....	106
2.2. A Declaração de Lima .....	107
2.3. O XI Congresso da INTOSAI .....	109
2.4. Outras referências .....	110
3. A auditoria no TCP .....	113
3.1 Tipos de auditoria .....	115
3.2. Recomendações e sua função .....	116
4. Conclusões e recomendações .....	119
Bibliografia .....	119
Documentação .....	120



## 1. Introdução



Vice-Presidente do TCP  
Cons. José Alves Cardoso

A função de controlo externo das finanças públicas atribuída a todas as Instituições Superiores de Controlo (ISC)/Tribunais de Contas exige destes a garantia de que os dinheiros dos contribuintes sejam legalmente utilizados e bem aplicados de acordo com critérios de boa gestão combinados com critérios da legalidade, regularidade, ética e moralidade pública.

As actuais exigências da globalização e competitividade das economias, aliadas às constantes pressões da sociedade de informação e comunicação e sobretudo as cada vez maiores reivindicações dos eleitores, levam o Estado a exercer uma complexa actividade financeira, socorrendo-se de novos instrumentos e formas de “engenharia” financeira, jurídica, orçamental, social e política, o que se traduz num permanente desafio de actualização para as instituições de controlo externo das finanças públicas.

Para fazer face a estes desafios, as ISC têm de se apetrechar a diferentes níveis. Daí o facto de a utilização da *auditoria* se ter tornado, nos nossos dias, num instrumento indispensável ao controlo das finanças públicas.

O incremento da utilização da *auditoria* é inegável. Limitada na origem a um só domínio, o da certificação da regularidade e fidedignidade das contas públicas, a *auditoria* alargou o seu campo de acção à avaliação da eficácia, eficiência e economicidade. Não tem hoje como objectivo fundamental detectar erros e fraudes, tal como acontecia no início do século XX, embora tal possa acontecer em consequência do trabalho de auditoria. Actualmente, e de um modo genérico, poderemos dizer que tem como principal objectivo contribuir para uma utilização mais racional dos recursos, exprimindo uma opinião, um parecer, uma recomendação, visando aumentar a utilidade da informação produzida para o utilizador.

A auditoria, sobretudo a externa, ainda que não designada como tal, começou por desenvolver-se no Reino Unido, com a Revolução Industrial, e difundiu-se para outros países, entre os quais os Estados Unidos e o Canadá, que muito contribuíram para o seu aperfeiçoamento técnico. Na Europa, actualmente, a auditoria atingiu bons níveis de desenvolvimento sobretudo no Centro e Norte. Em Portugal e Espanha a auditoria foi introduzida como exigência dos investimentos estrangeiros realizados nestes países.

Constata-se assim que a *auditoria* é um processo de controlo em constante evolução, o que implica que não se encontre no mesmo estado de desenvolvimento em todos os países onde existem ISC, sejam elas do tipo Tribunal de Contas ou Gabinete Nacional de Auditoria. De facto, tem-se vindo a registar, nos últimos anos, alterações progressivas quer no objecto, quer nas formas de controlo, aos quais a auditoria tem necessariamente que se adaptar.

Neste sentido, a *INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions)*, constituída por mais de 180 ISC de todo o Mundo, elaborou as normas de auditoria, visando proporcionar uma estrutura para o estabelecimento de procedimentos e práticas a serem seguidos na realização das auditorias.

## **2. A auditoria nas organizações internacionais das ISC**

### **2.1. O Tribunal de Contas Português e as organizações internacionais das ISC**

O Tribunal de Contas Português (TCP), para além de ser o interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, é membro fundador da INTOSAI<sup>1</sup>, desde 1953, e da EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), desde 1990, e membro colaborador da OLACEFS (*Organización Latino Americana Y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*), desde 1988. Desde 1995 é membro do Conselho Directivo da INTOSAI e membro do Conselho Directivo da EUROSAI, por um mandato de 6 anos. Esta última organização deliberou, recentemente, propor a continuidade do TCP no Conselho Directivo da INTOSAI, cuja eleição se realizará ainda este ano, no XVII Congresso da INTOSAI. O TCP faz ainda parte, sob a autoridade do Conselho Directivo da EUROSAI, de um Comité de Formação que se ocupa de todos os assuntos relacionados com a formação e treino no âmbito do controlo financeiro público nos Estados cujas ISC pertencem a esta organização.

No âmbito da INTOSAI, o TCP é também membro efectivo de 3 Comissões/ Grupos de Trabalho, nomeadamente sobre: a *Independência das ISC*, a *Dívida Pública* e as *Normas de Auditoria*. Neste último, o TCP, à semelhança da ISC do Brasil, participou no "*Comité das Normas de Auditoria da INTOSAI*", bem como do "*Código de Ética para*

---

<sup>1</sup> A INTOSAI foi estabelecida para troca de ideias e experiências entre as ISC com vista a promover o desenvolvimento técnico do trabalho em auditoria pública e tem o estatuto de consultor do Conselho Económico e Social da ONU (Organização das Nações Unidas).

os auditores do Sector Público, que têm vindo a desenvolver um trabalho de reestruturação e actualização das normas e do código.

As normas de auditoria da INTOSAI, resultantes da Declaração de Lima, de 1977, estão contidos no Regulamento da 2.ª Secção do TCP (Câmara que se ocupa da fiscalização sucessiva), no seu art.º 83.º, que diz que, *"em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais (...) os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI"*.

## 2.2. A Declaração de Lima

O IX Congresso da INTOSAI, reunido em Lima, em 1977, considerou que:

- a utilização regular e racional dos fundos públicos constitui uma das condições essenciais para garantir:
  - a) uma boa administração das finanças públicas;
  - b) a eficácia das decisões adoptadas pela autoridade competente.
- de forma a conseguir-se o objectivo pretendido, uma vez que o Estado controla a maior parte dos sectores sócio-económicos, para além das funções financeiras tradicionais, é indispensável que cada Estado conte com uma Entidade Fiscalizadora Superior, cuja independência seja garantida pela lei;
- os objectivos específicos da fiscalização financeira do Estado, por parte das instituições superiores de controlo, incidem sobre:
  - a) a utilização apropriada e eficaz dos fundos públicos e a necessidade da sua gestão rigorosa;
  - b) a regularidade na acção administrativa e a informação tanto aos poderes públicos como ao próprio país, mediante a publicação de informações objectivas que são indispensáveis à estabilidade do desenvolvimento dos estados, de acordo com os objectivos das Nações Unidas.

Foi deliberado publicar e divulgar um documento intitulado *"Declaração de Lima sobre as Linhas Básicas da Fiscalização"*. Neste documento, pode-se ler, no

artigo referente à finalidade do controlo, que este “*não representa uma finalidade em si próprio, mas sim parte imprescindível de um mecanismo regulador que deve salientar oportunamente os desvios normativos e infracções aos princípios da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras, de tal modo que possam adaptar-se as medidas correctivas convenientes em cada situação, determinar o grau de responsabilidade do órgão culposo, exigir a indemnização correspondente ou adopção de meios preventivos que impeçam ou dificultem a repetição de tais infracções no futuro*”.

Estas “*Linhas Básicas da Fiscalização*” definem:

- fiscalização “*a priori*” e “*a posteriori*”;
- controlo interno e externo;
- controlo formal e das realizações;
- os princípios da independência dos membros e funcionários das ISC e sua independência financeira;
- qual deve ser a relação entre as ISC e os respectivos parlamentos, governos e administrações;
- relacionam as competências que as ISC devem ter e o poder fiscal, e a execução das verificações de controlo e outras funções e formas de cooperação.

De particular importância, refira-se o art.º 11.º, onde se dispõe que sempre que o controlo não se traduza em actos jurisdicionais, aquelas instituições devem ter o poder de **recomendar** à autoridade competente a tomada das medidas necessárias e de exigir as responsabilidades inerentes.

Quanto aos **métodos de controlo e procedimentos**, as “*Linhas Básicas da Fiscalização*” referem que as ISC devem realizar as suas actividades de controlo de acordo com um **programa** previamente estabelecido por elas próprias, que não pode ser alterado por qualquer exigência de certos órgãos estatais com direito a pedir outras acções extra plano. Para além do plano, foi considerado conveniente a elaboração de **manuais** de controlo como um instrumento de trabalho para os funcionários. Referem, ainda, que os métodos de controlo devem adaptar-se continuamente aos processos das técnicas relacionadas com as operações.

Atendendo a que o controlo, em muitos casos, pode ser efectuado de forma exaustiva pela ISC, esta recorre a uma fiscalização por **amostragem**. Neste

caso, a *Declaração de Lima* indica que este método deve executar-se com base num programa de recolha de dados que permita a formação de um juízo sobre a qualidade e regularidade das operações.

Ainda submetido ao tema dos métodos de controlo e procedimentos, a *Declaração de Lima* enumera alguns princípios que os “profissionais de controlo”, agora denominados **auditores**, devem seguir. A adopção, só agora, deste termo para definir o recurso humano que vai executar as acções de fiscalização e/ou controlo financeiro, deixa deduzir que essas actividades de controlo se traduzem na prática em **auditorias**.

### 2.3. O XI Congresso da INTOSAI

Certo é que, só no XI Congresso da INTOSAI – XI INCOSAI –, de 1983, que decorreu em Manila, aparece pela primeira vez, nos textos da INTOSAI, o termo “**auditoria**”. Ainda que sem qualquer definição da mesma, foram aprovadas recomendações quanto aos métodos e técnicas de auditoria a adoptar pelas ISC.

Nestes textos, são indicadas medidas fundamentais que ajudam a atingir os objectivos da auditoria:

- a ISC deve fixar uma ordem de **prioridades** para o desempenho das suas funções;
- a ISC deve certificar-se que o controlo financeiro engloba todos os **dinheiros públicos**, e em particular, os fundos que são canalizados através de empresas públicas;
- a ISC deve verificar a existência de **sistemas de controlo interno** competentes por parte das entidades;
- a ISC deve formular **planos** de curto até longo prazo para a gestão da sua actividade de auditoria, obedecendo à ordem de prioridades, disponibilidade de recursos e outros;
- a ISC deve elaborar um **plano** de actividades para cada acção de controlo que contenha os **objectivos** da auditoria claramente definidos e identificar a **extensão** do trabalho de auditoria, os **recursos** necessários, a **duração** e as **técnicas** de auditoria adequadas, bem como produzir um **esboço do relatório** a ser preparado com vista a dirigir a **abordagem**.

Em ponto autónomo, o texto refere que os resultados deverão ser discutidos

com a administração da entidade auditada, antes de serem incluídos no **relatório final**, para assegurar que são **factuais** e **exactos**.

Noutro ponto autónomo é referido que a ISC deve empenhar-se em assegurar que existem no Estado os mecanismos necessários ao **acatamento das recomendações** até uma conclusão satisfatória.

Mais técnico, o texto recomenda também orientações para a adopção de técnicas de auditoria eficazes, tais como:

- técnicas de **amostragem estatísticas**;
- utilização de **questionários** para solicitação de informações às entidades;
- recurso a **peritos externos** no caso de auditorias complexas ou quando o objecto de auditoria exija conhecimentos específicos;
- recurso a **abordagens horizontais** quando certas deficiências de carácter financeiro são comuns a várias entidades.

#### 2.4. Outras referências

Com base na *Declaração de Lima*, foram elaborados outros documentos de igual importância, por diferentes organizações. São alguns exemplos:

- **"Normas de Auditoria da INTOSAI"**

Desenvolvidas pelo já referido *Comité das Normas de Auditoria da INTOSAI*, aprovadas pelo XIV Congresso da INTOSAI, em 1992, em Washington, EUA, emendados pelo XV Congresso, em 1995, no Cairo, Egipto, e em reestruturação com vista ao XVII Congresso a realizar em Seoul, na Coreia do Sul, em Outubro de 2001, as **"Normas de Auditoria da INTOSAI"** estão construídas com base nas declarações de Lima, de 1977, e de Tóquio, de 1968, nas declarações e relatórios aprovados pela INTOSAI em vários Congressos e no relatório do **"Grupo de Especialistas em Contabilidade e Auditoria Pública"** dos países em desenvolvimento junto das Nações Unidas.

As normas de auditoria da INTOSAI compreendem quatro partes, nomeadamente, **postulados básicos** da auditoria pública, **normas ge-**

**rais**, normas de procedimento na **execução** da auditoria e normas para a elaboração de **relatórios**.

Os postulados referem-se:

- à observância das normas – “as ISC devem procurar observar as normas de auditoria da INTOSAI em todas as questões consideradas relevantes (...).”
- ao julgamento imparcial;
- à “*accountability* pública;
- à responsabilidade de gestão;
- à promulgação das normas;
- à consistência das normas;
- ao controlo interno;
- ao acesso à informação;
- às actividades que devem ser alvo de auditorias;
- ao aperfeiçoamento das técnicas de auditoria.

A normas gerais tratam as questões da **independência**, **competência**, **zelo profissional** e outras normas gerais, enquanto que o **planeamento**, a **supervisão** e **revisão**, os **serviços de controlo interno**, a **evidência** e a análise das **demonstrações financeiras** são tratados no capítulo das normas de execução.

As normas de elaboração de relatórios constitui um capítulo e aborda questões de **forma** e **conteúdo**. Quanto à forma, estabelece regras quanto ao título, assinatura e data. Quanto ao conteúdo, define a observância dos padrões, a oportunidade e o tratamento dos assuntos importantes.

Este documento integra, ainda, um glossário de termos.

– “**Código de Ética para os auditores do sector público**”

Também desenvolvido pelo *Comité das Normas de Auditoria da INTOSAI*, foi aprovado pelo Conselho Directivo, durante a realização do XVI INCOSAI, em Montevideo, no Uruguai, em 1998, o “*Código de Ética*”

das *Normas de Auditoria da INTOSAI*.

Uma vez que existem diferenças culturais, de linguagem, de sistemas legais e sociais entre as nações cujas ISC pertencem à INTOSAI, este *Código de Ética* deve ser visto como referência para o desenvolvimento de códigos de ética nacionais, adaptados às realidades de cada país.

O Código de Ética é um texto onde estão esplanados princípios e valores que devem guiar o trabalho diário do auditor. A independência, as competências e responsabilidades do auditor do sector público exigem comportamentos éticos relevantes aos colaboradores das ISC envolvidos no trabalho de auditoria.

Dirigido ao auditor, ao responsável máximo da ISC, aos dirigentes e aos colaboradores envolvidos no trabalho de auditoria, o Código não deve ser interpretado como tendo qualquer impacto na estrutura organizacional da ISC.

A adopção e aplicação do Código pelos auditores do sector público promove a confiança e a credibilidade nos auditores e no seu trabalho. O auditor promove estes valores adoptando e aplicando os princípios éticos embebidos nos conceitos chave da **integridade, independência e objectividade, imparcialidade, confidencialidade, credibilidade e competência, neutralidade** política, **secretismo** profissional e **capacidade de distanciamento** em relação aos interesses em conflito.

Os auditores devem também promover o seu próprio desenvolvimento profissional contínuo, actualizarem-se em relação a novas metodologias e tecnologias de realização de acções de controlo bem como aperfeiçoar os seus conhecimentos e formas de actuar.

- **“Linhas directrizes europeias relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI”**

Na falta, ainda, de um *“Guia de Implementação das Normas de Auditoria da INTOSAI”*, refira-se a existência deste documento elaborado pelo

Comité de Ligação dos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da União Europeia, em 1998, sob a presidência de um representante do Tribunal de Contas Europeu, que constitui um exemplo de adaptação das normas de auditoria da INTOSAI para uma realidade diferente, próxima às actividades da União Europeia.

Foram redigidas 15 linhas directrizes para todas as principais áreas do processo de auditoria. Assim, por exemplo, a norma de execução da INTOSAI "Informações probatórias" é desenvolvida ao longo de quatro linhas directrizes respeitantes a "Informações probatórias e método de auditoria", "Amostragem de auditoria", "Utilização dos trabalhos de outros auditores e peritos" e "Outras informações em documentos que contêm dados financeiros objecto de controlo". Além disso, ao elaborar as suas linhas directrizes, o Grupo teve igualmente em conta as Normas de Auditoria Internacionais da *International Federation of Accountants* (IFAC).

Embora estas linhas directrizes sejam mais detalhadas que as normas de auditoria da INTOSAI, não constituem procedimentos de trabalho pormenorizados destinados a cada auditor uma vez que cada ISC deve definir os pormenores dos seus próprios procedimentos, tendo em conta as circunstâncias, tradições e legislação nacionais. No entanto, as linhas directrizes representam uma base comum de natureza consultiva que pode servir de referência e ser adoptada de forma facultativa.

Este documento contém também um glossário de termos relativos às normas de auditoria das INTOSAI.

### **3. A auditoria no TCP**

A realização de auditorias, de qualquer tipo ou natureza, às entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro, constitui a vertente fundamental da actividade do Tribunal de Contas, tendo-se assistido na última década, a um processo evolutivo que acentuou esta forma de controlo.

As normas gerais de auditoria da INTOSAI estabelecem que: *"as ISC devem adoptar directrizes e procedimentos para preparar manuais, guias e instruções para a execução das auditorias."*

Ao nível do Tribunal de Contas, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (art.º 78.º, n.º 1 alínea d)), prevê a existência de

manuais de auditoria e de procedimentos de verificação a adoptar pelos respectivos serviços de apoio e a aprovar pelo plenário da 2.ª secção.

Em cumprimento desta disposição, o Tribunal elaborou um *Manual de Auditoria*, cuja última revisão data de 1999, e que aborda, na sua parte terceira, regras a seguir no planeamento, na execução do trabalho de campo, na avaliação dos resultados e na elaboração do relatório final, adoptando para auditoria a seguinte definição genérica:

*Auditoria é um exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objectivos, conduzido por uma pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada.*

No caso do Tribunal de Contas português, o exame ou verificação abrange aspectos financeiros, mas também aspectos de gestão, ambientais, de utilidade social, etc.

### 3.1. Tipos de auditoria

Para uma melhor uniformização de conceitos e evitar uma dispersão de designações, o Tribunal estabeleceu no seu *Manual* uma tipificação das auditorias, passíveis de serem desenvolvidas por este, e que são: **auditorias financeiras, auditorias operacionais ou de resultados, auditorias integradas, auditorias orientadas, auditorias de projectos ou programas, auditorias de sistemas e auditorias ambientais.**

Faremos apenas uma breve análise das duas primeiras, pois são aquelas a que o Tribunal mais recorre.

Assim e de acordo com o *Manual de Auditoria*, a **auditoria financeira**, que representa o maior volume do trabalho do TCP, é a que tem como objecto a análise das contas e da situação financeira de uma entidade, bem como da legalidade e regularidade das suas operações. Estas duas análises envolvem uma análise do controlo interno nas áreas administrativa e contabilística.

Registe-se, no entanto, que a análise contabilística não evidencia por si só as perdas derivadas de desperdícios, controlos ineficazes, subutilização ou utilização irracional dos recursos. Torna-se necessário saber em que medida os resultados

atingem os objectivos ou se esses objectivos foram correctamente fixados, o que só é possível através da realização de auditorias de gestão, também chamadas operacionais ou de resultados.

A **auditoria operacional ou de resultados** tem como objectivo principal a avaliação da gestão de uma dada entidade, consistindo: na apreciação dos resultados em função dos objectivos fixados, na apreciação da gestão dos meios utilizados nas decisões tomadas e nas acções empreendidas e na conformidade legal destas.

Os métodos e técnicas utilizados têm alguns pontos comuns com os das auditorias financeiras (planeamento da auditoria, procura de elementos probatórios...), no entanto a escolha de critérios de medida acarreta alguns problemas. Enquanto que a auditoria financeira é desenvolvida com referência a um conjunto de regras fortemente estabelecidas (princípios de auditoria geralmente aceites, regras de contabilidade pública), na auditoria operacional a procura de padrões internos ou externos julgados pertinentes torna-se por vezes difícil. Pelo que os critérios de medida, geralmente utilizados na avaliação e controlo de gestão, de economia, de eficiência e de eficácia podem fornecer um quadro coerente.

De acordo com as *Linhas Directrizes Europeias* relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI, "*não obstante a natureza mais diversificada e o vasto alcance de uma auditoria de resultados, o auditor deve, na medida do possível e no âmbito de um controlo específico, procurar realizá-lo segundo as normas de auditoria da INTOSAI. Em particular, o auditor:*

- *pode ter a necessidade de estudar e avaliar a fiabilidade do controlo interno a fim de determinar a sua extensão e o âmbito da auditoria;*
- *deve planear a auditoria de forma a assegurar a execução de uma auditoria de elevada qualidade de uma forma económica, eficiente e eficaz e num período de tempo adequado;*
- *deve assegurar-se que, tendo em consideração a organização, o programa, a actividade ou função controlados, as informações probatórias recolhidas para fundamentar o seu parecer e as suas conclusões são adequadas, pertinentes e razoáveis. As informações probatórias nas quais se baseiam os pareceres do auditor devem ser devidamente documentadas e sujeitas a medidas de garantia de qualidade".*

Pelo exposto se conclui que a obtenção de provas é imprescindível, seja

qual for o tipo de auditoria realizado ou a natureza da entidade auditada. As provas obtidas devem ser suficientes, pertinentes, seguras e fiáveis, pois para além de fundamentarem a própria auditoria poderão vir a servir de base de apoio ou de defesa relativamente a pedidos, acções judiciais e a outros processos jurídicos.

Particular relevo, qualquer que seja o tipo de auditoria, assume o relatório de auditoria, pois constitui o espelho do trabalho realizado e exprime uma opinião sobre os resultados encontrados.

No Tribunal de Contas, o relatório de auditoria é fixado pelo Tribunal, com base num projecto apresentado pelo Juiz Responsável ou Juiz da Área, que para o efeito se baseia no relato dos auditores.

De harmonia com o estabelecido na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, o relatório de auditoria deve obrigatoriamente referir-se à realização do contraditório e integrar, sempre que for caso disso, as alegações, respostas ou observações dos responsáveis. Em especial, o contraditório deve, na medida do possível, permitir o apuramento da verdade em matéria de facto.

O relatório deverá ainda incluir uma síntese das observações e conter recomendações sempre que estas se justifiquem.

### 3.2. Recomendações e sua função

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu artigo 55.º, conjugado com a alínea i), do n.º 3.º, do art.º 54.º, prevê que os processos de auditoria se concluem pela elaboração e aprovação de um relatório do qual deverão constar *“as recomendações em ordem a serem suprimidas as deficiências da respectiva gestão financeira, bem como da organização e funcionamento dos serviços”*.

O Tribunal de Contas pode, portanto, no exercício dos seus poderes<sup>2</sup>, e em particular no âmbito do controlo exercido através da realização de auditorias, **formular recomendações** aos órgãos competentes.

Também no *III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países da CPLP*, realizado em Maputo, em 1997, e relativamente ao tema apreciado e discutido *“Os Tribunais de Contas na Melhoria da Administração Pública”* as conclusões/recomendações apontaram para:

- *“Que nos relatórios de auditoria sejam feitas recomendações aos servi-*

---

<sup>2</sup> Art.º 214.º da Constituição da República Portuguesa e art.ºs 1.º, 2.º, 4.º e 5.º da Lei 98/97.

*ços da Administração Pública para que estes adoptem as medidas correctivas das irregularidades e ineficiências constatadas;*

- *Que os Tribunais de Contas e entidades congéneres verifiquem periodicamente, designadamente nos relatórios anuais, o grau de acatamento das recomendações feitas à Administração”.*

Por sua vez, o *Manual de Auditoria e Procedimentos*, importante documento já atrás referido, dispõe de matéria orientadora e disciplinadora da elaboração das *recomendações*. Do mesmo consta: “*as recomendações deverão ser pertinentes e objectivas, devendo ser formuladas não em termos de medidas e ou procedimentos impostos, mas surgirem como corolário lógico das conclusões*”. E ainda: “*Quando justificáveis, por se terem detectado erros e omissões importantes ou ineficiências nos sistemas organizativos e de controlo interno, devem visar não só o cumprimento correcto das leis e regulamentos aplicáveis, como contribuir para melhorar o desempenho da organização*”.

Também nas normas de auditoria da INTOSAI já referidas, as *recomendações* constituem directrizes importantes a serem seguidas. Muitas vezes sugerem apenas o aperfeiçoamento necessário, mas não a forma de o alcançar, podem contudo ser mais específicas e apontar, por exemplo, para uma alteração de legislação com o intuito de melhorar a administração.

As recomendações formuladas nos relatórios de auditoria são, portanto, potenciadoras de alguma eficácia junto dos responsáveis e agentes da Administração, no referente à prevenção e correcção de erros, à dissuasão da prática de infracções financeiras e à correcção da gestão. Contudo, importa acompanhar e verificar se as mesmas são efectivamente respeitadas e acolhidas em cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão, tal como já foi recomendado no *III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países da CPLP*.

Ao formular *recomendações* e posteriormente acompanhá-las, o auditor deve manter objectividade e independência, preocupar-se em verificar a correcção das deficiências detectadas mais do que o cumprimento de recomendações específicas.

Ainda no *Manual de Auditoria e Procedimentos* é dada ênfase à importância do acompanhamento das *recomendações* formuladas. Assim, a propósito do *Planeamento da auditoria*, se refere que na recolha de elementos, a obter interna ou externamente ao Tribunal, se deve obter documentação que permita um conhecimento do historial da entidade, nomeadamente a *forma como tem observado as recomendações*

*emitidas anteriormente.*<sup>3</sup>

Dada a importância de que as *recomendações* se revestem, vejamos, ainda que muito sinteticamente, o acolhimento que ao tema tem sido dado pela INTOSAI e pelos Países da União Europeia.

Assim, nos IV, V, IX e XI congressos da INTOSAI o tema foi abordado, tendo-se concluído que:

- “as instituições supremas de controlo, pela sua natureza e razão de ser, devem dispor do poder de formular recomendações tendo em vista a melhoria da gestão administrativa e financeira; e
- consequentemente, devem as mesmas, em princípio ser acatadas, sendo desejável que, em cada Estado, existam mecanismos adequados ao acompanhamento da sua aplicação e ao apuramento das responsabilidades inerentes”.

Por sua vez os Estados membros da União Europeia, aos quais foi dirigido um breve questionário no âmbito da realização de um estudo sobre o tema, apresentam algumas particularidades quanto ao regime aplicável, inerentes ao tipo de instituição – tribunal de contas ou auditoria geral – ao seu relacionamento com o Parlamento e ao próprio funcionamento do Parlamento. Em certos casos, os Parlamentos, como órgãos de controlo/fiscalização política, fazem suas as *recomendações* formuladas pelas instituições supremas de controlo, conferindo-lhe assim uma força acrescida, noutros, os Tribunais de Contas ou órgãos congéneres respectivos informam o Parlamento, através dos seus relatórios anuais de actividades ou de relatórios específicos, sobre o seguimento dado às suas *recomendações* por parte das entidades controladas.

Do que ficou dito, e porque na estrutura do Estado Português existe um Tribunal de Contas e os poderes que lhe são atribuídos visam potenciar a prossecução do interesse público lato sensu, se conclui da efectiva importância das *recomendações* do Tribunal de Contas, que não se configurando como actos de natureza jurisdicional, apesar de emitidas por um tribunal, representam o corolário do exercício da sua função de controlo com igual dignidade e, porventura, com exigências acrescidas, resultantes do próprio quadro legal que lhes é aplicável. E, embora não configurem ordens ou instruções em sentido estrito, tudo parece indicar que as recomendações devem ser

---

<sup>3</sup> As recomendações formuladas pelo Tribunal, tal como também o refere o *Manual de Auditoria e Procedimentos*, a página 134, deverão constar, entre outros elementos, do arquivo permanente.

acatadas pelos seus destinatários, salvo quando o não acatamento radique em motivos ponderosos devidamente fundamentados, sob pena de incorrerem em responsabilidade, seja ela, conforme as circunstâncias, política, social, disciplinar, civil, criminal ou financeira.

Importa ainda referir que os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, que se concluem pela formulação de *recomendações* aos órgãos competentes, podem ter uma ampla difusão através de "*qualquer meio de comunicação social, após comunicação às entidades interessadas*" (n.º 4, do art.º 9.º, da Lei 98/97), o que contribuirá para induzir o acolhimento das *recomendações* e portanto uma maior eficácia das mesmas.

#### 4. Conclusões e recomendações

Pelo que ficou dito podemos concluir que a auditoria é um processo em constante evolução, constituindo actualmente a principal ferramenta das ISC no controlo das finanças públicas.

Assim, afigura-se recomendável que as ISC:

- procurem instituir e desenvolver a auditoria de acordo com as Normas da INTOSAI;
- elaborem os seus próprios Manuais de Auditoria e Procedimentos, que devem ser periodicamente actualizados e adaptados, considerando as alterações e evoluções da própria actividade financeira pública;
- promovam, permanentemente, o controlo efectivo do grau de acatamento das suas recomendações pelos respectivos destinatários;
- recrutem pessoal qualificado, treinando-o e aperfeiçoando-o para o desenvolvimento da auditoria.

#### BIBLIOGRAFIA ESPECÍFICA

- BÉTHOUX, R. e KREMPER, F. e POISSON, M. – *L'Audit dans le Secteur Public*, Paris, 1986;
- FRANCO, António de Sousa – *O presente e o futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com natureza jurisdicional*, Tribunal de Contas, Lisboa, 1993;
- MORENO, Carlos – *Gestão e controlo dos dinheiros públicos*, 2.ª Ed., UAL, Lisboa, 2000;
- NABAS, Carlos – *Noções práticas de auditoria*, Lisboa, 1993;
- PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas – *Princípios de auditoria geralmente aceites e*

*Tribunal de Contas*, in *Tribunal de Contas, Comemorações dos 150 anos do Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000;

- SOUSA, Alfredo José de – *Controlo externo das finanças públicas*, Tribunal de Contas, Lisboa, 1977;
- SOUSA, Alfredo José de – *Palavras proferidas na sessão solene comemorativa dos 150 anos de Tribunal de Contas*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 32, 1999;
- TAVARES, José F. F. – *Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000.

## DOCUMENTAÇÃO

- *Auditing Standards* – Auditing Standards Committee, XIVth Congress of INTOSAI, Washington, D.C., United States, 1992 e XVth Congress of INTOSAI, Cairo, Egypt, 1995;
- *III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*, Maputo, 21 a 24 Outubro 1997 – Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Lisboa, 1996;
- *Linhas directrizes europeias relativas à aplicação das normas de auditoria da INTOSAI*, Comité de Ligação dos Presidentes das ISC da União Europeia, Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre normas de auditoria, Luxemburgo, 1988;
- *Manual de auditoria e de procedimentos*, Tribunal de Contas, Lisboa, 1999.

Endereços *Internet* consultados:

- [www.eca.eu.int/PO/audit\\_methodology](http://www.eca.eu.int/PO/audit_methodology);
- [www.eurosai.org](http://www.eurosai.org);
- [www.intosai.org](http://www.intosai.org);
- [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt);
- [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br);
- [www.tribunaiscplp.gov.br](http://www.tribunaiscplp.gov.br).

SÍNTESE  
DAS  
CONCLUSÕES  
E  
RECOMENDAÇÕES





## **Os Tribunais de Contas da CPLP e os desafios das auditorias**

Decorridas as apreciações e discussões relativamente ao tema “Os Tribunais de Contas da CPLP e os Desafios das Auditorias”, os representantes do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas 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, reunidos na cidade de Ponta Delgada, Açores, S. Miguel, Portugal, nos dias 16 e 17 de Julho de 2001,

Considerando que

1. As crescentes inquietações da Sociedade quanto à forma com que têm sido tratados os recursos públicos e as expectativas quanto à elevação da qualidade de vida das populações, tem exigido do poder público, em especial dos órgãos de controle, respostas que não podem ser dadas com mero exame de peças contábeis;
2. A introdução de métodos avançados de auditoria constitui, para as instituições, um desafio, e uma oportunidade para a evolução dos nossos Tribunais de Contas no sentido de se transformarem em instituições modernas do controlo financeiro, capazes de controlar com eficiência e eficácia toda a actividade financeira pública e serem, ainda, instrumentos jurídicos de primeira ordem na luta contra a corrupção;
3. As actuais exigências da globalização e competitividade das economias, aliadas às constantes pressões da sociedade de informação e comunicação e sobretudo as cada vez maiores reivindicações dos eleitores, levam o Estado a exercer uma complexa actividade financeira, socorrendo-se de novos instrumentos e formas de “engenharia” financeira, jurídica, orçamental, social e política, o que se traduz num permanente desafio de actualização para as instituições de controlo externo das finanças públicas;
4. As actividades relativas ao controlo financeiro inserem-se, na maioria dos nossos países, no modelo designado por fiscalização jurisdicional, exercendo a função de auditoria um relevante papel;

5. A auditoria tornou-se, nos nossos dias, num instrumento indispensável de controlo das finanças públicas pela via da certificação e avaliação da eficácia, eficiência e economicidade no uso dos dinheiros públicos;
6. A auditoria é um exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objectivos, conduzido por uma pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada;
7. As instituições Supremas de auditoria da maioria dos países de língua portuguesa são de um sistema de fiscalização prévia e fiscalização sucessiva consubstanciada no visto prévio e no julgamento de contas dos organismos, sendo auditoria um elemento novo no que carece de desenvolvimento.

Concordam em aprovar as seguintes **recomendações**:

1. Que sejam consolidadas as bases jurídicas, que possibilitem a prática de auditoria em suas diversas modalidades;
2. Que se dote os Tribunais de Contas de uma legislação actualizada, capaz de permitir a sua transformação em instituições modernas e eficientes, como supremos órgãos de controlo da actividade pública;
3. Que se procure instituir e desenvolver a auditoria de acordo com as Normas da INTOSAI;
4. Que os Tribunais de Contas providenciem um diagnóstico das respectivas deficiências, conjunturais e estruturais, que limitam o desenvolvimento das auditorias no conjunto das acções de controle externo, identificando as oportunidades de melhoria, com vista ao estabelecimento de um programa de aperfeiçoamento nesses aspectos;
5. Que se desenvolvam planos estratégicos com vista a objectivar o desenvolvimento da auditoria;

6. Que se criem normas e procedimentos de auditoria com uma sólida base científica que dê credibilidade à actividade de controlo, alinhadas com políticas e normas internacionalmente aceites;
7. Que sejam desenvolvidas actividades de cooperação, envolvendo os Tribunais de Contas da CPLP nas áreas de (a) Normatização de auditorias, mediante o desenvolvimento de normas, padrões e documentos técnicos aplicáveis às possíveis áreas de interesses comuns e de (b) Suporte tecnológico à fiscalização, mediante diagnóstico prévio das necessidades de cada instituição da CPLP, de forma a possibilitar o incremento no uso de recursos de informática a serviço das auditorias;
8. Que os Tribunais de Contas elaborem os seus próprios Manuais de Auditoria e Procedimentos, que devem ser periodicamente actualizados e adaptados, considerando as alterações e evoluções da própria actividade financeira pública;
9. Que os Tribunais de Contas promovam, permanentemente, o controlo efectivo do grau de acatamento das suas recomendações pelos respectivos destinatários;
10. Que os Tribunais de Contas desenvolvam métodos de avaliação, que permitam estabelecer prioridades no que se refere às auditorias a serem executadas, favorecendo a relação custo/benefício dos trabalhos;
11. Que se desenvolvam estratégias específicas de recrutamento e formação dos auditores, no sentido de um aumento gradual de disponibilização de pessoal qualificado, de modo a poder cobrir, cada vez mais e melhor, as necessidades nesta área;
12. Que os Tribunais de Contas sejam dotados de tecto remuneratório que incentive o recrutamento e a retenção dos quadros, bem como assegure a sua necessária indeclinável independência;
13. Que se reforce a cooperação entre os Tribunais de Contas, para troca de experiências e consolidação de conhecimentos no domínio das auditorias;

14. Que se desenvolvam, com o apoio do Tribunal de Contas da União (Brasil) e do Tribunal de Contas de Portugal, programas de formação profissional, predominantemente nos países dos tribunais beneficiários;
15. Que o Tribunal de Contas da União (Brasil) e o Tribunal de Contas de Portugal se disponibilizem, através dos organismos vocacionados dos respectivos países, para aquisição de bolsas de estudo, destinados aos técnicos dos nossos tribunais, em instituições de ensino daqueles países;
16. Que se criem unidades de auditorias a projectos financiados com fundos externos, que contem com o concurso de técnicos expatriados;
17. Que os Tribunais de Contas estabeleçam um canal formal e permanente de comunicação com entidades representativas da sociedade, que permita a identificação de suas expectativas quanto à forma da sua actuação e que possibilite, ainda, a divulgação dos resultados das auditorias realizadas, inclusive divulgando as boas práticas de gestão identificadas pelo Tribunal de Contas durante os trabalhos de fiscalização.

Ponta Delgada, 17 de Julho de 2001

Presidente do Tribunal de Contas de Angola, *Julião António*

Presidente do Tribunal de Contas da União (Brasil), *Humberto Guimarães Souto*

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, *Edelfride Barbosa de Almeida*

Presidente do Tribunal de Contas de Guiné-Bissau, *Caetano N'tchama*

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, *António Luís Pale*

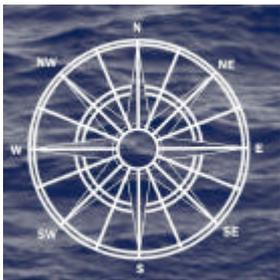
Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, *Alfredo José de Sousa*

Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe,  
*Bartolomeu Josefino Amado Vaz*

**NOTA  
DE  
RECONHECIMENTO**



Vista parcial da Sala de Trabalhos





## NOTA DE AGRADECIMENTO



Presidente do TCGB  
Cons. Caetano N'tchama

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Alfredo José de Sousa, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Excelentíssimos Conselheiros Presidentes das ISC/CPLP aqui presentes, caros colegas participantes, minhas senhoras e meus senhores.

É com grande honra e o prazer que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau vem em nome das delegações ao V encontro das ISC/CPLP, testemunhar o profundo agradecimento ao Tribunal de Contas de Portugal, país anfitrião deste evento, pela forma calorosa e cordial que nos foi proporcionada.

Este agradecimento será extensivo à ilustre secretária executiva da CPLP, que nos honrou com a sua presença física neste magno encontro das nossas instituições supremas do controlo.

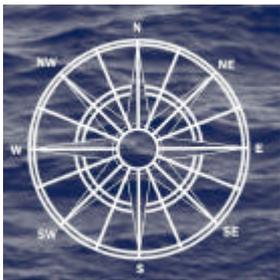
Gostaríamos também e, em especial, de estender este agradecimento à Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores pelo acolhimento que nos tem oferecido nesta belíssima ilha do atlântico.

Em fim, esperamos que os ensinamentos deste encontro sejam tomados em consideração para o fortalecimento das nossas Instituições.

Muito Obrigado.



Caetano N'tchama  
Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau



## MOÇÃO



Vista parcial da Sala de Trabalhos



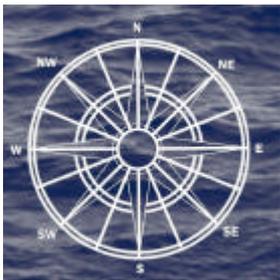


## MOÇÃO

As Delegações participantes no V Encontro das ISC da CPLP (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, S.Tomé e Príncipe, Macau e Timor), realizado em Ponta Delgada (Açores), nos dias 16 e 17 de Julho de 2001, expressam o seu vivo regozijo pelo retorno do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza ao exercício activo das suas altas funções de Secretário-Geral, no âmbito das quais tem sabido engrandecer e consolidar a nossa Organização com benefício de todos.

Ponta Delgada, 17 de Julho de 2001.

*Alves de Souza - Cabo Verde*  
*Alves de Souza - CABO VERDE*  
*Alves de Souza - Portugal*  
*Alves de Souza - Brasil*  
*Alves de Souza - Angola*  
*Alves de Souza - Portugal*  
*Alves de Souza - Portugal*  
*Alves de Souza - Guiné - Bissau*  
*Alves de Souza - Timor*  
*Alves de Souza - Moçambique*  
*Alves de Souza - S. Tomé e Príncipe*



## SESSÃO DE ENCERRAMENTO



Aspecto da Mesa que presidiu à Sessão de Encerramento do V Encontro  
Da esquerda para a direita:

- . Secção Regional dos Açores, Conselheiro *José Faustino de Sousa*
- . Secretário-Geral, Ministro *Luciano Brandão Alves de Souza*
- . Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores  
*Dr. Fernando Menezes*
- . Presidente do TCP, Conselheiro *Alfredo José de Sousa*



**Discurso do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal**  
**ALFREDO JOSÉ DE SOUSA**

Antes de mais gostaria de agradecer a honrosa presença nesta sessão de encerramento do V Encontro das Instituições Supremas de Controlo da CPLP de Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, Dr. Fernando Menezes.



Presidente do TCP  
*Cons. Alfredo José de Sousa*

Legítimo representante do Povo dos Açores, logo do Povo de Portugal, é o aval mais significativo do grande interesse deste V Encontro de Instituições de Controlo Financeiro cujo escopo nos respectivos países é garantir a boa aplicação dos dinheiros dos contribuintes.

Ao longo destes dois dias foi possível com afinco levar a cabo os objectivos deste V Encontro: aprovar os Estatutos da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP e debater de forma esclarecedora e informativa, trocando saberes e experiências, o papel das auditorias enquanto método privilegiado do controlo financeiro.

Queria congratular-me com a preciosa colaboração de todas as Instituições Supremas de Controlo, traduzida quer nos contributos escritos que oportunamente remeteram ao Tribunal de Contas de Portugal, enquanto entidade organizadora deste Encontro, quer na viva participação nos debates havidos nestes dois dias.

A aprovação dos Estatutos é um marco fundamental para a consolidação e funcionamento da nossa Organização, com proveito recíproco para as nossas Instituições Supremas de Controlo.

A este propósito cumpre destacar a honrosa presença da Secretária Executiva da CPLP, Embaixadora Dulce Pereira, que assistiu a boa parte da aprovação dos Estatutos.

Presença honrosa e proveitosa porque activa e participativa.

Com efeito, Sua Excelência disponibilizou-se para através da CPLP financiar estágios de técnicos das nossas Instituições procurando estreitar a cooperação da CPLP da nossa Organização em tudo o que for de interesse mútuo.

Por seu turno, anunciou que iria propor ao Conselho de Ministros da CPLP

a solicitação à nossa Organização de Instituições Supremas de Controlo de Língua Portuguesa a realização de uma auditoria às contas da sua Organização.

Abrem-se pois largas perspectivas de consolidação do prestígio da nossa Organização no seio da CPLP.

Um outro resultado de grande significado neste nosso V Encontro foi a participação por inteiro de uma Delegação do Tribunal de Contas de Angola, presidida pelo Dr. Julião António, e composta de 5 membros. Esta Delegação foi o sinal forte da construção de uma Instituição Superior de Controlo Financeiro em Angola.

O mesmo é dizer que constitui o sinal forte da vontade política de Angola caminhar na senda da democracia e da paz.

Neste aspecto cumpre assinalar que o Presidente do Tribunal de Contas de Angola foi recentemente eleito pela Assembleia Nacional daquele País.

Não obstante estar no início desta enorme tarefa que é construir uma Instituição Superior de Controlo no seu país, o Tribunal de Contas da Angola aceitou a proposta da realização da Assembleia Geral da nossa Organização, já no próximo ano em Luanda.

Impõe-se mais uma vez destacar a participação neste V Encontro, como observadores, da Dr.<sup>a</sup> Fátima Choi, Comissária de Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau, e do Dr. Mariano Lopes da Cruz, como Inspector Geral da Administração Transitória de Timor Leste.

Espero bem que, à luz dos Estatutos agora aprovados, aquelas Instituições venham a assumir senão a qualidade de membros da nossa Organização, pelo menos o estatuto de observadores permanentes em futuros encontros.

Entretanto foram assinados protocolos de cooperação entre o Tribunal de Contas de Portugal e cada uma daquelas Instituições, de Macau e de Timor-Leste. Estes instrumentos garantiram a realização de acções de formação e aperfeiçoamento profissional aos seus técnicos e à troca de toda a informação e experiência a levar a cabo pelo Tribunal de Contas de Portugal.

A ambos o nosso muito obrigado pela honra que nos deram em ter participado neste Encontro, o que constitui garantia segura da perenidade da lusofonia.

Assistimos durante os dois dias de realização deste Encontro à apresentação de reflexões que revelaram conhecimentos sólidos das matérias tratadas e se traduziram em trocas de experiência esclarecedoras, verdadeiramente formativas e até estimulantes do prosseguimento das análises.

Todos desejaríamos certamente poder prosseguir e aprofundar ainda mais

o tema que motivou as nossas intervenções e trocas de experiências, o que infelizmente não é possível. No entanto, estou convicto que ficaram lançadas sólidas bases que permitirão, noutras oportunidades, prosseguir as análises que aqui foram já apresentadas com proficiência e sabedoria. De facto, trabalhos desta natureza não estão jamais concluídos, já que a necessidade de actualização é uma constante da vida, que evolui permanentemente.

Espero, sinceramente, que cada um de nós leve para as Instituições onde somos chamados a cumprir as nossas responsabilidades, uma autêntica mais-valia para a discussão do papel a desempenhar pelos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres no complexo mundo dos nossos dias.

Para terminar, quero agradecer ao Secretário-Geral da Organização, Ministro Luciano Brandão, todo o apoio concedido à preparação deste Encontro, às Autoridades Regionais, Suas Excelências o Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, e o Presidente do Governo Regional, que honraram este evento com a sua presença e apoio.

Um agradecimento especial impõe-se fazer publicamente aos dirigentes e funcionários do Tribunal de Contas, que proporcionaram a melhor comunicação entre nós.

Destes últimos impõe-se destacar os dirigentes e funcionários da Secção Regional dos Açores capitaniados no terreno pelo Subdirector-Geral, Dr. Flor de Lima, que sob orientação do Conselheiro Faustino de Sousa tudo fizeram com competência e abnegação para que este V Encontro fosse um sucesso.



**Discurso do Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores**  
**FERNANDO MENEZES\***



Pres. Assembleia Leg.  
Regional dos Açores  
*Dr. Fernando Menezes*

Exmo. Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,  
Exmo. Senhor Ministro Secretário-Geral da Organização,  
Exmos. Senhores representantes dos Tribunais de Contas e  
Organismos similares dos Países de Língua Portuguesa,  
Senhor Procurador,  
Membros da Secção Regional do Tribunal de Contas,

Senhor Presidente da Secção do Tribunal de Contas dos Açores,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Palavras necessariamente muito breves no finalizar deste Encontro.

Cumpra-me, antes do mais, agradecer a V. Ex<sup>a</sup>., Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o facto de me ter convidado para presidir a esta Sessão de Encerramento do V Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, o que muito me honra.

Sendo a Assembleia Legislativa Regional dos Açores o primeiro órgão da autonomia regional representativo de todos os açorianos e de cada uma das Ilhas dos Açores, a minha presença nesta acto pretende também significar, como de resto já foi referido, o apreço dos açorianos para com as Instituições aqui representadas.

Permita-me, ainda, uma palavra mais de agradecimento e de saudação. Agradecimento por terem escolhido a Região Autónoma dos Açores para a realização deste vosso Encontro. Gostamos de vos ter aqui, alegra-nos que nos conheçam melhor e é muito importante para nós que acompanhem o esforço que permanentemente estamos a fazer conjuntamente com o nosso País, pelo

\* Transcrição da gravação audio

desenvolvimento e pelo bem estar das nossas gentes. Somos 9 Ilhas separadas entre si pelo mar e distantes do Continente e dos grandes centros; são ainda muitos os problemas por resolver e os desafios por vencer mas, se a geografia nos limita e nos provoca alguns constrangimentos, o nosso carácter de ilhéus açorianos, temperado com o sal deste mar que nos rodeia faz-nos prosseguir sempre com força e com determinação.

Finalmente, também uma palavra de saudação, para exprimir quanto nos honra a vossa presença e para vos cumprimentar muito afectuosamente, a todos, por tudo aquilo que têm feito a favor da cooperação e pelo fortalecimento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Vale a pena, como diria um dos grandes poetas da nossa língua comum, vale a pena, repito, encontrar formas de colaboração e entendimento, sedimentar relações institucionais, e até pessoais, e erguer de forma cada vez mais sólida esta Comunidade tão rica, assente em séculos de história e numa língua partilhada por todos que nos transmite conceitos, pensamentos diversos e plurais mas também, e talvez sobretudo, muitos afectos.

Na certeza de que os vossos trabalhos contribuíram para o fortalecimento desta Comunidade, resta-me dizer-vos: bem hajam pela vossa presença aqui; bem hajam pelo vosso trabalho a favor da cooperação entre aqueles que falam português, por mais distantes que se encontrem.

Muito obrigado.

RELATÓRIO DO  
SECRETÁRIO-  
-GERAL





## RELATÓRIO SOBRE O V ENCONTRO DAS ISC DA CPLP

Nos dias 16 e 17 de julho último, na Cidade de Ponta Delgada, nos Açores, Portugal, foi realizado o V Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa. A Reunião ocorreu na Seção Regional do Tribunal de Contas de Portugal nos Açores, com a presença dos Presidentes e outros representantes dos sete Tribunais dos Países de Língua Portuguesa – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Como Observadores, atuaram os dirigentes da Auditoria Geral de Macau e da Inspeção Geral de Timor Leste. De destacar, ainda, a participação da ilustre Secretária Executiva da CPLP, Senhora Embaixadora Dulce Pereira.



Secretário-Geral, Ministro Luciano  
Brandão Alves de Souza

A presença de Delegado de Timor Leste sinalizou a aceitação daquele País do oferecimento feito, em 1999, pelos Tribunais de Contas da CPLP, no sentido de colaborarem tecnicamente para a implantação de um sistema de controle em Timor, na forma e na ocasião em que os timorenses julgassem conveniente. Em razão desse oferecimento, dois de seus representantes já haviam participado do Encontro dos Tribunais em 2000, em Brasília.

Além de autoridades do Governo e da Câmara Legislativa dos Açores, esteve presente à solenidade de abertura do V Encontro o Senhor Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, Conselheiro Alberto Sampaio da Nóvoa, Representante Oficial do Presidente da República Portuguesa, Sua Excelência o Dr. Jorge Sampaio. Nessa ocasião, o Secretário-Geral da Organização, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, teve a honra de ser condecorado pelo Senhor Ministro da República com a Comenda de Grande Oficial da Ordem do Mérito Infante Dom Henrique, em razão do trabalho por ele desenvolvido no âmbito da cooperação dos Tribunais de Contas da CPLP.

Durante a Sessão de Abertura, falou o Senhor Presidente do Tribunal de Contas

de Portugal, anfitrião do Encontro, Juiz-Conselheiro Dr. Alfredo José de Sousa. Referiu-se destacadamente Sua Excelência às presenças da Secretária-Executiva da CPLP, Embaixadora Dulce Pereira, e da Delegação do Tribunal de Contas de Angola, chefiada por seu Presidente, Conselheiro Julião António.

Sublinhou ainda estar sendo aquela oportunidade a primeira em que Angola se fazia representar junto à Organização das ISC da CPLP por seu Tribunal de Contas, cujo Presidente fora há pouco eleito pela Assembleia Nacional daquele País. Informou também já encontrar-se em curso a candidatura da Instituição angolana a membro da INTOSAI, salientando que seu ingresso naquela Organização constituirá importante reforço para o futuro reconhecimento da Língua Portuguesa como idioma oficial da INTOSAI.

No mesmo pronunciamento, o Conselheiro Alfredo José de Sousa fez breve relato sobre o desenvolvimento da cooperação entre os Tribunais de Contas da CPLP, desde a assinatura do histórico *Memorandum* de Entendimentos, em junho de 1995, frisando o espírito de amizade, solidariedade e cooperação que vem norteando as atividades da Organização.

O primeiro dia do V Encontro foi destinado, principalmente, à análise, discussão e aprovação do Projeto de Estatuto da Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC) da CPLP.

O Estatuto, então aprovado, criou a referida Organização e estabeleceu sua estrutura e funcionamento. Em consequência, foi extinta a Comissão Mista de Cooperação instituída pelo *Memorandum* de Entendimentos, passando a Organização a ter a seguinte composição: Assembleia Geral, Conselho Diretivo, Secretaria-Geral e Centro de Estudos e Formação.

A Assembleia Geral, órgão máximo da Organização, é integrada pelas sete Instituições-Membros, enquanto que o Conselho Diretivo, responsável pela coordenação geral das ações de cooperação, é formado por três Membros: a Instituição sede da Secretaria-Geral, a Instituição sede do Centro de Estudos e Formação e a Instituição que sediará a próxima reunião da Assembleia Geral.

Segundo as disposições estatutárias, a Assembleia-Geral reunir-se-á a cada dois anos e o Conselho Diretivo, anualmente. As sedes da Secretaria-Geral e do Centro de Estudos são eleitas para mandato de dois anos pela Assembleia Geral. De registrar ainda que, até a próxima Assembleia, o Tribunal de Contas da União, Brasil, continuará sediando a Secretaria; e o Tribunal de Contas de Portugal, o Centro de Estudos e Formação.

Após aprovado o Estatuto, as sete Instituições convocaram a primeira Assembléia Geral. Consoante a regulamentação sancionada, a seguinte deveria ocorrer em 2003. Contudo, o Presidente do Tribunal de Contas de Angola, Juiz-Conselheiro Dr. Julião António, solicitou que, em carácter excepcional, a reunião fosse em Luanda, em 2002. Justificando o pleito, lembrou que o Tribunal angolano fora instalado muito recentemente, em abril deste ano, e que a realização da Assembléia, ali, muito contribuiria para a consolidação da nova Entidade.

A solicitação foi acolhida por unanimidade. Nesse sentido, o Senhor Presidente Julião António encareceu a colaboração dos Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil, para a organização do Evento. Em virtude dessa decisão e dos termos do recém-aprovado Estatuto, o Conselho Diretivo, que se reunirá pela primeira vez em 2002, passa a ser composto pelos Tribunais de Contas de Angola, do Brasil e de Portugal.

Na próxima Assembléia, em 2002, deverão ser debatidas disposições estatutárias a respeito das finanças da Organização. Cabe esclarecer que, no Projeto do Estatuto aprovado durante o V Encontro, já fora incluído capítulo intitulado "Das Finanças da Organização". Porém, devido aos diversos desdobramentos que o tema acarretaria para cada uma das Instituições Membros, a discussão sobre o assunto foi transferida para a Assembléia seguinte. Dessa maneira, propiciou-se às Instituições tempo suficiente para uma análise mais aprofundada dos dispositivos financeiros, mormente quanto aos compromissos a serem assumidos em decorrência da implementação de tais obrigações.

Na seqüência da agenda do primeiro dia do V Encontro constaram a aprovação e assinatura da Ata da Reunião do Encontro anterior em Brasília; a apresentação dos Relatórios de Atividades da Secretaria-Geral e do Centro de Estudos e Formação, bem como a definição de plano de trabalho para a atualização do Glossário de termos técnicos elaborado em 1992 e revisto em 1994 por equipe de servidores do Tribunal de Contas da União, Brasil, e do Tribunal de Contas de Portugal.

Ficou então definido que os Tribunais de Angola, Brasil, Cabo Verde e Portugal constituiriam equipe com a finalidade de elaborar projeto de revisão e atualização do citado Glossário. A equipe reunir-se-á na Secretaria-Geral, trabalhando sob sua coordenação. O projeto deverá ser submetido à Assembléia-Geral, em sua próxima reunião.

Prosseguindo nos trabalhos do primeiro dia, o Presidente Alfredo José de Sousa comunicou às Delegações que a Senhora Embaixadora Dulce Pereira iria propor

ao Conselho de Ministros da CPLP que fosse solicitada à Organização das Instituições Supremas de Controlo de Língua Portuguesa uma auditoria nas contas da Comunidade.

Tendo em vista essa possibilidade, foram escolhidos como auditores para essa missão os Tribunais de Cabo Verde e de Portugal.

Por proposta do Presidente da Instituição de Contas de Portugal, aprovada por aclamação, constou dos registos dos trabalhos do primeiro dia do Encontro referência à recente aposentadoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, do Tribunal de Contas da União, Brasil, que integrou a Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, desde sua instituição, em 1995. O Senhor Conselheiro Alfredo de Sousa enalteceu a importante contribuição do Ministro Ghisi, não apenas como Membro da Comissão Mista, mas também como substituto do Secretário-Geral, durante o afastamento temporário do Titular, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza.

O segundo dia do Encontro foi destinado ao debate do tema “Os Tribunais de Contas da CPLP e os Desafios das Auditorias”, escolhido, por meio de consulta, pelas Instituições de Contas africanas. Foram apresentados trabalhos pelas Delegações presentes, a respeito dos quais seguiram-se debates.

De modo geral os textos fizeram breve histórico do tema, situando-o no contexto das competências e prerrogativas das respectivas Instituições, e mostraram as dificuldades e obstáculos enfrentados para a implementação ou aperfeiçoamento das atividades de auditoria. Procuraram indicar também a perspectiva de evolução futura nesse campo. Para tanto, acenou-se com várias providências, entre as quais a capacitação de técnicos nas várias modalidades de auditoria.

A partir do conteúdo dos trabalhos apresentados e dos debates havidos, as Instituições Supremas de Controlo da CPLP elaboraram documento contendo *recomendações* relativas ao tema discutido. Elas abarcaram vários pontos referentes à atuação dos Tribunais no campo das auditorias, desde aspectos jurídicos até questões institucionais internas, como o diagnóstico de deficiências, o desenvolvimento de políticas de recrutamento, remuneração e treinamento de pessoal, e a elaboração de planos estratégicos, normas e procedimentos. Foram feitas também *recomendações* concernentes a iniciativas de cooperação entre as Instituições como forma de fomento da atividade de auditoria.

Cabe registrar também que, durante os trabalhos, aprovou-se moção de autoria da Conselheira Edelfride Barbosa de Almeida, Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, no sentido de ser expresso o regozijo das Delegações presentes ao V

Encontro “pelo retorno do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza ao exercício activo das suas altas funções de Secretário-Geral, no âmbito das quais tem sabido engrandecer e consolidar a nossa Organização com benefício de todos”.

Outro resultado do Encontro a ser destacado foi a assinatura de dois protocolos de cooperação técnica – um entre o Tribunal de Contas de Portugal e o Comissariado da Auditoria de Macau, e o outro envolvendo aquele Tribunal e a Inspeção-Geral da Administração Transitória de Timor Leste. Em consequência dos referidos instrumentos, as Instituições promoverão intercâmbio de informações, experiências e de material técnico na área de controle e fiscalização de recursos públicos. Caberá ao Tribunal português oferecer cursos de formação e aperfeiçoamento profissional a funcionários de Macau e Timor Leste.

Ao longo dos dois dias de atividades do V Encontro, evidenciou-se para todos os seus participantes a excelente programação do Evento, a cargo dos Dirigentes do Tribunal de Contas de Portugal e, particularmente, da Seção Regional dos Açores. Por outro lado, não foram menos notórias as manifestações de fidalga hospitalidade do povo do acolhedor Arquipélago.

Diante de tais manifestações de acolhimento e atenção, as Delegações participantes do V Encontro, representadas pelo Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Conselheiro Caetano N'tchama, formalizaram “Nota de Agradecimento” ao Tribunal de Contas de Portugal. Na mesma Nota, as Delegações proferiram agradecimento à Secretária-Executiva da CPLP, Embaixadora Dulce Pereira, por haver a ilustre Secretária honrado a todos com sua presença naquele Encontro.

Com a presença de Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, Dr. Fernando Menezes, que fez expressivo pronunciamento, foi o V Encontro oficialmente encerrado pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal. Em seu discurso, assinalou Sua Excelência o êxito dos debates, os quais, acentuou, *“se traduziram em trocas de experiências esclarecedoras, verdadeiramente formativas e até estimulantes”*. Por fim, o Senhor Presidente Alfredo José de Sousa formulou votos no sentido de *“que cada um de nós leve para as Instituições onde somos chamados a cumprir as nossas responsabilidades, uma autêntica mais-valia para a discussão do papel a desempenhar pelos Tribunais de Contas e Instituições Congêneres no complexo mundo dos nossos dias”*.

Secretaria-Geral da Organização das ISC da CPLP, em 17 de Agosto de 2001.

Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa  
Secretário-Geral