

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

VI ASSEMBLEIA-GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP

S.Tomé, 11 a 14 de Outubro de 2010

Centro de Estudos e Formação
Lisboa
2011



Participantes na VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP
S. Tomé, 11 a 14 e Outubro de 2010

Direcção

Presidente do Tribunal de Contas

Guilherme d'Oliveira Martins

Coordenação

Director Geral do Tribunal de Contas

José F. F. Tavares

Auditora-Coordenadora do DCP

Eleonora Pais de Almeida

Paginação e Composição Gráfica

Lúcia Gomes Belo

Capa

Luís Possante

Escala 3

Montagem e encadernação

Augusto A. Maris dos Santos

Edição

*Organização das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*

Tiragem

150 ex.

Depósito Legal

205880/04



INDICE

Lista de participantes.....	9
Programa	11
Sessão de abertura	13
Intervenção de S.Ex. ^a o Presidente do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe	15
Moção ao Ministro Luciano Brandão Alves de Souza	21
Palestra proferida pelo Juiz Conselheiro Carlos Alberto Morais Antunes, Vice-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal	23
Sessões de trabalho	47
Tema 1 - O papel do Tribunal de Contas no combate à corrupção	49
Tribunal de Contas de Angola	51
Tribunal de Contas da União - Brasil	61
Tribunal de Contas da Guiné-Bissau	77
Tribunal Administrativo de Moçambique.....	83
Tribunal de Contas de Portugal	97
Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe.....	107
Tema 2 - O parecer da Conta Geral do Estado no âmbito da prestação de contas	127
Tribunal de Contas de Angola	129
Tribunal de Contas da União - Brasil	139

Tribunal de Contas de Cabo Verde	149
Comissariado da Auditoria de Macau.....	163
Tribunal Administrativo de Moçambique	171
Tribunal de Contas de Portugal	183
Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe	195
Reunião deliberativa da Assembleia Geral - Declaração de S. Tomé e Príncipe	211
Sessão de encerramento	217
Intervenção do Representante do Presidente do Tribunal de Recurso de Timor-Leste	219
Intervenção de S.Ex. ^a o Presidente do Tribunal de Contas de S.Tomé e Príncipe	221
Relatório da Secretaria-Geral (TCU - Brasil)	223
Relatório do Centro de Estudos e Formação (TC Portugal) 2008-2010	233



PARTICIPANTES

ANGOLA

Julião António (Presidente)
António Costa Jorge
Domingas Garcia
Paulino de Sousa
Túlio Negrão Barros

BRASIL

Macleuler Costa Lima (Sec.-Geral da OISC/CPLP)
Valéria Cristina Gomes Ribeiro

ATRICON

Agir Lorenzon

CABO VERDE

José Carlos da Luz Delgado (Presidente)
Sara Rodrigues Boal
Iolanda Fortes

GUINÉ-BISSAU

Firmino José Mendes Moreira
N'famara N'Ghabo
Quintino Gomes Cá

MACAU

Ho Veng On (Comissário da Auditoria)
Custódia Maria Vieira Neves

MOÇAMBIQUE

Machatine Marrengane Munguambe (Presidente)
José Estêvão Muchine
Amilcar Mujovo Ubisse
Carlos Maurício Figueiredo

PORTUGAL

Carlos Alberto Morais Antunes (Vice-Presidente)
José Luís Pinto Almeida
Eleonora Maria Pais de Almeida

S.TOMÉ E PRÍNCIPE

Francisco Fortunato Pires (Presidente)
José António de Monte Cristo
Bernardino dos Ramos Araújo
Ricardino Costa Alegre
Artur Celestino Vera Cruz
Isabel Maria Vera Cruz Cunha
Lúcia Lima Neto
Taciana Sequeira
Quintino Nascimento do Espírito Santo
Herlander Rossi da Costa Medeiros
Ernestina Costa
Arlete Pinto Zeferino

TIMOR-LESTE

Maria Natércia Gusmão Pereira
Johanes Naro
Ana Luísa Vieira Duarte Fraga

PROGRAMA

DATA	HORA	EVENTO
8 e 9 de Outubro (sexta-feira e sábado)		Chegada das delegações
11 de Outubro (segunda-feira)	10h00	Cumprimento de Boas-vindas, pelo Presidente do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, Dr. Francisco Fortunato Pires
	10h15 14H00/16H00	Abertura Solene da VI Assembleia-Geral Reunião do Conselho Directivo
12 de Outubro (terça-feira)	09H00/12H45	Apresentação e discussão do Tema I - <i>O papel do Tribunal de Contas no combate à corrupção</i> Presidente – TC da Guiné-Bissau Moderador – TC da União - Brasil Relator – TC de Cabo Verde Palestra pelo Juiz Conselheiro CARLOS ALBERTO MORAIS ANTUNES – <i>O julgamento do Tribunal de Contas no âmbito da responsabilização financeira</i>
	10H30-10H45	Intervalo
	14H45/18H30	Apresentação e discussão do Tema II – <i>O parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado no âmbito da prestação de contas</i> Presidente – TC de Angola Moderador – TC de Portugal Relator – TC de Moçambique
	16H15-16h30	Intervalo
13 de Outubro (quarta-feira)	09H00/12H00	Reunião Deliberativa - Conclusões e Recomendações Relatores – TC de Cabo Verde TC de Moçambique Apoio - Secretaria Geral
	10H30-10H45	Intervalo
	19h30	Jantar oferecido pelo Presidente do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe
14 de Outubro (quinta-feira)	09H00/10H30	Discussão e Votação das Conclusões e Recomendações os Temas I e II
	10H30	Intervalo
15 e 16 de Outubro (sexta-feira e sábado)		Partida das delegações

SESSÃO DE ABERTURA



Da esquerda para a direita

- Conselheiro Machatine Munguambe - Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique
- Conselheiro Firmino Moreira - Representante do Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau
- Conselheiro Julião António - Presidente do Tribunal de Contas de Angola
- Macleuler Costa Lima - Secretaria-Geral da OISC/CPLP
- Conselheiro Francisco Fortunato Pires - Presidente do Tribunal de Contas de S.Tomé e Príncipe
- Conselheiro Carlos Morais Antunes - Vice-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal
- Conselheiro José Carlos Delgado - Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde
- Ho Veng On - Comissariado da Auditoria de Macau
- Maria Natércia Gusmão Pereira - Tribunal de Contas de Timor

**PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE S. TOMÉ
E PRÍNCIPE - Conselheiro FRANCISCO FORTUNATO PIRES**



Meritíssimo Juiz Conselheiro, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça;

Senhores Presidentes e Chefes das Delegações das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Excelências;

Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros e Comunidades, Excelência;

Senhor Ministro da Justiça e da Reforma do Estado, Excelência;

Senhor Ministro Secretário-Geral do Governo, Excelência;

Senhor Ministro das Finanças e da Cooperação Internacional, Excelência;

Digníssimo Senhor Procurador Geral da República;

Excelentíssimo Senhor Bastonário, em exercício, da Ordem dos Advogados;

Meritíssimos Juízes Conselheiros;

Excelentíssimos Senhores Representantes dos Grupos Parlamentares;

Senhores Embaixadores e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares, Excelências;

Excelentíssimos Senhores Membros das Delegações das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa;

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Distrital de Água Grande;

Senhores Magistrados Judiciais e do Ministério Público;

Senhor Inspetor-geral de Finanças;

Senhor Comandante Geral da Polícia Nacional;

Senhor Diretor da Polícia de Investigação Criminal;

Senhoras e Senhores Chefes dos Serviços, Auditores e demais funcionários do Tribunal de Contas;

Distintos convidados;

Minhas Senhoras e meus Senhores.

É para o Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe motivo de grande honra e raro privilégio acolher na cidade de S. Tomé, capital da República Democrática de S. Tomé e Príncipe, país situado na encruzilhada do Equador e do Meridiano de Greenwich e, por isso, no meio do mundo, tão ilustres dignatários, provenientes dos quatro cantos do mundo, mas que comungando a língua portuguesa, se dispuseram a vir partilhar connosco as ricas experiências ganjeadas no domínio do controlo externo.

Que me seja por isso permitido, em nome do Coletivo de Juízes e funcionários do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe e, em nome próprio, endereçar a vossas Excelências Senhores, Presidentes e demais Chefes das Delegações e respetivos membros, as mais calorosas boas vindas a estas terras de Yon Gato e Amador e os nossos melhores votos de que se sintam entre nós como em vossas próprias casas, e que desfrutem do calor da amizade, da simpatia e da afabilidade do nosso povo.

Peço a indulgência da Assembleia para uma saudação especial para cada uma das delegações presentes às quais peço que se dignem apresentar-se à Assembleia;

Sua Excelência Julião António, Presidente do Tribunal de Contas de Angola e distintos membros da delegação que o acompanha, as nossas melhores saudações e votos de boas vindas;

Excelentíssima Senhora Valéria Cristina Gomes Ribeiro, Gerente da Divisão da Secretaria de Planeamento e Gestão do Tribunal de Contas da União–Brasil, e o excelentíssimo Senhor Macleuler da Costa Lima, Assessor da Secretaria-Geral da OISC/CPLP, que a acompanha, as nossas melhores saudações e votos de boas vindas;

Sua Excelência José Carlos da Luz Delgado, Presidente do Tribunal de Contas da República de Cabo Verde e distintos membros da delegação que o acompanha, as nossas saudações e votos de boas vindas;

Sua Excelência Firmino José Mendes Moreira, Presidente, substituto, do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau e distintos membros da delegação que o acompanha, as nossas saudações e votos de boas vindas;

Sua Excelência Machatine Paulo Marrengane Munguambe, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique e distintos membros da delegação que o acompanha, as nossas saudações e votos de boas vindas;

Sua Excelência Carlos Morais Antunes, Vice-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal e distintos membros da delegação que o acompanha, as nossas saudações e votos de boas vindas;

Sua Excelência Ho Veng On, Comissário de Auditoria de Macau e distintos membros da delegação que o acompanha, as nossas saudações e votos de boas vindas;

Sua Excelência Maria Natércia Gusmão Pereira, Representante do Juiz do Tribunal de Recursos de Timor-Leste e distintos membros da delegação que o acompanha, as nossas saudações e votos de boas vindas;

Meritíssimo Juiz Conselheiro Algir Lorenzon, do Tribunal de Contas do Estado Do Rio Grande do Sul, Brasil, na qualidade de representante da Atricon, as nossas saudações e votos de boas vindas;

Excelências, Senhoras e Senhores,

Como é sabido, aos Tribunais de Contas cabe desempenhar um papel de capital importância, enquanto instrumentos operantes ao serviço da promoção da boa governação, requerida e desejada em todos os quadrantes, suscetível de concorrer para mensurar a qualidade de relacionamento entre a governação e os governados e também de garante no relacionamento com parceiros externos, no domínio económico e financeiro.

A consolidação e o aperfeiçoamento dos estados de direito dependem não só das políticas públicas implementadas e da qualidade de desempenho das suas instituições, como também da confiança que tais instituições conseguem transmitir aos cidadãos no que concerne à qualidade, eficácia e transparência dos seus atos, situando-se exatamente aí o papel dos Tribunais de Contas, isto é, na certificação ou não dessa transparência.

No caso de S. Tomé e Príncipe, o Tribunal de Contas é uma instituição do estado

São-Tomense com consagração constitucional, de criação recente, pois não conta mais do que sete anos de existência, mas cujo crescimento vem sendo notório, tornando-se, por isso, uma instituição incontornável na construção de um moderno estado de direito democrático em que a república democrática de S. Tomé e Príncipe está empenhada.

Excelências, Senhoras e Senhores,

Decorridos dois anos após a V Assembleia realizada na cidade do Porto, em Portugal, nove anos após a realização da Assembleia de Ponta Delgada que foi a nossa histórica primeira Assembleia, com o atual figurino e, esta última, na sequência dos encontros de Lisboa, em 1995, Praia, Cabo Verde, em 1996, Maputo, em 1997 e Brasília em 2000, é, com grande humildade e bastante orgulho que o Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe acolhe esta VI Assembleia-Geral que, estamos convencidos, poderá constituir um importante contributo para a sua consolidação.

Como todos sabem, preparamo-nos para o próximo congresso da INTOSAI que, sendo a Organização Internacional de maior dimensão de que todos fazemos parte, se reveste de grande importância por permitir uma permuta multiforme e mais alargada experiência no âmbito do controlo externo, mas as Assembleias das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade a que pertencemos é que são, como defendeu recentemente um Conselheiro do Tribunal de Contas de Cabo Verde, a nossa organização.

É nela e, por via dela que também podemos aportar um valioso contributo para as demais organizações de carácter internacional de que fazemos parte, com base nas ricas experiências que vem sendo possível recolher nos debates sobre os mais diversos temas, em fóruns como estes.

A este propósito, foram selecionados para esta VI Assembleia dois importantes temas, a saber – o papel dos Tribunais de Contas no combate à corrupção e o Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado.

Trata-se de temas da atualidade cujos debates, estamos certos poderão proporcionar importantes conclusões e recomendações.

A preceder ao debate sobre os dois temas terá lugar uma palestra sobre o julgamento de responsabilização financeira no Tribunal de Contas, cuja participação será aberta ao público, com vista a escarpelizar um tema que não só reputamos de grande interesse mas também de plena atualidade na nossa sociedade, para a qual todos estão cordialmente convidados.

Auguro, por isso, os melhores votos de plenos sucessos aos trabalhos da VI Assembleia da nossa organização.

Declaro abertos os trabalhos da VI Assembleia.

MOÇÃO AO MINISTRO LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA

Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa

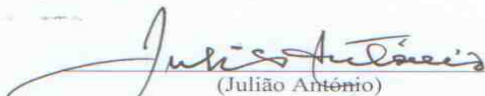


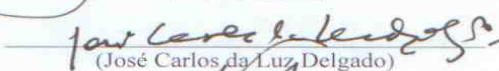
VI ASSEMBLEIA-GERAL DA OISC DA CPLP
Hotel Pestana – São Tomé, 11 a 14 Outubro de 2010

MOÇÃO

A Assembleia-Geral da Organização das Instituições Superiores de Controlo dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP) reunida em São Tomé, São Tomé e Príncipe, de 11 a 14 de Outubro de 2010, manifesta a Sua Excelência o Ministro **LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA**, Secretário-Geral da Organização, o seu apreço pelo excelente trabalho desenvolvido ao longo dos dois últimos anos e pela franca dedicação à causa da mesma, exprimindo-lhe votos de rápidas melhoras.

São Tomé, aos 14 de Outubro de 2010.


(Julião Anténio)


(José Carlos da Luz Delgado)



(Firmino José Mendes Moreira)


(Machatine Paulo Marrengane)


(Carlos Morais Antunes)


(Francisco Fortunato Pires)


(Ho Veng On)


(Maria Natércia Gusmão Pereira)

Tribunal de Contas, Rua Soldado Paulo Ferreira – Edifício de Pereira Duarte – C.P. 86
São Tomé – São Tomé e Príncipe
Telef.: +239 224500 Fax: +239 2226770 E-mail: t_contas@estome.net

O julgamento do Tribunal de Contas no âmbito da responsabilização financeira

Conselheiro CARLOS ALBERTO MORAIS ANTUNES



I - O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

A actividade jurisdicional do Tribunal de Contas de Portugal pressupõe que se dê a conhecer os aspectos essenciais, as linhas mestras que estruturam e definem este órgão de soberania.

Vejamos, então, ainda que de forma muito sucinta, como se estrutura e integra o Tribunal de Contas no ordenamento jurídico-constitucional de Portugal.

O Tribunal de Contas é um órgão constitucional, colegial, estando consagrado como uma das categorias de Tribunais (art. 209º, nº 1, al. c), da CRP).

Como tribunal, o Tribunal de Contas é um órgão de soberania (art. 110º da CRP), **aplicando-se-lhe, em geral, os princípios gerais aplicáveis aos tribunais estabelecidos na Constituição** – art. 202º e segs. -, de que destacamos os seguintes:

- Princípio da Independência e da exclusiva sujeição à lei (art. 203º);
- Direito à coadjuvação das outras autoridades (art. 202º);
- Princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões (art. 205º);
- Princípio da publicidade (art. 206º).

Estes princípios, valores ou padrões de actuação encontram-se igualmente consagrados na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹ em vigor, aprovada pela Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto, que a republicou, e pela Lei nº 35/07, de 13 de Agosto, e em que também são previstas, na linha do disposto no art. 216º da CRP, como garantias de independência do

¹ As referências ulteriores a artigos sem qualquer especificação reportam-se à actual redacção da Lei nº 98/97.

Tribunal de Contas, o autogoverno, a inamovibilidade e a irresponsabilidade dos seus juízes e a exclusiva sujeição destes à lei (art. 7º).

- **O Tribunal de Contas tem características distintivas de outras ordens de tribunais, desde logo porque a sua competência não se restringe à função jurisdicional: tem, ainda, importantes funções de controlo prévio de legalidade e de auditoria dos dinheiros públicos enquanto órgão supremo de controlo externo e independente da actividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património públicos.**

O Tribunal de Contas, no âmbito do sistema de controlo financeiro nacional é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas (cf. art. 214º da CRP), devendo, nomeadamente, os serviços de controlo e inspecção da Administração Pública comunicar-lhe os seus programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios de actividades e remeter-lhe os relatórios das suas acções quando contenham matéria de interesse para o Tribunal (cf. art. 12º-nº 2).

O Tribunal está estruturado em três Secções, com competências específicas:

- A 1ª Secção**, encarregada da fiscalização prévia dos actos e contratos da Administração e que tem por fim verificar se aqueles estão conformes às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. Pode ainda, exercer fiscalização concomitante através de auditorias a actos administrativos que impliquem despesas de pessoal, a contratos que não estejam sujeitos à fiscalização prévia bem como à execução de contratos que foram visados (arts. 44º a 50º);
- A 2ª Secção**, encarregada da fiscalização concomitante e sucessiva (conforme ocorra durante ou após a respectiva gerência) de verificação, controlo e auditoria dos dinheiros públicos e comunitários, avaliando os respectivos sistemas de controlo interno, apreciando a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira (art. 50º);
- A 3ª Secção**, encarregada da preparação e do julgamento dos processos de efectivação de responsabilidades por infracções financeiras, (art. 58º e 79º nº 2).

Sublinhe-se que o âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas foi significativamente ampliado com a Lei nº 48/06 a que já aludimos. Desde então, e para além das entidades que

integram o denominado sector público administrativo, também passaram a estar sujeitas à jurisdição do Tribunal, entre outras, as entidades públicas empresariais, empresas municipais, concessionárias da gestão de empresas públicas, de sociedades de capitais públicos ou de sociedades de economia mista controladas bem como todas as entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos (art. 2º).

Em síntese, poderemos afirmar que a jurisdição e controlo do Tribunal vai até onde existam dinheiros ou outros valores públicos.

II - A FUNÇÃO JURISDICIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

A) ORGANIZAÇÃO DA ACTIVIDADE JURISDICIONAL

O Tribunal de Contas integra, como já referido, a organização judiciária portuguesa, e, como os restantes Tribunais, exerce, no âmbito das suas competências constitucionalmente consagradas, a função jurisdicional.

A Lei nº 98/97 restringia à 3ª Secção e aos Juízes das Secções Regionais dos Açores e da Madeira o exercício da função jurisdicional do Tribunal. Este quadro de competência veio a ser alterado com as Leis n.ºs 48/06 e 35/07, a que já fizemos referência, as quais atribuíram a todos os Juízes do Tribunal poderes de cariz jurisdicional.

Assim, a competência para a aplicação de multas nos processos aos responsáveis pelo incumprimento de prazos legais de remessa de contas, de documentação legalmente exigível, de processos relativos a actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia bem como por falta de colaboração com o Tribunal e outras infracções de cariz adjectivo e processual, passou a ser própria dos Juízes dos respectivos processos (art. 77º, nº 4 e 78º, nº 4 e), passando a 3ª Secção a intervir somente na fase de recurso destas decisões (art. 79º, nº 1, c)).

Também todos os Juízes passaram a poder relevar a responsabilidade por infracção financeira sancionatória indiciada nos respectivos relatórios uma vez verificados todos os requisitos previstos no art. 65, n.º 8) da LOPTC, na redacção da Lei n.º 35/07, e que são:

- a) Evidenciar-se que a acção ou omissão resultam de mera negligência;
- b) Não existir recomendação anterior do Tribunal ou de órgão de controlo interno para correcção da irregularidade detectada;
- c) Ser a primeira vez que o autor da acção ou omissão é objecto de censura pelo Tribunal ou órgão de controlo interno

Sublinhe-se que o instituto da relevação extingue a responsabilidade sancionatória, nos termos do disposto no art. 69º, nº 2, e).

Os poderes jurisdicionais atribuídos a todos os juízes não se confundem com o núcleo relevante da actividade jurisdicional do Tribunal: o julgamento, no âmbito de um processo jurisdicional próprio, dos responsáveis financeiros por infracções à legalidade financeira.

É um processo jurisdicional similar aos processos cíveis e penais nos Tribunais Judiciais, que culmina com uma audiência pública, onde é feita a prova testemunhal, os depoimentos dos Demandados, os quais estão, obrigatoriamente, representados por advogado, com a presença do Ministério Público, na busca comum da verdade material.

O julgamento dos processos está atribuído à 3ª Secção e, nas Secções Regionais, ao juiz da Região a que os factos não dizem respeito.

Os juízes que integram a Secção, bem como o Juiz da Secção Regional não intervêm previamente em qualquer dos procedimentos que conduziram à dedução da acusação, daí se reforçando a independência do julgador, completamente alheio às posições anteriormente assumidas nas outras Secções.

No intuito de acautelar a tecnicidade e qualidade das decisões jurisdicionais do Tribunal, cujas decisões judiciais devem ter a superioridade e qualidade inerentes às decisões de qualquer Supremo Tribunal, a Lei estabeleceu um conjunto de exigências ao nível do recrutamento dos Juízes da Secção de julgamento e do Ministério Público.

Assim, e quanto aos Juízes da Secção, a LOPTC determina que a colocação dos Juízes na Secção Jurisdicional e nas Secções Regionais deve recair, prioritariamente, nos Juízes oriundos das magistraturas – art. 15º, nº 4, e 18º, nº 4.

Este requisito adicional às já exigentes condições gerais para concorrer a Juiz do Tribunal permite e garante uma expectativa de qualidade das decisões judiciais: só podem concorrer a Juiz do Tribunal os magistrados com, pelo menos, 10 anos na respectiva magistratura, que exerçam já funções em Tribunais Superiores e classificados com nota superior a Bom – art. 19º, nº 1, a).

Também o Ministério Público é um quadro superior da respectiva magistratura, já que são procuradores-gerais-adjuntos – o nível máximo da magistratura do M.P. – quem representa o Procurador-Geral da República no Tribunal de Contas – art. 29º, nº 1.

B) OS PROCEDIMENTOS NA SECÇÃO JURISDICIONAL

1. Competências da Secção Jurisdicional

- **A Secção Jurisdicional funciona em 1ª instância com um juiz, a quem compete a preparação e o julgamento dos processos de julgamento de contas e de responsabilidades financeiras (art. 79º, n.ºs 2 e 3).**

O processo de julgamento de contas utiliza-se quando as responsabilidades resultam evidenciadas em relatórios de verificação externa de contas enquanto que o processo de julgamento de responsabilidades financeiras visa apurar as infracções evidenciadas em relatórios das acções de controlo do Tribunal elaborados fora do processo de verificação externa ou em relatórios dos órgãos de controlo interno.

A competência da Secção não se esgota na preparação e julgamento destes processos.

Assim, e de acordo como art. 79º à 3ª Secção, em plenário, compete:

- a) Julgar os recursos das decisões proferidas em 1ª instância, na sede e nas secções regionais;
- b) Julgar os recursos dos emolumentos fixados nos processos de verificação de contas e nos de auditoria;
- c) Julgar os recursos das decisões de aplicação de multas proferidas nas 1ª e 2ª Secções e nas secções regionais;

- d) Julgar os pedidos de revisão das decisões transitadas em julgado, proferidas pelo plenário ou em 1ª instância.

2. O processo jurisdicional: âmbito e estruturação normativa

O processo jurisdicional visa apurar se foram cometidos factos ou omissões que justificam a responsabilidade financeira que vem imputada ao(s) Demandado(s).

Na verdade, no âmbito da análise dos procedimentos, dos actos e dos contratos sujeitos à fiscalização prévia e concomitante o Tribunal pode detectar situações susceptíveis de responsabilidade financeira por se enquadrarem no conceito de **“infracção financeira”**:

“todo o facto culposos, punido com multa e podendo gerar a obrigação de repor, praticado em violação da disciplina dos dinheiros públicos por aqueles que devem concorrer para que aquela seja observada”.

Idêntica situação pode ocorrer quer no decurso dos processos de verificação externa de contas ou de auditorias quer nas acções dos órgãos de controlo interno, determinando a Lei que os processos deverão ser remetidos ao Ministério Público, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais (art. 57º).

A Lei nº 98/97 atribuía, exclusivamente, ao Ministério Público, competência para requerer o julgamento dos responsáveis pelas infracções financeiras detectadas.

No entanto, com a Lei nº 48/06, o direito de acção foi alargado aos órgãos de direcção, superintendência ou tutela sobre os visados nos relatórios das acções de controlo do Tribunal bem como aos órgãos de controlo interno responsáveis pelos relatórios das acções que tenham remetido ao Tribunal (art. 89º, nº 1, b) e c)).

Este direito é, porém, subsidiário pois só pode ser exercido no prazo de 30 dias a contar da publicação do despacho do Ministério Público que declare não requerer procedimento jurisdicional, publicação que vem sendo feita na 2ª série do Diário da República.

Importa esclarecer que o M. P. não está vinculado às qualificações jurídicas dos factos constantes dos respectivos relatórios da 1ª e 2ª Secções do Tribunal, podendo,

pois, em despacho fundamentado, determinar o arquivamento do procedimento se considerar que não estão adquiridos todos os pressupostos para o requerimento de julgamento (art. 89º). No entanto, e no que respeita à matéria de facto, o Ministério Público está limitado aos factos constantes dos relatórios, só tendo legitimidade para realizar as diligências complementares que entender adequadas e que se relacionem com os factos apurados (art. 29º, nº 6).

Anote-se que o direito de acção a título subsidiário só foi, até ao presente, exercido uma vez e sem qualquer êxito processual pois que o requerimento inicial acusatório foi objecto de indeferimento liminar pelo Juiz da 3.ª Secção.

O legislador, ao elencar, de forma taxativa, as entidades com legitimidade para introduzirem em juízo requerimentos de julgamento de responsabilidade financeira excluiu a possibilidade de, individualmente, ser accionado o julgamento. Assim, nenhum cidadão, ainda que invocando agir em representação de entidade, associação ou outra pessoa colectiva pública tem legitimidade para requerer o julgamento de responsáveis financeiros, mesmo que exerçam ou tenham exercido funções e por factos ocorridos nesse exercício na entidade ou associação em causa.

É uma opção que, numa primeira análise, poderia ser criticável mas que, em nosso entender, tem toda a justificação e pertinência: os interesses públicos devem estar salvaguardados de acções individuais que, em regra, escondem quezílias partidárias e pessoais, vinganças e ressentimentos que, decerto, contribuiriam para uma litigiosidade perversa que facilmente bloquearia a Secção de julgamento. Daí que as petições e denúncias individuais devam ser canalizadas, previamente, para os órgãos de controlo interno e ou para o Tribunal que, internamente, accionará os mecanismos legais de averiguação e controlo de que dispõe.

Em síntese, podemos salientar, como o ponto essencial no desenho legislativo do processo jurisdicional, a separação nítida entre as entidades que averigam, que acusam e que julgam num procedimento articulado, global e coerente e que, esquematicamente se descreve:

- Num primeiro momento, e na sequência de verificações externas ou de auditoria, constata-se factos que podem ser susceptíveis de responsabilidade financeira;

- Tais factos são levados aos relatórios produzidos nas 1ª e 2ª Secções;
- E remetidos, com o respectivo processo, ao Ministério Público;
- O Ministério Público está limitado aos factos constantes dos relatórios, não tendo autonomia investigatória;
- Mas não está vinculado à qualificação jurídica que foi feita aos factos, podendo, assim, analisar com total independência as provas apresentadas e decidir-se pela acusação ou pelo arquivamento do processo;
- O Ministério Público é a única entidade com legitimidade própria para instaurar processo jurisdicional;
- Os órgãos de direcção, superintendência ou tutela relativamente aos visados nos relatórios das acções de controlo do Tribunal bem como os órgãos de controlo interno relativamente aos seus relatórios só a título subsidiário têm legitimidade para instaurar procedimento jurisdicional.
- O procedimento jurisdicional não pode ser accionado por cidadão agindo quer individualmente quer em representação de outras entidades, públicas ou privadas.
- Os juízes da Secção Jurisdicional bem como os juízes das Secções Regionais não intervêm, directa ou indirectamente, nos procedimentos que determinaram o pedido de julgamento.

3. O conceito de responsabilidade financeira

O processo jurisdicional regulado nos artigos 89º e sgs. julga as responsabilidades financeiras detectadas no âmbito do controlo financeiro das outras duas Secções e dos órgãos de controlo interno.

Abordaremos, pois, ainda que de uma forma sucinta, o conceito de “responsabilidade financeira”, o qual é indissociável da prática de infracção financeira – conceito que já definimos.

Assim, e num ensaio sobre a delimitação do conceito diríamos que a responsabilidade financeira ocorrerá

“sempre que um agente, investido no dever de observância da disciplina dos dinheiros ou valores públicos, pratica, por acção ou omissão, um facto culposo em violação daquela disciplina ficando sujeito quer a sanções pecuniárias quer à obrigação de reposição de quantias ao património público”.

Em razão do objecto, a responsabilidade financeira pode ser reintegratória ou sancionatória.

- **A responsabilidade será reintegratória quando o responsável deva repor as importâncias abrangidas pela infracção, e ocorrerá quando se tenha apurado que ao mesmo, culposamente, foi imputada uma acção ou omissão que tenha determinado alcances, desvios de dinheiros ou valores públicos ou pagamentos indevidos (art. 59º).**

Existirá alcance quando, independentemente da acção de responsável, haja desaparecimento de dinheiro ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas (nº 2 do art. 59º) identificando-se com a situação clássica do responsável não ter em cofre ou com saída devidamente documentada qualquer quantia ou valor que aí devia existir.

O desvio de dinheiros ou valores públicos verificar-se-á quando, por acção intencional de agente público que a eles tenha funcionalmente acesso, ocorrer a perda, absoluta ou relativa, desses dinheiros ou valores (art. 59º, nº 3).

O conceito de “pagamentos indevidos” está expresso no nº 4 do art. 59º:

“pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade”.

Para além das situações referenciadas, o Tribunal poderá condenar os responsáveis na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do património público pela não liquidação, cobrança ou entrega de receitas devido a culpa grave ou dolo daqueles (art. 60º).

Ocorrerá, ainda, a condenação dos responsáveis na reposição das quantias correspondentes à indemnização que a entidade pública for obrigada a pagar pela violação de normas financeiras e da contratação pública. (art. 59º, nº 5).

- **A responsabilidade sancionatória ocorre quando, por acção ou omissão, culposamente, se violam normas financeiras atinentes à assunção, autorização, pagamentos de despesas, não liquidação, cobrança ou entrega de receitas, utilização indevida de fundos, adiantamentos não permitidos e outras, enunciando a LOPTC, no artigo 65º, algumas das concretas condutas violadoras da legalidade financeira.**

Em regra, a responsabilidade sancionatória ocorre sempre que se evidenciam factos susceptíveis de responsabilidade reintegratória. Bastará lembrar que os alcances, desvios de dinheiro, pagamentos indevidos, não liquidação de receitas, só se concretizam se forem, simultaneamente, violados os princípios estruturantes da assunção, autorização e pagamento das despesas públicas bem como os relativos à gestão e controlo orçamental de tesouraria e de património, factos constitutivos de infracções financeiras sancionatórias previstos no art. 65º.

Na responsabilidade sancionatória, os responsáveis são exclusivamente condenados em multas que têm, como limite mínimo, 15 (UC) e, como limite máximo, 150 Unidades de Conta (UC), correspondendo, actualmente, cada Unidade a 102,00 Euros.

4. Os sujeitos de responsabilidade financeira

A responsabilidade financeira pressupõe, sempre, um facto ilícito porque violador de norma financeira, e que se estabeleça o nexo de imputação do facto à acção ou omissão de um determinado sujeito.

A Lei estabelece uma distinção entre responsabilidade directa e subsidiária consoante a intervenção do sujeito tenha sido a causa imediata ou indirecta do facto ilícito.

A Lei elenca e define os sujeitos de responsabilidade financeira nos artigos relativos à responsabilidade reintegratória (art. 61º a 64º) mas vem, no art. 67º, nº 3, estipular que tais normas são aplicáveis à responsabilidade sancionatória, ainda que com as necessárias adaptações.

Temos, pois, um quadro global normativo referenciador dos sujeitos de responsabilidade financeira.

Detenhamo-nos, então, sobre a responsabilidade directa. Assim, a responsabilidade pela reposição das quantias ao património público recai sobre o agente ou agentes da acção (art. 61º, nº 1).

O princípio geral é, pois, o de imputar a responsabilidade ao autor do facto, a quem o praticou ou a quem o omitiu e tinha o dever funcional de o praticar.

Os agentes do facto são, nos termos do referido artigo 61º, o qual, remete, no que concerne aos membros do Governo para um diploma de 1933 os seguintes:

1. Os membros do Governo que praticaram o acto danoso para o património público sem terem ouvido os serviços competentes ou, tendo-os ouvido e sido esclarecidos em conformidade com as leis, tenham decidido de forma diferente;
2. Os gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão, e os exactores;
3. Os funcionários ou agentes que, nas suas informações para os responsáveis, não esclareçam os assuntos de harmonia com a Lei.

Resulta do exposto que a responsabilidade dos membros do Governo não ocorrerá se e quando tiverem decidido de acordo com os pareceres e informações que lhes foram presentes, regime prudente porque não se alheia da vastidão de propostas e informações que diariamente são presentes ao decisor governamental.

Esta limitação não é aplicável aos gerentes e dirigentes das entidades públicas que deverão, pois, adoptar uma conduta cuidada e ponderada face às informações e pareceres dos serviços.

A Jurisprudência da 3ª Secção tem, a este propósito, sido uniforme e pacífica, censurando condutas de responsáveis que alegam ter-se limitado aderir às informações dos Serviços ou a não ter conhecimentos jurídicos e ou preparação técnica bastante para infirmar as propostas que lhes são presentes.

Como se decidiu entre muitos outros, no Acórdão nº 03/07, de 27.06.07 do Plenário da 3ª Secção:

“A própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infracções, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura”

Não se conclua que nenhuma consequência resulta para os funcionários que informem os dirigentes dos Serviços em desconformidade com a lei, pois, como se referiu, os funcionários incorrem em responsabilidade financeira se, da adesão a informação ilegal, ocorrer a prática de um facto ilícito.

É difícil sustentar que estamos, ainda, em sede de responsabilidade directa porque os funcionários não são os agentes do facto ilícito; porém, e porque a responsabilidade só se verificará se o facto for praticado, o legislador terá estendido o conceito de responsabilidade directa face ao nexo de causalidade que se julga surpreender entre a informação ilegal, a decisão e a prática do facto, sendo pacífico que esta responsabilidade do funcionário não exclui a responsabilidade do decisor, devendo, caso a caso, avaliar-se a conduta do decisor e da que seria exigível a um decisor prudente perante tal circunstancialismo.

A responsabilidade subsidiária está prevista no art. 62º, nº 3 e ocorre quando, apesar de não terem praticado o facto ilícito, os dirigentes, por acção ou omissão, tenham descurado deveres de fiscalização e vigilância que propiciaram a prática do facto.

Assim,

- **Os membros do Governo, os gerentes e demais dirigentes elencados podem, mesmo que sejam estranhos ao facto ilícito, ser subsidiariamente responsáveis com o agente do facto se se verificarem os seguintes pressupostos:**

1. O facto só foi praticado por aquele agente por permissão ou ordem do dirigente uma vez que tais funções não lhe estavam confiadas e não se verificara a falta ou o impedimento do agente competente;

2. O agente fora designado para aquele cargo por decisão do dirigente, apesar de já ser reconhecida a sua inidoneidade moral;
3. O dirigente desprezara, com culpa grave, as suas funções de fiscalização.

A natureza deste tipo de responsabilidade (subsidiária) determina que os dirigentes só serão accionados se:

- O dano ao património não for, voluntariamente, reposto, pelo agente do facto;
- Se os bens do agente do facto não forem suficientes para ressarcir o património público.

5. Responsabilidade financeira e Responsabilidades conexas

O julgamento da responsabilidade financeira dos titulares dos Organismos sujeitos à sua jurisdição é uma competência constitucionalmente deferida pelo art. 214º-nº 1-c) da Constituição da República.

A exclusividade da jurisdição financeira no Tribunal não prejudica, porém, que, do mesmo facto, resulte outro tipo de responsabilidade, cujo conhecimento compete a outros Tribunais Judiciais.

Estamos a falar, designadamente, de responsabilidades criminais, disciplinares, cíveis, administrativas, que são da competência de outros Tribunais, pelo que há sempre um permanente intercâmbio de informações com os Tribunais em que decorrem ou já decorreram processos por factos que também estão em análise no Tribunal de Contas.

O princípio “*non bis in idem*” tem dignidade constitucional como direito subjectivo fundamental, que garante ao cidadão o direito de não ser julgado mais do que uma vez pelo mesmo facto, proibindo a condenação de alguém que já tenha sido definitivamente absolvido pela prática da infracção.

No entanto, se do mesmo facto resultarem responsabilidades diversas nada obsta a que se instaurem procedimentos competentes e próprios nas diversas jurisdições.

Aliás, a Lei prevê, expressamente, que, para além da responsabilidade financeira, o mesmo facto possa dar origem a outros procedimentos e responsabilidades, em casos de alcance, desvio de dinheiros e pagamentos indevidos (art. 59º, nº 1).

Assim, e embora o processo pela responsabilidade financeira não tenha que aguardar pelo resultado de outros processos, não poderá é condenar numa reposição de dinheiros aquele que, entretanto, já fora condenado nessa reposição. Já uma absolvição anterior pode não prejudicar o processo neste Tribunal, bastando, para tal, serem diversas as exigências conceituais para a censurabilidade do facto: num caso exigir-se a prova do dolo do agente, no outro ser suficiente a mera negligência, como é a regra do procedimento financeiro.

6. O Processo Jurisdicional

O legislador de 97 estruturou o processo jurisdicional como um processo simplificado, ainda que garantindo todos os meios de defesa dos Demandados, num contraditório pleno e com audiência pública de julgamento. Os processos são decididos, em 1.ª instância, por um só juiz (art. 79º-nº 3).

Daí que os artigos relativos à marcha do processo em 1ª instância se reduzam a seis (90º a 96º). No entanto, e para precaver quaisquer omissões, o legislador determinou a aplicação subsidiária do C.P. Civil, sem prejuízo da aplicação do C.P. Penal sempre que esteja em causa matéria sancionatória (art. 80º).

6.1. O processo jurisdicional no Tribunal caracteriza-se, em 1ª instância, pelos seguintes elementos relevantes:

- Requerimento inicial do Mº Pº, única entidade com legitimidade própria para requerer o julgamento de infracções financeiras. No requerimento devem constar todos os factos relevantes e todas as provas, as razões de direito, o montante concreto da multa a aplicar e / ou da reposição a efectuar pelo Demandado. Podem deduzir-se pedidos cumulativos, ainda que por diferentes infracções, com as correspondentes imputações subjectivas. Não podem ser indicadas mais de três testemunhas a cada facto.

Como já foi sublinhado, o requerimento inicial pode ser apresentado pelas entidades que tenham poderes de direcção ou tutela sobre os visados nos relatórios do Tribunal e pelos órgãos de controlo interno relativamente aos seus relatórios enviados ao Tribunal se o Mº Pº não requerer o procedimento jurisdicional.

- Citação pessoal do Demandado, o qual pode efectuar o pagamento voluntário do pedido constante do requerimento inicial, finalizando o processo, ou contestar o mesmo em 30 dias. O prazo pode ser prorrogado por mais 30 dias a pedido do citado se a complexidade ou o volume das questões em análise o justificar;
- A contestação é deduzida por artigos e deve conter todas as provas a produzir, mas a falta de contestação não tem efeitos cominatórios;
- O Demandado é obrigatoriamente representado por advogado, que deverá ser nomeado pelo Tribunal nos termos da legislação aplicável se o Demandado não constituir advogado;
- Após a contestação é realizada a audiência pública de julgamento, dispondo o Tribunal de meios audiovisuais de gravação. À audiência aplica-se o regime do processo sumário do C. P. Civil, com as necessárias adaptações;
- O Juiz, na sentença, não está vinculado ao montante peticionado e, em caso de condenação em reposição de quantias, fixará a data a partir da qual são devidos os juros de mora;
- O Juiz pode autorizar o pagamento do montante da condenação até quatro prestações trimestrais, se tal for requerido até ao trânsito em julgado e com juros de mora, se for caso disso.
- O não pagamento voluntário determina o envio de certidão para subsequente instauração de processo de execução fiscal, pois o Tribunal não tem competência executiva.

Como resulta do exposto, o processo é simplificado, permitindo a obtenção de decisões finais céleres, num prazo médio de seis meses.

6.2. Vejamos, agora, a fase dos recursos e demais meios de impugnação das decisões da 1ª instância, assinalando, desde logo, que todas as decisões finais são recorríveis (art. 96º).

Este conceito integra todas as decisões que ponham termo ao processo ou que conheçam de questões que, não pondo termo ao processo, excluam da apreciação final certos factos articulados pelo M. P. ou pelos Demandados.

Independentemente da interposição de recursos, podem, ainda, as partes socorrer-se dos outros meios de impugnação das decisões judiciais previstas nos Códigos de Processo Civil (sendo objecto do processo a responsabilidade reintegratória) ou de Processo Penal (sempre que se discutir a responsabilidade sancionatória) e que, como já dissemos, são supletivamente aplicáveis.

Assim, são, entre outras, admissíveis a arguição de nulidades, a reclamação contra a retenção de um recurso. Também se contempla, expressamente, no art.98º-nº1 a reclamação para o plenário da Secção do despacho que não admitiu um recurso.

Os recursos são apreciados em plenário da 3ª Secção, não podendo ser relatados pelo juiz que proferiu a decisão em 1ª instância, o qual não intervém no julgamento do recurso. É obrigatória a constituição de advogado por parte dos Demandados, devendo o M. P. emitir parecer sobre o teor do recurso, salvo se for o recorrente, pois aí será ouvida a parte contrária.

No recurso, para além da matéria de direito, conhece-se da eventual insuficiência, contradição ou obscuridade da matéria de facto, podendo ordenar-se a repetição do julgamento em 1ª instância. Não há, assim, possibilidade de renovação da prova em recurso, nem há audiência pública de julgamento. O recurso é decidido em sessão, com o relator a apresentar um projecto de acórdão, sendo a sessão presidida pelo Presidente a quem cabe dirigir a discussão e votar em caso de empate (art. 100º).

O art. 101º prevê, ainda, a possibilidade de **recurso extraordinário** de decisões proferidas em plenário da 3ª Secção.

Assim, se for proferida uma decisão do plenário da 3ª Secção, que, no domínio da mesma legislação, e relativamente à mesma questão fundamental de direito, tenha optado por solução oposta a outra anteriormente proferida, pode ser interposto recurso extraordinário da última decisão para fixação de jurisprudência.

O recurso pode ser interposto pelo M. P. ou pelos Demandados e é decidido pelo Plenário Geral do Tribunal e a doutrina que for fixada no Acórdão será obrigatória para o Tribunal, enquanto a lei não for modificada.

Se o relator entender, porém, que não existe a alegada oposição de julgados, leva o projecto de Acórdão ao respectivo plenário da 3ª Secção. O recurso considera-se findo se o plenário deliberar que não há oposição.

Cabe, por último, referir que **as decisões do plenário da 3ª Secção** proferidas no âmbito de recursos **podem, ainda, ser recorríveis para o Tribunal Constitucional**, designadamente se o M. P. ou os Demandados entenderem que a decisão aplicou preceitos já julgados anteriormente inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional ou se fez uma apreciação inconstitucional dos preceitos, ou, ainda, se considerou inaplicáveis normas por entender serem inconstitucionais.

A decisão final do Tribunal Constitucional pode determinar a revogação do Acórdão da 3ª Secção, a fim de ser proferido novo Acórdão em conformidade com o entendimento daquele Tribunal.

6.3 Princípios orientadores do processo jurisdicional

A introdução no Tribunal de um processo jurisdicional de acordo com os princípios estruturantes dos processos judiciais constituiu uma das principais e sábias decisões do legislador de 1997. Na verdade, o julgamento das responsabilidades financeiras em processo próprio, submetido ao princípio do contraditório e com audiência pública de julgamento veio aproximar, ainda mais, o Tribunal dos Tribunais judiciais, reforçando e consolidando a sua vertente jurisdicional.

O processo jurisdicional, conduzido por Magistrados, visa apurar a verdade dos factos imputados aos responsáveis financeiros num ambiente processual que permite e efectiva todos os meios de defesa dos Demandados garantidos pelos Códigos do Processo Civil e Penal.

Assim:

- Os Demandados têm direito a prestar declarações em qualquer momento da audiência sem que, no entanto, a tal sejam obrigados e sem que o silêncio possa desfavorecê-lo (art. 343º, nº 1 do C.P.P., bem como podem, sempre, recusar-se a responder a algumas ou todas as perguntas sem que isso os possa desfavorecer (art. 345º, nº 1 do C.P.P.).
- No caso do Demandado declarar que pretende confessar os factos que lhe são imputados, o Juiz, sob pena de nulidade, pergunta-lhe se o faz de livre vontade e fora de qualquer coacção – art. 344º, nº 1 do C.P.P..
- Não valem em julgamento, nomeadamente para o efeito de formação da convicção do Juiz, quaisquer provas que não tiverem sido produzidas ou examinadas em audiência – art. 355º, nº 1 do C.P.P..
- O ónus da prova dos factos constitutivos da infracção bem como da culpa do agente compete ao Ministério Público ou à entidade que requereu o julgamento, uma vez que a responsabilidade objectiva é totalmente estranha à responsabilidade financeira: é, sempre, necessário que fique provado que a materialidade constitutiva da infracção resulta de acção ou omissão culposa do agente.

Os princípios gerais que acabámos de descrever devem ser rigorosamente observáveis na maioria dos processos de julgamento no Tribunal pois, como já se referiu, sempre que se evidenciam factos susceptíveis de responsabilidade reintegratória também se indicia responsabilidade sancionatória por violação de normas financeiras.

Daí que, em regra, nos processos de julgamento, o Juiz deva aplicar, subsidiariamente, o C. P. Penal e, logo, os princípios que enunciamos.

No entanto, em situações pontuais, poderemos estar a julgar, exclusivamente, a responsabilidade reintegratória dos agentes: serão os casos em que, a responsabilidade sancionatória inerente aos factos geradores da responsabilidade reintegratória não foi accionada, designadamente, porque foi extinta pelo pagamento voluntário das multas em causa ou pelo decurso do prazo prescricional.

Nos processos em que só se discuta a responsabilidade reintegratória é aplicável o C. P. Civil e os seus princípios norteadores (art. 80º a)) em que o garantismo processual penal se dilui no princípio geral de igualdade das partes.

A aplicação, a título subsidiário, da lei processual civil no julgamento da responsabilidade reintegratória veio, em nossa opinião, introduzir desnecessários factores de instabilidade ao processo jurisdicional financeiro que se bastava com a subsidiariedade do processo penal e dos princípios que o enformam, e que melhor se adequam às especificidades do conceito de responsabilidade financeira assente na prova de factos conducentes ao estabelecimento da culpa do agente.

Na verdade, a culpa é, quase sempre a questão central do julgamento porque os factos apurados, nas auditorias e outros relatórios não suscitam, por norma polemização.

A ambiguidade processual vem, aliás, justificando, designadamente em situações que indiciam alcances, desvio de dinheiros ou valores públicos, uma eventual inversão do ónus da prova da culpa, agora, da responsabilidade dos Demandados. Invocam-se, para tal, os princípios relativos aos contratos de depósito e às obrigações de um fiel depositário (art. 1187º C. Civil) para justificar que incumbe ao responsável a quem foram entregues dinheiros ou valores públicos demonstrar que os administrou de acordo com a lei e de forma diligente e cuidada.

Acresce que, com a Lei nº 48/06, foi introduzido um novo nº 6 ao artigo 61º, em sede de responsabilidade reintegratória, do seguinte teor:

“Aos visados compete assegurar a cooperação e a boa-fé processual com o Tribunal, sendo-lhes garantido, para efeitos de demonstração da utilização de dinheiros e outros valores públicos colocados à sua disposição de forma legal, regular e conforme aos princípios da boa-gestão, o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório”.

A redacção do preceito permite o entendimento de que os responsáveis financeiros têm a obrigação de demonstrarem que utilizaram os dinheiros e valores públicos que lhes foram entregues como um cuidadoso e diligente gestor público, e para os fins a que se destinaram.

Assim, e nesta matéria, poder-se-ia enunciar, como princípio geral, que uma vez demonstrada a entrega dos dinheiros e outros valores públicos pelo Ministério Público, deverá o Demandado justificar que nenhuma responsabilidade lhe pode ser imputada, designadamente, pelo desaparecimento ou aplicação para fins não legais nem previstos.

7. Causas de extinção das responsabilidades financeiras

(art. 69º e 70º da LOPTC)

- I. Prescrição – dez ou cinco anos, conforme se trate de responsabilidade reintegratória ou sancionatória; o prazo inicia-se na data da infracção, ou, não sendo possível apurá-la, desde o último dia da gerência; suspende-se com a entrada da conta ou o início da auditoria até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos;
- II. Pagamento da quantia a repor ou da multa;
- III. Morte do responsável em responsabilidade sancionatória;
- IV. Amnistia em responsabilidade sancionatória;
- V. Relevação das responsabilidades.

8. A avaliação da culpa; os montantes das multas:

- I. A responsabilidade financeira exige, sempre, a prova da culpa do agente – art. 61º, nº 5 e 67º, nº 3;
- II. A negligência permite a redução ou a relevação da responsabilidade financeira reintegratória – art. 64º, nº 2;
- III O grau de culpa é avaliado tendo em atenção as competências do cargo, a índole das funções do responsável, o volume dos valores e fundos movimentados, o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal, o montante da lesão patrimonial e os meios humanos e materiais existentes no serviço ou organismo em causa – art. 64º, nº 1;

- IV. A graduação das multas tem em atenção a gravidade do facto, o grau de culpa, o montante da lesão, o nível hierárquico, a situação económica e os antecedentes do agente e o grau de acatamento de anteriores recomendações do Tribunal – art. 67º, nº 2.

9. Reflexões finais

É tempo de concluir pois já vai longa a exposição e não pretendemos abusar da vossa gentileza e paciência.

A criação em 1997, de uma nova secção exclusivamente direccionada para o julgamento das responsabilidades financeiras veio consolidar e aprofundar a reforma profunda instituída pela Lei nº 86/89 que integrou o Tribunal no novo ordenamento constitucional, democrático e garantístico dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos. O Tribunal foi estruturado como um órgão de soberania, constituído por Juizes com total independência de decisão, num modelo próprio dos tribunais judiciais dos sistemas democráticos.

A implementação da nova Secção exigiu, compreensivelmente, uma reestruturação dos meios humanos, logísticos e físicos do Tribunal que não possuía qualquer experiência no domínio do julgamento, em audiência pública, das responsabilidades.

Assim, e numa primeira fase, foram criados espaços e meios humanos afectos à Secção, que, necessariamente, receberam formação especializada.

Também se instalou uma Secretaria privativa da Secção judicial, dotada dos equipamentos imprescindíveis a uma Secretaria Judicial, nomeadamente, aparelho de fax ligado permanentemente e apto a receber, a qualquer momento, os articulados e restantes peças processuais remetidos pelos mandatários e demais intervenientes processuais, possibilitando-se, assim, o controlo dos prazos processuais que, como é sabido, são, por norma, peremptórios.

A coordenação da Secretaria Judicial é feita por um oficial de justiça com experiência dos tribunais judiciais, situação que só recentemente se concretizou mas que era fundamental para reforçar a qualidade no cumprimento processual.

A colocação dos meios humanos orientou-se pela qualidade em detrimento da quantidade e pela afectação exclusiva de funcionários ao cumprimento dos despachos processuais e demais diligências determinadas pelos Juízes, os quais, convém sublinhar, vêm, progressivamente, a redigir as sentenças e recursos por meios informáticos próprios.

Uma Secção Judicial sem sala de audiências não funciona. Dai que se tenha adaptado um espaço afecto às sessões da 1ª Secção para aí se realizarem as audiências de julgamento.

Para o efeito, a sala foi munida de meios técnicos que permitem, quer a gravação áudio, quer vídeo-conferências para a produção de prova na audiência de julgamento e a inquirição de testemunhas e demais intervenientes que, para esse efeito, se deslocam aos tribunais judiciais sediados pelas Comarcas do País.

Será, porventura, prematuro fazer uma avaliação global da actividade jurisdicional da 3ª Secção e das Secções Regionais uma vez que se verificavam alguns constrangimentos que se repercutiram, negativamente, no funcionamento da 3ª Secção.

Esclareça-se, desde já, que a 3ª Secção não tem qualquer interferência no maior ou menor número de processos que movimenta. A sua proactividade é nula, limita-se a receber os processos instaurados pelo M. Público ou pelas entidades a quem a lei atribui o direito de acção, subsidiário, se e quando o M. Público não requerer procedimento jurisdicional.

Por sua vez, o M. Público só tem a iniciativa de requerer o julgamento com base nos factos apurados nos relatórios das acções de controlo do Tribunal e do controlo interno, estando vinculado à factualidade ali apurada e limitado à realização de diligências complementares que se relacionem com essa factualidade.

Acresce que os responsáveis poderão, antes da propositura da acção, procederem ao pagamento voluntário, quer das multas quer das quantias a repor, extinguindo as correspondentes responsabilidades (art. 69º, nº 1 e 2, d), procedimento que o Ministério Público vem (e bem) seguindo com sucesso face ao considerável volume dos pagamentos voluntariamente efectuados.

Todos estes factores propiciam que à 3ª Secção seja distribuído um número consideravelmente menor do que os dos processos com evidenciação de infracções apuradas no Tribunal. A via é estreita porque, como se disse, aprovado relatório com infracções, é necessário que o Ministério Público:

- a) Concorde que a factualidade ali apurada integra infracções financeiras;
- b) Avalie se a prova recolhida é bastante para o sucesso da acção;
- c) Conclua que foram observados todos os requisitos e exigências legais relativas à audição dos eventuais responsáveis, especificamente, o direito do serem ouvidos sobre os factos que lhe são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a pagar ou a repor (art. 13º, nº 2);
- d) Que tenha um acervo documental e factual que lhe permita, com probabilidade séria, estabelecer a imputação dos factos materiais integrantes das infracções aos concretos agentes da acção ou omissão;
- e) Que, finalmente, não ocorra o pagamento voluntário.

Outro tipo de constrangimentos surgiu directamente relacionado com a implementação da 3ª Secção. Compreender-se-á que a novidade absoluta de se instalar uma Secção de julgamento público da responsabilidade financeira tenha causado algum sobressalto de que, aliás, demos breve nota anteriormente: novos meios humanos e logísticos, exigências próprias da constituição e funcionamento de uma Secção jurisdicional com um processo próprio mas muito lacunar em que as dúvidas e perplexidades sobre o “iter” processualmente adequado se suscitavam permanentemente afectaram a desejável estabilização funcional da Secção.

Mais tarde, com a entrada em vigor das Leis nº 48/06 e 35/07 foram introduzidas alterações relevantes em sede do processo de julgamento bem como de conceitos estruturantes como o já referido conceito de “pagamentos indevidos”. Também o âmbito da jurisdição foi alargado a todo o sector empresarial público e às entidades, mesmo privadas, desde que beneficiárias de fundos públicos, o que se saúda, mas que não foi acompanhado de uma reformulação do catálogo infraccional próprio do sector público administrativo mas estranho aos novos domínios de jurisdição.

As vicissitudes e constrangimentos, descritos justificam que tenhamos recolhido os dados referentes ao último quinquénio (anos 2005 a 2009 inclusive) para elucidar a actividade da 3.ª Secção e Secções jurisdicionais.

Assim:

- Foram pagas voluntariamente antes do julgamento pelos Demandados multas no valor global de 131.939,00€;
- Foram aplicadas, por sentenças, multas aos Demandados no valor global de 181.395,00€;
- Foram, voluntariamente, feitas reposições pelos Demandados no valor global de 13.430,00€;
- Foram ordenadas, por sentença, reposições no valor global de 904.930,00€;
- A quantia global recuperada para o património público foi de 1.231.694,00 Euros.



SESSÕES DE TRABALHO



TEMA 1

*O papel dos Tribunais de Contas no
combate à corrupção*

TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA



Presidente TC de Angola
Conselheiro *Julião António*

INTRODUÇÃO

A elaboração deste tema vem na sequência da solicitação da Organização da 6ª Assembleia Geral das Instituições Supremas de Controlo da CPLP.

Pela finalidade pretendida, foi elaborado um texto conciso, julgamos igualmente preciso, sobre o Papel dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção. Na abordagem do tema, começamos por analisar o estado da situação, ou seja, do fenómeno corrupção e do seu combate como matéria de competência dos Tribunais: é o que se trata no primeiro ponto deste trabalho. Em segundo plano, julgamos por bem apresentar a definição conceitual e etimológica do termo. Por razões de exposição, tratamos aqui, com a brevidade que o trabalho requer, das consequências da corrupção. O ponto número 3, chamemo-lo o cerne do tema, fala do Papel dos Tribunais de Contas no combate à corrupção. Aqui, tratamos em essência dos recursos de que os Tribunais dispõem quer nos processos de visto como nas auditorias para contribuir na luta contra a corrupção. A magna conclusão tirada deste trabalho é que o combate à corrupção passa sobretudo pela criação da cultura de transparência e prestação de contas (accountability), que numa só palavra informam o conceito de boa gestão do erário público.

Não obstante à dimensão do trabalho, foram observados o rigor e a metodologia científica, pelo que julgamos corresponder a expectativa pela qual o trabalho foi proposto.

1. Colocação do Problema

O Papel dos Tribunais de Contas no combate à corrupção é um tema de actualidade e importância capital nos dias que correm. Como sabemos, ainda que se vislumbre alguma luz no fundo do túnel, vivemos numa era de recessão económica devida, além das próprias políticas económicas mal aplicadas e, talvez concebidas, da corrupção de que enfermam, em maior ou menor escala as nossas sociedades. Se o estudo e reavaliação das políticas macroeconómicas a aplicar é tarefa acometida aos políticos, executivos e especialistas nos diversos níveis a que lhes compete contribuir, o combate da corrupção nas suas várias manifestações é tarefa acometida aos Tribunais (*latu sensu*, das Instituições Supremas de Controlo), dentro das competências específicas que os Diversos ordenamentos jurídicos lhes reservam para o efeito.

A afirmação segundo a qual o combate à corrupção é tarefa atribuída às Cortes de Contas, numa análise preliminar, não é inteiramente pacífica. De facto, descortinados os elementos em que a corrupção se revela (furto, uso de influências, nepotismo, fuga ao fisco, preterição de procedimentos legais de carácter imperativo, abuso de confiança, peculato, entre mais), o seu combate extravasa a medida de dizer o Direito atribuído aos Tribunais de Contas, que grosso modo se circunscreve em fiscalizar a actividade financeira do Estado e de outros Entes designados por Lei.

Em boa verdade, os vários predicados de um acto ou conduta corrupta representam matérias prosseguidas em sede de fóruns criminais, dali que sejam os Tribunais Penais e os órgãos de polícia as instância de combate a corrupção.

De qualquer modo, uma análise mais profunda leva-nos a convocar o tratamento desta matéria para as Cortes de Contas e a reconhecer o papel relevante destas instituições na matéria.

2. O CONCEITO E ETIMOLOGIA DO TERMO

Antes de entrarmos na consideração profunda sobre o papel dos Tribunais de Contas no combate a corrupção, impõe-se-nos uma análise conceitual da palavra corrupção e suas consequências.

Etimologicamente, a palavra **corrupção** deriva do latim *corruptus* que, numa primeira acepção, significa *quebrado em pedaços* e numa segunda acepção, *apodrecido, pútrido*. Por conseguinte, o verbo **corromper** significa tornar *pútrido, podre*, degenerar.

Entre as várias noções que têm sido dadas, variando de acordo a perspectiva de abordagem do tema, a noção que nos parece mais abrangente, define a **corrupção como** *“o uso ilegal – por parte de governantes, funcionários públicos¹ e agentes privados – do poder político e financeiro de organismos ou agências governamentais com o objectivo de transferir renda pública ou privada de maneira criminosa para determinados indivíduos ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum – como, por exemplo,*

1 Chamamos aqui o conceito de funcionário na abrangência definida pela Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção: Por “funcionário público” se entenderá: i) toda a pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo e judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte.

negócios, localidade de moradia, etnia ou de fé religiosa”², o que implica que as leis e as políticas de governo são usadas para beneficiar os agentes económicos corruptos e não a população do país como um todo.

Como consequências imediatas do fenómeno, temos as distorções económicas no sector público ao serem afectados sectores da economia e da sociedade, como a educação, saúde e segurança. Além disso, a falta de transparência que caracteriza a corrupção leva os agentes privados e públicos a aumentarem a complexidade técnica dos projectos de investimento e, com isso, o seu custo. Isto distorce ainda mais os investimentos. Por esta razão, a qualidade dos serviços e das infra-estruturas diminui.

*“Em contrapartida, a corrupção aumenta as pressões sobre o orçamento do governo. Em seguida, esta pressão se reflecte sobre a sociedade com o aumento dos níveis de cobrança de impostos, taxas e tributos”*³.

3. DO PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O quadro acima traçado demonstra a gravidade do fenómeno corrupção e as suas nefastas consequências sobre o Orçamento Geral do Estado, e da economia no seu todo. Eis a razão porque os Tribunais de Contas enquanto órgãos jurisdicionais de controlo das finanças publicas são convocados a contribuir para o combate a corrupção. E este será efectuado através dos modos tradicionais em que se efectiva a fiscalização por si realizada aos entes sob sua jurisdição: processos de visto, auditorias, inquéritos, prestações de contas, averiguações, e a efectivação de responsabilidade financeira.

3.1. O combate da corrupção nos processos de visto

Comecemos por analisar o combate da corrupção nos processos de visto. Aos Tribunais de Contas assiste uma oportunidade impar para contribuir para o combate à corrupção nos processos de visto ou fiscalização preventiva *latu sensu*. A fiscalização preventiva, citando a Lei angolana, tem por finalidade verificar se os actos e os contratos a ela sujeitos estão conforme às leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental⁴. A corrupção nos moldes já definidos nesta sede estará presente nos processos, cujos contratos não obedeceram aos requisitos legais (falta de concurso

² www.wikipedia.org/wiki/Corrupção_política, acesso em 10 de Setembro de 2010.

³ Idem

⁴ N.º 1 do art. 8º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, Lei de Organização e de Funcionamento do Tribunal de Contas de Angola

público ou preterição de algumas das suas formalidades, o que ao fim e ao cabo têm o mesmo efeito, aposição no contrato de cláusulas prejudiciais ao Estado, fixação de Down payments superiores ao Legalmente estabelecido, a não prestação de caução e, entre mais, a celebração de contratos com empresas sem as habilitações exigidas para o efeito).

Na linha do exposto, a Convencerão das Nações Unidas Contra a Corrupção, no artigo 9º, Sobre a contratação pública dispõe sobre a necessidade de os Estados partes adoptarem medidas com vista a prevenirem os aspectos acima referidos, que grosso modo, configuram a corrupção:

1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adoptará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objectivos de adopção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção. Esses sistemas, em cuja aplicação se poderá ter em conta valores mínimos apropriados, deverão abordar, entre outras coisas:
 - a) A difusão pública de informação relativa a procedimentos de contratação pública e contratos, incluída informação sobre licitações e informação pertinente ou oportuna sobre a adjudicação de contratos, a fim de que os licitadores potenciais disponham de tempo suficiente para preparar e apresentar suas ofertas;
 - b) A formulação prévia das condições de participação, incluídos critérios de selecção e adjudicação e regras de licitação, assim como sua publicação;
 - c) A aplicação de critérios objectivos e predeterminados para a adopção de decisões sobre a contratação pública a fim de facilitar a posterior verificação da aplicação correcta das regras ou procedimentos;
 - d) Um mecanismo eficaz de exame interno, incluindo um sistema eficaz de apelação, para garantir recursos e soluções legais no caso de não se respeitarem as regras ou os procedimentos estabelecidos conforme o presente parágrafo.

Podendo os Tribunais de Contas, em sede da fiscalização prévia, verificar a legalidade dos actos e contratos que lhes são submetidos, temos de concluir que pende sobre estas instituições uma grande responsabilidade no combate à corrupção.

Não obstante à consagração legal do poder de controlo reconhecido aos Tribunais de Contas, o controlo efectivo da corrupção passa pela capacitação institucional dos Tribunais, com a formação dos recursos humanos e com a adopção das tecnologias modernas, mormente as tecnologias de comunicação e informação.

3.2. O COMBATE À CORRUPÇÃO EM SEDE DA SUCESSIVA

A fiscalização sucessiva efectiva-se através da verificação de contas (interna e externa), inquéritos e da efectivação de responsabilidade financeira. Atenhamo-nos às auditorias⁵, enquanto acções características de todas as Cortes de Contas, *latu sensu*, das Instituições Supremas de Controlo, analisando os seus objectivos:

O objectivo de uma auditoria, segundo as normas internacionais de Auditoria é, exprimir uma opinião sobre o relatório financeiro da entidade baseada na certeza de que o mesmo relatório está livre de falhas devidas a erros ou fraudes. Embora não se possa afirmar que o objectivo da auditoria é a detecção de erros e fraudes, a emissão de uma opinião com base na certeza de que o Relatório financeiro está livre de fraudes e erros materiais, elementos que conformam a figura da corrupção, leva-nos a considerar que pelas auditorias os Tribunais de contas dispõem de um instrumento de combate à Corrupção, mas independentemente das constatações de auditoria, que terão um efeito repressivo, as recomendações feitas melhoram a gestão prevenindo-se futuros actos de má gestão.

Havendo matérias para a efectivação da responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória em fase jurisdicional, os Tribunais de Contas desempenham um duplo papel no combate à corrupção: a repressão, na condenação ao pagamento de uma multa, ou na reposição dos valores indevidamente utilizados, e a prevenção quer geral, quer especial, na medida da condenação.

3.3. A CULTURA DA BOA GESTÃO DO ERÁRIO PÚBLICO

Com o esforço conjugado de todos as Instituições públicas e privadas, o combate a corrupção passa pela criação nos agentes públicos de uma cultura de transparência,

5 O conceito auditoria na sua globalidade. Embora os Tribunais de Contas, pela sua natureza, se propendam para a realização de auditorias financeiras e, sobretudo, de regularidade, fundadas na verificação da prática de actos e celebração de contratos dentro dos marcos legais, ou seja, observância das normas sobre os actos, a prática revela que este âmbito clássico da concepção das auditorias seja alargada para a verificação da eficiência, eficácia e economicidade. Estaremos no universo das auditorias de desempenho ou Value for Money, no conceito do Westminster

prestação de contas, em suma, boa gestão do erário público. Para este efeito, o papel pedagógico dos Tribunais é importante. É neste sentido, citando um exemplo local (Angola), que o Tribunal tem promovido para os gestores públicos (abertos a todos os interessados) Seminários e Workshops sobre a boa gestão, compreendendo matérias de várias ordens, como a prestação de contas ao Tribunal, a instrução dos processos de visto, os processos de contratação para o Estado, admissões e promoções na função pública, entre mais. É ainda de realçar o Programa televisivo “Transparência” através do qual o Tribunal informa e forma o público em geral sobre as funções do Tribunal de Contas e os modos pelos quais os particulares/administrados podem contribuir para a gestão do erário público.

De tudo o que ficou dito, concluímos no seguinte:

1. Sendo a corrupção um mal que destrói e ameaça a economia, com reflexos sobre a sociedade no seu todo, é imperioso que os Tribunais de Contas, dentro do escopo de actuação que se lhes reserva cada Ordenamento Jurídico, devem aperfeiçoar a sua actuação para combater este mal.
2. O combate a corrupção não é tarefa acometida exclusivamente aos Tribunais de Contas. Trata-se de uma matéria transversal, pelo que, no seu combate, deve haver a articulação com outros órgãos do Estado;
3. O melhor papel que os Tribunais podem desempenhar para combater a corrupção é criar na Sociedade a cultura de boa governação, bem como incentivar o controlo social.
4. Para o sucesso da missão urge o reforço da capacidade institucional, munindo-se de meios e recursos à altura das actuais exigências.

BIBLIOGRAFIA

- ANGOLA, Lei nº 13/10, de 9 de Junho, Lei do Organização e do Processo do Tribunal de Contas;
- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção;
- NATIONAL Audit Office(NOA), International Training Course Financial Audit September 2005;
- ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO INTERNO DA CPLP, II Assembleia Geral, Luanda, 6-8 de Novembro de 2002, Centro de Estudos e Formação, Lisboa, 2004;
- OXFORD UNIVERSITY PRESS, Oxford Advanced Learner's Dictionary 7ª Ed., Oxford, 2006
- www.wikipedia.org/wiki/Corrupção_política, acesso em 10 de Setembro de 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - BRASIL



I - INTRODUÇÃO

Corrupção, conceituada pela Transparência Internacional como “o abuso do poder confiado [a um agente público, por exemplo] para obtenção de ganhos privados”⁶, pode ser compreendida, no âmbito do setor público, como a utilização da estrutura do Estado para beneficiar, indevidamente, indivíduos ou grupos que atuam em seu nome, mas em detrimento de interesses que visam o bem-estar da coletividade.

A corrupção prejudica o desempenho econômico dos países, debilita suas instituições democráticas e desestabiliza sua ordem social, destruindo a confiança da sociedade no Estado de Direito e dando azo à proliferação do crime organizado, do tráfico de drogas, do contrabando de armas e da lavagem de dinheiro, entre outras mazelas.

Além disso, conforme entendimento do Banco Mundial ⁷, a corrupção afeta a população menos favorecida na medida em que causa o aumento dos custos dos serviços públicos, diminui sua qualidade e, muitas vezes, restringe o acesso dos mais pobres à água, à educação, ao sistema de saúde e a muitos outros serviços essenciais. Consequentemente, estimula a segregação social e fomenta a desigualdade e a injustiça. É, portanto, um obstáculo que deve ser transposto para garantir a estabilidade política e o desenvolvimento social e econômico de um país.

As referidas mazelas trazem grandes prejuízos à economia dos Estados, tendo sido estimado pelo Banco Mundial que a corrupção pode reduzir a taxa de crescimento dos países em 0,5 a 1 ponto percentual por ano. Em termos financeiros, apenas para citar um exemplo, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), importante centro de pesquisa brasileiro nas áreas de economia e administração, calcula que o Brasil perde, a cada ano, com a corrupção, de 1 a 4% de seu Produto Interno Bruto (PIB), o que equivale a, no mínimo, US\$ 15 bilhões (dados de 2009).

Com tantas consequências negativas para todos, o combate contra a corrupção tem nos Tribunais de Contas um grande aliado nessa luta, que, juntamente com outros órgãos governamentais de controle, pode viabilizar as ferramentas e os mecanismos necessários

6 http://www.transparency.org/publications/publications/other/plain_language_guide

7 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:20222075~menuPK:1165474~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384455~isCURL:Y,00.html#top>

para fazer frente a esse desafio incomensurável de erradicar, ou minimizar, os riscos de corrupção na área pública. Nesse esforço, a sociedade civil, a imprensa e os cidadãos em geral também são peças-chave para que tais riscos não se materializem.

Neste ensaio, serão propostas, inicialmente, questões gerais relacionadas ao combate à corrupção, acompanhadas das respectivas respostas, e, em seguida, apresentadas iniciativas em curso no Tribunal de Contas da União (TCU) que podem ser utilizadas pelas demais Instituições Supremas de Controle (ISC) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) como referência para o aprimoramento de suas ações, de acordo com cada realidade local.

Ao final, serão delineadas as conclusões deste trabalho e sugeridas algumas recomendações para as ISC da CPLP, quanto a possíveis medidas de combate contra a corrupção.

II - ALGUNS QUESTIONAMENTOS SOBRE O COMBATE CONTRA A CORRUPÇÃO

1. QUEM DEVE COMBATER A CORRUPÇÃO?

Em muitos casos, a corrupção ocorre não de forma isolada, mas no contexto de atividades do crime organizado, que se infiltra em toda a estrutura do Estado para desviar os recursos de seu fim público para proveito próprio de poucos particulares. As consequências são extremamente danosas para toda a sociedade, em termos sociais, econômicos, políticos e até mesmo jurídicos.

Nesse contexto, considerando que a corrupção é capaz de absorver grande parte dos recursos que poderiam ser aplicados em benefício da sociedade, *haveria alguma razão para excluir os Tribunais de Contas do esforço para combater essa prática?*

A pergunta foi posta em caráter exordial neste ensaio em razão de questionamentos que, por vezes, pairam sobre o papel dos Tribunais de Contas no combate à corrupção, se esses teriam, ou não, competência legal⁸ para empregar seus esforços nessa empreitada.

Entende-se que a corrupção é um mal que precisa ser enfrentado por todos os segmentos da sociedade, seja da estrutura do Estado ou de fora dela – sociedade civil em geral –, e não apenas por um ou outro órgão público que tenha, por exemplo, competências investigativas e/ou de cunho policial.

8 Marco legal considerado em seu sentido lato, o que inclui a Constituição de cada país e as normas infraconstitucionais – e não apenas as leis em sentido estrito

Essa percepção mais ampla sobre quais órgãos da estrutura estatal devem combater a corrupção advém do fato de que essa representa, na verdade, uma realidade multifacetada, que exige a conjugação de ações em diversas áreas – legal, judicial, investigativa, administrativa, educativa, entre outras – para que o problema, como um todo, seja enfrentado.

Um país cuja legislação regule compras governamentais de modo pouco abrangente e onde o setor privado, em razão dessa deficiência, tenha oportunidade para agir de forma indevida, por meio de conluíus em licitações, por exemplo, limita ou dificulta a atuação dos órgãos de controle. Para os corruptos, nada melhor do que brechas ou lacunas na lei que permitam o alastramento dessas práticas, sob a vista impotente dos órgãos de controle estatais e da sociedade civil.

Por outro lado, se as leis do país conferem aos órgãos de controle, inclusos os Tribunais de Contas, a prerrogativa de atuar em defesa do erário, nas áreas as mais diversas possíveis – aquisições, contratações de serviços, desestatização, entre outros –, há que se reconhecer a existência de competência para o combate à corrupção, por estar respaldada na legislação vigente.

As competências legais devem incluir, para que a atuação dos Tribunais de Contas seja efetiva, portanto, um rol de atribuições que lhes dê condições de investigar possíveis arranjos entre pessoas físicas e jurídicas – agentes públicos e setor privado, isoladamente ou em conjunto – capazes de conduzir a fraudes, desvios ou quaisquer outras espécies de ações que acarretem malversação de recursos públicos. Caso verificada a prática de corrupção, tais Tribunais devem ter a competência para avaliar a atuação dos gestores e determinar, entre outras medidas, aquelas que visem à recuperação dos valores desviados e punição dos envolvidos.

Em qualquer contexto, deve ser respeitada a autonomia de cada ISC em relação aos demais órgãos da estrutura estatal, sem prejuízo da ligação que, porventura, tenha o Tribunal de Contas com determinado Poder do Estado.

Respondendo à pergunta proposta neste tópico, não se vislumbra, portanto, qualquer justificativa para que seja afastada ou limitada a competência dos Tribunais de Contas com referência ao combate contra a corrupção.

2. COMO O ESTADO PODE COMBATER A CORRUPÇÃO?

O cenário descortinado na introdução deste ensaio mostra a necessidade de envolvimento de diversas instituições na missão de combater a corrupção. É preciso que haja a interação não só de entidades em nível nacional, mas também internacional – caso da iniciativa da CPLP ao propor o Tema I: *“O papel dos Tribunais de Contas no combate contra a corrupção”* –, de modo a permitir a troca de dados, pesquisas, técnicas e estratégias, visando à constante ampliação e ao aperfeiçoamento do controle.

Como atividade que decorre, em regra, da ação organizada de grupos e não de indivíduos isolados, a corrupção exige, em contrapartida, combate coordenado da parte do aparelho estatal, em conjunto com a sociedade. No âmbito do Estado, a formação de estrutura em rede entre órgãos de controle é uma das medidas capazes de cobrir todo o leque de aspectos que integram o fenômeno da corrupção – multifacetado, conforme destacado anteriormente.

Essa integração entre órgãos de controle deve respeitar, contudo, as diferentes atribuições legais de cada um deles, de modo a evitar a sobreposição de ações e a indesejável invasão de esferas de competência, quando essas forem exclusivas de determinado órgão.

Assim, a atuação dos Tribunais de Contas nesse contexto de integração – com os controles internos, com órgãos do Ministério Público e do Poder Judiciário, das polícias nacionais, dos Bancos Centrais, entre outros – deve estar pautada em seus limites de competência legal, até mesmo para que ações que poderiam ser efetivas não esbarrem em questionamentos propostos junto ao Poder Judiciário.

Exemplo de “zona cinzenta” que pode gerar questionamentos quanto à atuação dos Tribunais de Contas é a invasão de competências adstritas a determinado órgão da estrutura do Estado, como os Bancos Centrais, no que tange ao acesso a dados resguardados por sigilo bancário.

Embora não esteja no escopo deste ensaio abordar questões polêmicas – ao menos no Brasil – como o acesso direto dos Tribunais de Contas a informações resguardadas por sigilo bancário ou fiscal, o assunto é de interesse de todas as ISC, pelos impactos positivos que pode trazer à sua atuação.

No contexto que ora se enfatiza, de integração entre órgãos de controle da estrutura estatal, a troca de informações resguardadas por sigilo bancário, sob responsabilidade de Bancos Centrais, e necessárias à instrução de processos nos Tribunais de Contas pode ser de grande valia para a recuperação de recursos desviados e responsabilização dos envolvidos em corrupção.

Além da integração interna no âmbito de cada Estado, a **cooperação internacional** também se mostra como um dos caminhos a serem trilhados pelos Tribunais de Contas. Mais afeta à persecução penal ou à execução de medidas judiciais, a referida cooperação, no âmbito do controle externo da Administração Pública, tem no aumento do intercâmbio de experiências entre países uma área com grande potencial ainda a ser explorado.

Apenas para exemplificar no contexto do presente tópico, que visa delinear alguns aspectos de como o Estado pode combater a corrupção, pode-se destacar o relacionamento contínuo entre as ISC, a fim de compartilhar métodos e procedimentos de trabalho. Adiante neste artigo serão apresentadas algumas iniciativas do TCU que podem, com as devidas adaptações às realidades locais, ser implementadas em outros países.

Soma-se aos esforços da estrutura estatal o poder que a sociedade civil tem para levar ao conhecimento dos órgãos de controle denúncias de corrupção. A abertura de canais de comunicação com cidadãos, empresas e organizações não governamentais em geral, por meio, por exemplo, de ouvidorias, é uma iniciativa capaz de materializar o **controle social** e contribuir para o fortalecimento da democracia.

Dar voz a pessoas e organizações de fora do Estado pode transformá-las em aliadas dos Tribunais de Contas, no sentido de que esses não têm condições, em termos de recursos humanos e materiais, para acompanhar toda e qualquer ação estatal que implique em gastos, que podem, eventualmente, estar maculados por irregularidades.

Não se pode olvidar, ainda, o papel de extrema importância que cabe à **imprensa**, a qual, no exercício de atividades investigativas e informativas, contribui para a formação de uma consciência pública anticorrupção. A divulgação, na mídia, de ações realizadas e das principais decisões dos Tribunais de Contas no combate à corrupção pode resultar em maior visibilidade do órgão de controle externo, com bom potencial de fortalecer sua imagem junto à sociedade.

3. COMO IDENTIFICAR PADRÕES DE CORRUPÇÃO?

Atualmente, um dos maiores desafios do controle é a articulação das ações dos órgãos estatais que atuam nessa área, no sentido de compartilharem informações e realizarem trabalhos conjuntos, com o intuito de potencializar a missão de cada um, otimizar os recursos disponíveis – humanos, financeiros e materiais – e produzir resultados efetivos no combate à corrupção.

Nesse contexto de integração entre órgãos de controle, *qual seria um dos possíveis benefícios esperados a partir de uma atuação sinérgica entre eles?*

Um dos principais produtos que podem resultar da atuação conjunta de órgãos incumbidos do controle é o aumento da possibilidade de identificar **padrões de corrupção**.

Quando o Tribunal de Contas atua de modo isolado, sem acesso a dados e informações que se encontram em poder de outros órgãos públicos, corre-se o risco de se verificar apenas uma aquisição ou contratação de modo pontual, sem que haja condições para que os técnicos que atuam na fiscalização em campo possam identificar irregularidades que somente seriam perceptíveis se o todo fosse analisado.

Nesse raciocínio, uma compra que, à primeira vista, aparente legalidade, se verificada em confronto com outras informações pertinentes – como participação de sócios de determinada sociedade em licitações, montantes contratados por determinada empresa junto a órgãos públicos em certo intervalo de tempo, repetição do mesmo tipo de irregularidade em licitações e contratações de distintos órgãos, entre outras –, pode evidenciar a prática de corrupção.

Embora a ideia soe coerente, pelo potencial que traz para a otimização de ações de todos os órgãos que cooperem entre si, como alcançar a *expertise* na identificação de padrões no cometimento de irregularidades?

Entre inúmeras medidas que podem ser implementadas pelos Tribunais de Contas, dependendo do nível de desenvolvimento tecnológico de cada instituição e dos recursos que estiverem disponíveis, podem-se mencionar ao menos duas **vertentes de atuação**: (1) registro permanente e manutenção de histórico de participação de empresas em licitações e as subsequentes contratações por órgãos públicos e (2) intercâmbio de informações entre órgãos de controle.

Na primeira vertente, considera-se de suma importância que os órgãos executores deem máxima publicidade aos processos licitatórios realizados e às aquisições e contratações por eles efetivadas. Além de auxiliar os Tribunais de Contas e demais órgãos de controle na identificação de padrões que podem ser indicativos da ocorrência de corrupção, confere-se a oportunidade para que outros agentes, como a sociedade civil e a imprensa, também sejam capazes de verificar o surgimento desses padrões.

Na segunda vertente, o intercâmbio de informações sobre o resultado de trabalhos realizados pelos órgãos de controle, em suas respectivas áreas de atuação, e sobre pessoas físicas e jurídicas – agentes públicos e terceiros fora da Administração Pública – que se envolveram em irregularidades pode ajudar a conformar grandes bases de dados que, no futuro, permitirão a identificação dos mencionados padrões.

De modo mais específico, pode-se destacar a importância do emprego de ferramenta estatístico e softwares especializados para identificar, em bancos de dados, quais procedimentos se repetem, quais pessoas ou organizações vêm se beneficiando ao longo de determinado período de tempo de contratos com o Poder Público, que tipos de produtos ou serviços estão mais relacionados a gastos sujeitos a questionamentos pelos Tribunais de Contas ou pelos controles internos, entre inúmeros outros parâmetros de análise.

O que se pretende destacar neste ensaio é a **íntima relação que se tem entre a integração dos Tribunais de Contas com outros órgãos da estrutura estatal e o potencial que a implementação desse sistema pode trazer para a identificação de padrões de corrupção.**

Se aqueles que malversam os recursos públicos utilizam de sua inteligência para se unir, na forma de organizações criminosas, e absorver, de modo ilegal, recursos que poderiam beneficiar toda a sociedade – especialmente dos que mais necessitam, no sentido apontado na introdução deste ensaio, conforme entendimento do Banco Mundial –, os órgãos de controle devem envidar todos os esforços possíveis para superar essa iniciativa de grupos mal intencionados.

Quando tais órgãos passarem a implementar iniciativas em conjunto, capazes de conduzir a um amplo entendimento sobre os métodos de atuação dos corruptores e as fragilidades que propiciam a ocorrência de irregularidades que alimentam a corrupção, haverá grande chance de os padrões de corrupção serem mais bem conhecidos e conti-

nuamente monitorados. O ganho esperado dessa sistemática de trabalho é a prevalência da prevenção da corrupção em relação às ações *a posteriori* de recomposição do erário e punição dos responsáveis.

III - A EXPERIÊNCIA DO TCU NO COMBATE CONTRA A CORRUPÇÃO

Embora as realidades das ISC da CPLP sejam distintas, a experiência do TCU no combate contra a corrupção pode ser adaptada à sistemática de trabalho de outros Tribunais de Contas, se não sob a forma de ações concretas idênticas ou semelhantes, ao menos como subsídio para auxiliar na concepção de outras iniciativas mais bem ajustadas a cada contexto local.

Em termos concretos, é possível enumerar as principais estratégias que vêm sendo implementadas pelo TCU para reduzir o risco e evitar a ocorrência da corrupção. Contemplam, basicamente, cinco vertentes de atuação:

- a) aperfeiçoamento da infraestrutura de controle;
- b) concomitância nas ações de fiscalização;
- c) aumento da capacidade investigativa;
- d) potencialização de medidas saneadoras e punitivas;
- e) incremento das ações preventivas e pedagógicas.

Na primeira vertente, o TCU age no estímulo à adoção de práticas, procedimentos e sistemáticas por parte da Administração Pública a fim de melhorar a infraestrutura de controle, aumentar a segurança na aplicação dos recursos, mudar a cultura organizacional e proporcionar informações aos gestores e aos órgãos de controle que ajudem a evitar a ocorrência da corrupção. Nesse intento, as ações são no sentido de:

- I. fortalecer os controles internos, mediante recomendações pontuais aos jurisdicionados em trabalhos rotineiros ou fiscalizações específicas que tenham por escopo a avaliação desses controles;
- II. garantir segurança dos sistemas informatizados, por meio, entre outras providências, da criação de unidade especializada na fiscalização de Tecnologia da Informação dentro da estrutura do TCU e a realização de auditorias nessa área;

- III. incentivar a implantação dos sistemas de acompanhamento de preços e contratos, como os utilizados para balizar os preços de insumos de obras;
- IV. auxiliar no desenvolvimento do controle social, mediante trabalhos de orientação e fiscalização nos conselhos sociais⁹, em áreas como educação, saúde e assistência social, com a adoção de medidas como a edição de cartilhas educativas e a promoção de eventos de natureza pedagógica com a finalidade de orientar os membros desses organismos ou outros agentes envolvidos no desempenho de seus encargos.

A segunda estratégia, relacionada à concomitância no controle das contratações, das despesas e das diversas ações governamentais, tem por propósito tornar a ação do Tribunal mais efetiva.

Podem ser citados como exemplos dessa vertente:

- I. a atuação do TCU relativamente ao acompanhamento de todas as etapas das obras públicas, a fim de subsidiar o Congresso Nacional com informações a respeito dos contratos que contenham indícios de irregularidades graves, com vistas ao bloqueio dos correspondentes recursos na lei orçamentária;
- II. a adoção de medidas cautelares para determinar, preventivamente, por exemplo, o afastamento temporário de gestor, a indisponibilidade dos bens do responsável e a suspensão do ato ou do procedimento impugnado.

A terceira estratégia de ação, por sua vez, objetiva aumentar a capacidade de o TCU detectar indícios de fraudes com recursos públicos – que, quase sempre, estão associados ao fenômeno da corrupção –, maximizando-se, assim, a utilização dos recursos humanos e materiais de que dispõe.

Compreende quatro linhas de atuação:

- I. desenvolvimento de um sistema de inteligência interna capaz de processar informações de diferentes fontes, provenientes de sistemas informatizados ou não, de

9 Definição de “conselhos de controle social” disponível no Portal da Transparência, mantido pelo órgão de controle interno do Poder Executivo brasileiro, a Controladoria-Geral da União (CGU): “Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).” (disponível em <http://www.portal-transparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>)

forma que seja possível orientar o processo de fiscalização para áreas mais sensíveis ou que tenham indícios de ocorrências de corrupção;

- II. uso de avaliações de risco, visando também ao direcionamento das atividades de fiscalização para questões de maior relevância e materialidade;
- III. atuação do controle em rede – conforme raciocínio delineado no item II deste ensaio –, mediante o envolvimento conjunto dos órgãos encarregados do combate à corrupção e às fraudes no país, tais como a Polícia Federal, o Ministério Público, a Receita Federal, a Controladoria-Geral da União (controle interno do Poder Executivo federal) e o Banco Central;
- IV. aperfeiçoamento dos procedimentos de auditoria de modo a incluir o conhecimento acumulado ao longo dos anos nos trabalhos de fiscalização que trataram de casos de fraude e corrupção.

Uma observação importante quanto ao mencionado “conhecimento acumulado”: o combate contínuo à corrupção pode gerar conhecimento aprofundado da legislação e dos procedimentos em áreas específicas, a ponto de o Tribunal de Contas, por meio de sua jurisprudência e de interação constante com o Congresso Nacional, atuar como indutor de alterações na legislação. Assim, o órgão de controle externo pode contribuir de modo efetivo no combate contra a corrupção, a partir do aprimoramento de leis que tratem, por exemplo, de licitações e de sistemáticas de compras governamentais ¹⁰.

A quarta estratégia no combate à corrupção utilizada pelo Tribunal diz respeito à potencialização de medidas saneadoras e punitivas, com o fim de dar maior celeridade e efetividade às decisões que imponham o ressarcimento de quantias desviadas ou a punição dos envolvidos em atos fraudulentos.

Para tanto, o TCU pode adotar as seguintes providências em sua atuação:

- I. otimização dos procedimentos de tomadas de contas especiais, que consistem em instrumentos de responsabilização administrativa dos envolvidos e ressarcimento de valores eventualmente desviados, cujo julgamento está entre as atribuições dos

¹⁰ Dois exemplos práticos da atuação do TCU que provocaram a edição de normas pelo Poder Executivo federal no Brasil são: o Decreto nº 6.170/2007 (área: convênios) e as Instruções Normativas nº 1/2007, do Ministério dos Transportes (área: obras), e 4/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (área: tecnologia da informação).

Tribunais de Contas, sendo exemplo o treinamento dado pelo TCU aos servidores dos órgãos executores e de controle interno que trabalham especificamente nesse tipo de processo;

- II. aprimoramento dos meios de cobrança de valores resultantes de condenações do TCU, por meio de constante interação com a Advocacia-Geral da União, órgão que representa judicialmente a União no Brasil, tanto ativa como passivamente, e que é responsável pela execução das deliberações que imponham débito ou penalidade aos agentes públicos responsabilizados pelo Tribunal de Contas;
- III. utilização célere e sistemática dos instrumentos de que dispõe o TCU para responsabilizar e recompor o erário e diminuir a impunidade.

Quanto a esse quesito III, comparando-se as prerrogativas legais que o TCU dispõe em relação às entidades fiscalizadoras de outros países, em termos de poder judicante, o Tribunal brasileiro possui os seguintes instrumentos:

- a) condenação do responsável ao pagamento do débito (podendo haver diretamente desconto na folha de pagamento, se o condenado for servidor público);
- b) multa de até 100% do valor do dano;
- c) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por período de 5 a 8 anos;
- d) declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal, no caso de constatação da ocorrência de fraude ao processo licitatório;
- e) decretação de indisponibilidade de bens do responsável, por prazo não superior a um ano, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;
- f) afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Por fim, a quinta vertente de atuação do TCU tem no incremento das ações preventivas e pedagógicas uma possibilidade de diminuição de espaços para ocorrência da corrupção.

Seminários e cursos de orientação para gestores públicos podem torná-los aliados dos órgãos de controle na luta contra a corrupção, na medida em que esses servidores passam a compreender melhor as normas que regem as aquisições e contratações públicas – apenas para mencionar uma das áreas que podem ser exploradas – e, assim, ser capazes de antever os métodos de atuação de empresas mal intencionadas que pretendem contratar com o Poder Público.

Nessa última vertente prepondera, portanto, a concentração de esforços do Tribunal de Contas para evitar a ocorrência da corrupção e não para recuperar recursos desviados ou punir os responsáveis, situações que, ao menos na realidade brasileira, nem sempre têm percentuais significativos de sucesso.

IV - CONCLUSÕES

Nos últimos anos, houve grande avanço do controle brasileiro no combate à corrupção. Atualmente, os indícios de irregularidades, assim que detectados pelo Tribunal de Contas, são imediatamente apurados até que ocorra, se for o caso, a reparação ao erário e a punição exemplar dos envolvidos.

Apesar dos esforços, há que se reconhecer que o TCU e as ISC estão diante de uma missão árdua. Para seu cumprimento, devem concorrer, além das ações já implementadas, novas iniciativas. Além da ação repressiva, devem as ações dessas Instituições estar centradas, também, no incremento de seu papel preventivo e educativo, de modo a alcançar toda a sociedade, incluindo os gestores públicos, os controles sociais e a imprensa – com seu importante papel investigativo.

Nessa mobilização, a cooperação entre os órgãos da estrutura do Estado, com a facilitação na troca de informações e a promoção de trabalhos conjuntos, é essencial para que o interesse público sempre prevaleça.

A partir do combate adequado das práticas corruptas, certamente o ambiente propício para a ocorrência de irregularidades será restringido. A expectativa de controle que decorrerá da atuação mais firme das ISC e demais órgãos estatais agirá como fator de enfraquecimento da sensação de impunidade, com a qual contam aqueles que adentram o mundo da corrupção.

É necessário, portanto, que se efetive não apenas a integração entre os Tribunais de Contas e demais órgãos de controle no combate contra a corrupção, mas que essa luta seja de toda a sociedade, visto que os prejuízos afetam a todos. Essa união de diferentes atores proporcionará melhores condições para que os recursos públicos propiciem o alcance dos objetivos de bem-estar geral perseguidos pelo Estado e não à satisfação de interesses espúrios.

Todas as reflexões registradas neste ensaio servem como veículo para o intercâmbio de experiências e percepções relacionadas ao combate contra a corrupção no âmbito das ISC que compõem a CPLP e, em especial, como forma de deixar assente que os Tribunais de Contas têm inquestionável competência para somar seus esforços aos de outros órgãos nessa empreitada.

V - RECOMENDAÇÕES

A fim de contribuir para o bom desempenho das ISC, apresentam-se, a seguir, algumas medidas que podem auxiliar no combate contra a corrupção:

- a) atuação proativa das ISC, de modo a criar e consolidar um sistema de controle em rede, que congregue diversas instituições públicas de controle (controles internos, polícias, bancos centrais, ministério público, entre outras);
- b) apoio direto aos mecanismos de controle social, por meio da facilitação do acesso da sociedade em geral a ouvidorias e a outros canais que sirvam de espaço para relato de denúncias de irregularidades;
- c) ênfase na ação preventiva e pedagógica, com a promoção de iniciativas que ins-truam agentes públicos e a comunidade sobre como exercer o controle, de modo a tornar efetiva a avaliação da legalidade da execução da despesa pública no local onde ela é realizada;
- d) divulgação, na imprensa, de ações realizadas e das principais decisões relacionadas ao combate contra a corrupção, de modo a aumentar a visibilidade do órgão de controle externo, com bom potencial de fortalecimento de sua imagem junto à sociedade;

- e) desenvolvimento de conhecimento – por meio de intercâmbio de experiência com outros países e atuação em rede com outros órgãos de controle e com órgãos executores, a fim de manter históricos de resultados de processos licitatórios, contratações realizadas pelos Poder Público, entre outras informações – para ampliar o entendimento sobre como funcionam e quais são as fragilidades que propiciam a ocorrência de irregularidades que representem padrões de corrupção;
- f) tendo em vista as limitações de recursos das ISC, priorização de ações de fiscalização com base em avaliações de risco, para questões de maior relevância e materialidade.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU



Representante do Presidente
Conselheiro *Firmino Moreira*

A presente contribuição do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau sobre o tema “O papel dos Tribunais de Contas no combate a corrupção”, destina-se à VI Assembleia Geral da organização de Instituições Superiores de controlo da CPLP (OISC/CPLP) que reúne na cidade de São Tomé no período de 11 a 14 de Outubro de 2010.

Para abordar este tema de actualidade, a título de introdução, queremos lembrar que a corrupção é vocábulo com origem no latim *corruptio*, significando do ponto de vista etimológico, acto ou efeito de decompôr, putrefazer; devassidão, depravação, perversão; suborno (FERREIRA, 1986, P,486).

No plano político-administrativo, o termo corrupção está associado a perverter a ordem jurídica, na qual o interesse público – e não o individual – constitui princípio basilar da Administração Pública. Assim, denomina-se genericamente por “corrupção” actos que consubstanciem a preterição do interesse público em prol do interesse privado.

RAMOS (2002) distinguem dois para “ corrupção”. O primeiro, de carácter restrito, estaria associado à definição de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1992, p. 292), segundo a qual corrupção constituiria uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima sobre os negócios públicos, para proveito próprio ou alheio, podendo-se dar de três diferentes formas:

- O **suborno** – uso de retribuição ilícita para a realização ou omissão de acto de ofício;
- O **nepotismo** – concessão de emprego ou favor por vínculo familiar ou por amizade, em detrimento do mérito;
- O **peculato** – desvio ou apropriação da coisa pública para proveito ilegal próprio ou terceiros

O outro sentido, de carácter amplo ou sistémico, estaria associado a uma “troca clandestina entre a administração pública e o mercado económico e social, de modo a formar uma espúria troca de favores, com o uso do poder decisório do cargo público para o favorecimento de sectores económicos ou políticos privilegiado”.

Na perspectiva do teor que damos ao presente tema, a corrupção é um fenómeno social ligado ao comportamento e à ambição do homem. Por isso, não seria prudente

categorizar uma definição para o conceito de corrupção, devido aos vários factores sociais que podem cruzar entre si e contribuírem para que a corrupção tenha lugar.

Não é a nossa intenção definir o conceito de corrupção, cuja moldura jurídica já está tipificada na lei penal Bissau-Guineense, nas suas formas passiva e activa. Contudo, quer parecer-nos interessante fazer uma abordagem sucinta sobre formas e tipos de corrupção, antes de olharmos para o papel dos Tribunais de contas e o contributo que eles podem dar o seu combate.

Se é verdade que a corrupção é um fenómeno antigo, também não é menos verdade que à medida que as sociedades humanas foram evoluindo, a corrupção foi ganhando várias formas e com proporções cada vez mais acentuadas.

Olhando para a essência do presente tema, propomo-nos apenas abordar a corrupção na Administração Pública, do ponto de vista administrativo e financeiro, para podermos enquadrar melhor o papel dos Tribunais de Contas no combate contra a corrupção enquanto entidades fiscalizadoras da legalidade no uso da coisa pública.

A corrupção, vista no âmbito da Administração Pública, pode ser classificada de duas formas, designadamente a corrupção activa e a corrupção passiva.

A primeira forma ocorre quando ela for voluntária e organizada. No caso vertente, está-se perante uma situação onde haja agente corruptor e agente corrompido. A segunda forma ocorre quando o ambiente e as condições da funcionalidade do sistema propiciam a sua prática. Neste caso, a ineficiência e a ineficácia do sistema do controlo interno podem induzir o agente a um comportamento susceptível de lesar o interesse público.

Quanto aos tipos de corrupção, eles são vários. Como já referimos atrás, interessamos aqui apenas o aspecto da corrupção do ponto de vista administrativo e financeiro na Administração Pública.

Assim, a corrupção pode ser entendida como um acto de falsificação de informação, documentos, entre outros. Com a finalidade de desvio de bens em benefício próprio ou de outrem. Na falsificação de documentos ou desvios de bens, pode haver conivência entre os agentes que praticam actos de corrupção e, por vezes, estes factos ocorrem também por iniciativa pessoal do agente.

Para resumirmos os tipos de corrupção do ponto de vista desta abordagem, podemos citar alguns:

- Do ponto de vista administrativo, a corrupção pode ser entendida por abuso de posição ou de poder no exercício de cargo público, para proveito próprio ou para proveito de outrem; Prática de favoritismo; não cumprimento de liquidações de impostos, taxas, despesas legais, e outros;
- Do ponto de vista financeiro, a corrupção pode ser suborno, roubo, abuso de confiança, desvio de fundos fraudes, etc.

Feitas estas pequenas referências, passamos a agora a essência deste tema de actualidade cujo significado reside na importância das ISC como entidades que velam pela legalidade e racionalidade do uso da coisa pública.

Ao abordarmos o tema Auditoria da saúde, fizemos uma pequena análise sobre os sistemas de controlo financeiro do ponto de vista orgânico. Apesar de termos destacados nessa abordagem, alguns aspectos ligados às atribuições das ISC em função da lei que as cria, na essência é que todas elas têm como missão velar pelo bom uso da coisa pública.

Assim sendo, o controlo exercido pelas ISC, quer seja controlo jurisdicional ou controlo não jurisdicional, ambos com fundamentos na fiscalização prévia e fiscalização sucessiva, consistem em detectar e prevenir fraudes. A detenção e a prevenção de fraudes são sinónimas do combate à corrupção.

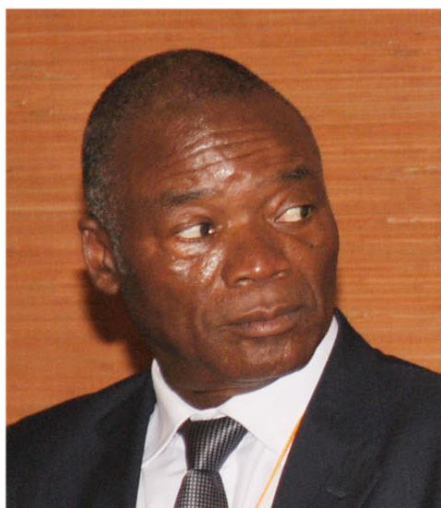
Quando as ISC exercem o controlo no âmbito das suas competências, são produzidos relatórios sobre os controlos efectuados. Estes relatórios espelham a forma como a entidade controlada funciona do ponto de vista administrativo e financeiro e, geralmente os mesmos culminam com as conclusões e recomendações. As recomendações servem de medidas correctivas e de aplicação obrigatória pelas entidades controladas e devem ser objecto de seguimento pelas ISC.

Assim, a contribuição das ISC no combate contra a corrupção pode ser avaliada em duas vertentes:

2. A detecção de fraudes e a sua prevenção no quadro dos controlos que as ISC efectuem, desmantelam e desmotivam o fenómeno da corrupção;
3. Do julgamento das contas resultam sanções previstas na lei. Quando se trata de infracções financeiras, são aplicáveis as sanções reintegratórias e, quando se trata de infracções de índole criminal, são aplicáveis as sanções punitivas o que muito contribuem para o combate à corrupção.

Para concluir a nossa modesta reflexão sobre o tema em abordagem, queremos sublinhar que o papel das ISC no combate à corrupção terá o maior ou menor peso em função da sua independência e auto-governo. Por isso, as ISC devem ter o poder de decisão sobre os resultados das actividades de controlo que efectuem.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE



Presidente do Tribunal Administrativo
Cons Machatine Munguambe

I – Notas introdutórias

Para falar de corrupção, e à guisa de introdução, nada melhor do que referir algumas das ideias expendidas por Sua Excelência o Presidente da República de Moçambique, a propósito da Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011.

Neste sentido, é oportuno sublinhar que todo o esforço para transformar o sector público num instrumento efectivo de melhoria de qualidade de vida tem de ter como ponto de partida a luta contra a corrupção, isto porque este fenómeno desestabiliza as instituições, esvazia a confiança da sociedade no Estado e atenta contra a própria unidade nacional.

De referir, ainda, que o custo social e económico da corrupção é imenso, afectando, de forma injusta e desproporcional, os segmentos mais vulneráveis da população.

E não há que fazer distinção, para este efeito, quanto a modalidades de corrupção, como sejam, a grande corrupção e a pequena corrupção, já que ambas, face aos seus aspectos extremamente negativos, devem ser combatidas com o mesmo vigor e com a mesma dose de indignação, intransigência e intolerância.

De seguida, passamos a debruçarmo-nos sobre o tema proposto, abordando a definição de corrupção, o seu enquadramento legal, - quer face ao código penal, quer quanto à legislação penal avulsa, à lei sobre a Ética Governativa e ao Estatuto Geral dos Agentes e Funcionários do Estado -, as modalidades de combate à corrupção, através da prevenção e da repressão, as instituições intervenientes no combate à corrupção e, finalmente, o papel do Tribunal Administrativo no combate à má gestão e corrupção, na óptica de elementos como o espaço de actuação, mecanismos e instrumentos.

II - Definição de corrupção

A corrupção traduz-se sempre numa conduta ilícita através da qual se procura obter vantagens da mais diversa ordem, abrangendo os mais distintos sectores, quer público, quer privado, sempre com uma natureza económica ou com esta conexcionada.

Há também que entender a corrupção como uma realidade que envolve, pelo menos, duas partes – uma activa e outra passiva. Assim é, quando temos alguém a corromper outrém com dádivas e presentes, etc., e este aceita tais dádivas, presentes ou promessas.

Acresce ainda, o facto de a corrupção poder abranger as mais diversas colorações e conteúdos, concluindo-se, assim, pelas grandes dificuldades de delimitar, com exactidão, o seu âmbito dependendo, como é natural, dos diversos ordenamentos jurídicos sobre esta matéria.

Relativamente à gestão, fenómeno propenso à corrupção, há que encará-la em diversos sentidos, designadamente a gestão privada e a gestão pública; e, aqui, assume particular relevo a gestão patrimonial.

Apesar do grau de corrupção variar de país para país as formas e meios de entrega a esta prática têm grandes similitudes.

Os métodos usuais são, de entre outros, os seguintes:

- Apropriação indevida de fundos públicos, através do desvio ou violação das leis e regulamentos sobre a gestão financeira;
- Adopção de mecanismos de cumplicidade entre funcionários ou agentes que exerçam funções relevantes de gestão num mesmo órgão e/ou entre estes e fornecedores externos de bens e serviços;
- Acções tendentes a levar os particulares a serem compelidos a pagar quantias extras para a obtenção de uma licença, autorização ou outro serviço prestado por uma entidade pública;
- Acções que proporcionam uma medida de favor dentro ou à margem da lei, em troca de uma contrapartida pecuniária ou outro ganho;
- Acções que proporcionam a fuga ou manipulação de informação;
- Acções que conduzem à apropriação de uma receita ou lucro ilícito através da falsificação ou manipulação de contas;
- Acções que conduzem um servidor público a ceder, perante pressões indevidas e intimidações de superiores hierárquicos, amigos ou grupos de influência política.

III - Enquadramento legal da corrupção

No direito comum e no que respeita a infracções de natureza criminal, o Código Penal contempla uma série de crimes de corrupção em si mesmo considerados e outros conexos.

Assim, podemos, apontar, entre outras figuras, a corrupção de empregados públicos, a corrupção activa de qualquer pessoa com o objectivo de corromper um funcionário público, a corrupção de juízes e jurados, a aceitação de oferecimento ou promessa de benefícios por empregado público.

Os crimes indicados são puníveis com penas quer de prisão, quer de multa e ainda penas próprias dos funcionários públicos.

Ainda no direito comum, também de cariz criminal, podemos apontar a Lei nº 9/87 de 19 de Setembro, que constitui a Lei de Defesa da Economia.

Aí contempla-se um capítulo dedicado à gestão e disciplina, e outro a abusos e corrupção.

Quanto às normas de gestão, temos que são punidos todos aqueles que forem directamente responsáveis pela desorganização de sectores de produção, ou de prestação de serviços, por ausência de direcção de controlo contabilístico ou desorganização contabilística e ainda todos os que não cumprirem as normas respectivas no sentido de impedir a deterioração, alteração, inutilização ou perda de matérias-primas, de produtos acabados ou outros.

Também se configuram aspectos de natureza criminal quanto à corrupção sempre com a finalidade genérica de obter benefícios ilícitos

Relativamente ao regime jurídico aplicável às condutas dos titulares de cargos governativos – Lei nº 7/98 de 15 de Junho – há que salientar aspectos relacionados com a corrupção, a violação da legalidade orçamental e a utilização abusiva de informações.

Quanto á corrupção, prevê-se expressamente que o titular de cargo governativo que cometa crimes de corrupção seja activa, seja passiva e figuras semelhantes, sofra uma pena de 2 a 8 anos de prisão maior e multa, devendo ser punido de acordo com as circunstâncias com a pena de expulsão e perda de cargo.

Relativamente à violação da legalidade orçamental, ou seja, às regras de legalidade do orçamento, será punido com pena de 3 dias a 2 anos de prisão simples, acrescendo as penas de expulsão e perda de cargo.

Igual tratamento tem a utilização abusiva de informações confidenciais em proveito próprio ou de terceiros, independentemente do regime sancionatório para a protecção do segredo estatal.

Em relação ao Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei nº 14/2009, de 17 de Março, há que referir a condenação em pena de prisão maior ou de prisão daqueles que cometem crimes desonrosos, como é o caso da corrupção, bem como a prática ou tentativa de desvio de fundos ou de bens do Estado casos em que tem lugar a medida de expulsão do aparelho do Estado, implicando esta sanção o afastamento definitivo da função pública e a perda de todos os direitos adquiridos no exercício das suas funções.

IV – Formas de combate à corrupção

Neste campo, temos de mencionar duas modalidades que se traduzem na prevenção e na repressão, possuindo cada qual as suas características específicas.

Desde já, há que referir que a função preventiva significa prevenir a prática de factos ilícitos, seja qual for a sua natureza e a função repressiva tem como objectivo fixar as normas incriminadoras, que, uma vez violadas, dão lugar à aplicação de penas.

Naturalmente que estas duas funções têm campos de aplicação diferentes actuando, em primeiro lugar a prevenção e, só mais tarde, se for o caso, a repressão.

Relativamente à prevenção, há que proceder à criação de diversos mecanismos, como sejam:

- a) Um ambiente favorável ao combate da corrupção;
- b) O fortalecimento dos conhecimentos jurídicos indispensáveis, quer relativamente aos cidadãos em geral, quer em relação aos próprios agentes da Administração Pública;

- c) Eliminação de eventuais situações ou focos de risco conducentes a actividades corruptivas;
- d) Estabelecimento de mecanismos adequados de controlo interno;
- e) Eliminação de todo e qualquer excesso na actividade regulamentar;
- f) Consagração do princípio da obrigatoriedade da prestação de contas.

Quanto à repressão, temos de considerar:

- a) A aplicação das sanções decorrentes da responsabilidade financeira; e
- b) A aplicação de sanções de natureza criminal, relativas à responsabilidade penal, sempre com o objectivo de se efectivarem os fins das penas.

V – Instituições intervenientes no combate à corrupção

Neste âmbito, fazemos questão de indicar os órgãos dotados de competência sobre a matéria, na República de Moçambique. Assim, ao lado da própria Instituição Superior de Auditoria, outras instituições ligadas, quer à Presidência da República, quer ao Governo, em si mesmo considerado, quer quanto aos Ministérios que o compõem, bem como quanto ao papel da Procuradoria Geral da República e aos Tribunais comuns – em matéria criminal.

O diploma relativo ao Estatuto da Presidência da República consagra uma figura da maior importância no que toca à prevenção de diversas anomalias, entre as quais se enquadram a corrupção e a má gestão.

Essa figura é a do Inspector do Estado a quem cabe verificar o respeito pela legalidade bem como o cumprimento atempado das orientações do Presidente da República e do Conselho de Ministros.

A nível do Governo, temos a criação da Inspeção Administrativa do Estado, a qual exerce a sua acção de fiscalização dos procedimentos administrativos em todos os órgãos de administração directa e indirecta.

Como competências principais, e no que respeita ao nosso tema, as denúncias junto do Ministério Público das irregularidades detectadas, quando haja presunção de ilícito criminal, bem como a verificação do cumprimento e da aplicação das normas e procedimentos nas instituições do Estado, aos mais diversos níveis.

O Estatuto Orgânico do Ministério da Finanças, adentro da sua estrutura, contempla a Inspecção Geral de Finanças que, actuando como órgão de controlo interno, na dependência do próprio Ministro, isto é, um órgão que age dentro do próprio Executivo, tem como fundamentais competências prestar apoio ao Ministro, quanto ao controlo global da aplicação das normas de gestão financeira do Estado e demais entidades com relevância na vida económica e financeira nacional e ainda propor medidas de coordenação de toda a actividade de inspecção e auditoria financeiras.

No que toca à Procuradoria Geral da República, esta constitui o órgão central do Estado que, no quadro constitucional, fiscaliza e controla a legalidade, participando, com outros órgãos estatais, na defesa da ordem pública estabelecida.

No que nos interessa, este órgão controla o cumprimento das leis e demais preceitos e actos praticados pelas entidades centrais e locais do Estado, por outras instituições, por empresas públicas, funcionários e agentes do Estado e pelos cidadãos, cabendo-lhe ainda a realização de inspecção de controlo com o objectivo de materializar as suas competências.

Assim, convindo reforçar o combate à corrupção, o Governo criou o Gabinete Central de Combate à Corrupção, um órgão subordinado à Procuradoria Geral da República, com competências específicas de combate a esta enfermidade.

Neste contexto, por força do disposto no artigo 21 da Lei nº 6/2004, de 17 de Junho, que “introduz mecanismos complementares de combate á corrupção” as auditorias públicas como privada têm como obrigação comunicar ao Gabinete Central de Combate a Corrupção indícios da prática deste tipo de crime quando constatado no âmbito das suas funções.

VI - O papel do Tribunal Administrativo no combate à corrupção: espaço de actuação, mecanismos e instrumentos

Quanto ao espaço de actuação

O controlo financeiro externo, ou seja, aquele que cabe ao Tribunal Administrativo abrange as actividades desenvolvidas pelas seguintes entidades:

- O Estado e todos os seus serviços;
- Os serviços e organismos autónomos;
- Os órgãos locais representativos do Estado;
- As autarquias locais;
- As empresas privadas e as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos;
- Os exatores, tesoureiros, recebedores, pagadores e outros responsáveis pela guarda ou administração de dinheiros públicos;
- Os responsáveis por contas relativas a material ou equipamentos e quaisquer entidades que giram ou beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais;
- Os conselhos administrativos ou comissões administrativas;
- Os administradores, gestores ou responsáveis por dinheiros públicos ou outros activos do Estado resultantes de fundos provenientes do exterior, sob a forma de empréstimo, subsídios, donativos, etc.
- As entidades a quem forem adjudicados, por qualquer forma, fundos do Estado.

Quanto aos mecanismos.

Há que referir:

- O Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado;
- A fiscalização prévia, sistemática e pontual dos actos e contratos;

- A fiscalização sucessiva e concomitante;
- A fiscalização sobre a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro sob a forma de empréstimos, subsídios, avales e donativos.

No que concerne á Conta Geral do Estado, o Relatório e o Parecer devem certificar a exactidão, regularidade, legalidade e correcção económica financeira das Contas e a respectiva gestão financeira anual, documentos que devem ser enviados à Assembleia da República até 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a mesma se refira, devendo ser objecto de publicação no Boletim da República.

Quanto à fiscalização prévia, o seu conteúdo abrange a legalidade das despesas públicas, exercendo-se mediante a concessão ou a recusa do visto nos actos, contratos e demais instrumentos emanados pelo Estado e outras entidades públicas.

Esta fiscalização traduz-se na análise da legalidade e cabimento financeiro dos actos e, quanto aos contratos, contempla a indagação sobre as condições mais favoráveis para o Estado.

A fiscalização sucessiva ou a posteriori traduz-se na apreciação das contas apresentados pelos responsáveis respectivos, abrangendo-se o competente controlo financeiro.

Como regra, os processos de prestação de contas têm lugar por cada ano económico ou no termo de cada gerência, se houver lugar à substituição total dos responsáveis.

Quanto aos instrumentos

No que concerne à fiscalização prévia, a respectiva decisão designa-se por “visto”, que pode ser positiva ou negativa.

Quanto à sua natureza, o visto é um acto jurisdicional que condiciona a eficácia global dos respectivos actos.

Importa referir que a falta de visto ou a sua recusa implicam a inexecutabilidade dos respectivos actos, não sendo possível qualquer eficácia de natureza financeira.

Acresce o facto de a recusa do visto determinar a cessação de quaisquer efeitos, a partir da data em que a respectiva decisão for dada a conhecer aos serviços.

Relativamente à fiscalização sucessiva, temos como instrumentos:

- A verificação interna de 1º grau, também designada por verificação preliminar;
- A verificação interna de 2º grau;
- A auditoria;
- Inspeção; e
- O julgamento.

A verificação interna do 1º grau consiste em certificar se as contas se fazem acompanhar dos documentos exigidos pelas respectivas instruções e se os mesmos estão escripturados correctamente, a par do exame sumário da legalidade, regularidade financeira e contabilística das operações e registos que integram essas contas.

A verificação interna do 2º grau traduz-se na análise dos documentos de despesas e da forma de instrução da conta tendo em vista não só a sua conformação formal e substancial, mas também a verificação da consistência dos documentos, da correcção contabilista e da legalidade e regularidade das operações e registos evidenciados nesses documentos.

A auditoria, quer se trate de contas, quer de projectos constitui um instrumento privilegiado de controlo financeiro, com o objectivo de habilitar o Tribunal a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência.

De notar que a auditoria pode ser financeira, de mera legalidade e de regularidade, às obras públicas, ambiental, de desempenho e forense.

Quanto ao julgamento de contas, consiste na apreciação da legalidade da actividade das entidades sujeitas à prestação de contas e ainda no que respeita à gestão económico-financeira e patrimonial, apuramento e eventual efectivação da responsabilidade financeira.

Do julgamento podem advir as seguintes decisões:

- a) Quitação – quando os responsáveis pela sua prestação são julgados livres de qualquer responsabilidade financeira e as suas contas são tidas como regulares; e
- b) Efectivação de responsabilidades – quando aos mesmos é lhes imputada responsabilidade financeira traduzida no dever de repor ou pagar uma multa, podendo merecer ainda, simples juízo de censura ou recomendações.

A propósito desta responsabilidade financeira, há que, inevitavelmente, referir os casos de irregularidades graves, infracções financeiras consubstanciadas em alcance ou desvio de dinheiros públicos e pagamentos indevidos, perpetrados com dolo, propósito de fraude e prejuízo efectivo para o Estado.

O alcance verifica-se quando, independentemente da acção do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou valores do Estado ou de outras entidades públicas.

Tem lugar o desvio de dinheiros ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhes estão cometidas.

Consideram-se pagamentos indevidos os pagamentos ilegais que causarem dano ao Estado ou entidade pública, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.

Para além das infracções típicas, outras existem, como a título exemplificativo:

- A não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado, das receitas devidas;
- A violação de normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos;
- A publicação, no Boletim da Republica de actos ou contratos sujeitos a visto, sem a sua prévia concessão;
- A execução de actos ou contratos sujeitos a fiscalização prévia, independentemente do visto.

A responsabilidade financeira efectuada aos gestores públicos apresenta duas modalidades:

Por um lado, temos a reintegratória e, por outro lado, a sancionatória tendo ambas como fundamento a culpa do agente.

Quanto às sanções, estas são constituídas pela reposição e pela multa, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

A reposição tem lugar relativamente ao alcance ou desvio de dinheiros ou valores públicos e aos pagamentos indevidos.

A multa tem como campo de aplicação as demais infracções financeiras e as meras irregularidades contabilísticas ou administrativas com reflexos financeiros.

Quanto ao quantitativo da multa, esta, é consoante as circunstâncias a ponderar pelo Tribunal, não devendo ser inferior a um sexto do vencimento ou remuneração anual do infractor, pela primeira vez e a três sextos do vencimento ou remuneração anual pela segunda e sucessivas vezes.

Independentemente da responsabilidade financeira, há que contar com a própria responsabilidade disciplinar e criminal.

O Tribunal Administrativo, porque membro de várias organizações de Instituições Supremas de Controlo, tem se empenhado no cumprimento das recomendações delas emanadas.

Em face dessas recomendações e no exercício das competências constitucionais atribuídas a este Tribunal, no âmbito do controlo das despesas públicas, consta do Plano Estratégico do Tribunal (PLACOR), o continuo aumento da cobertura de fiscalização do orçamento do Estado, que se traduziu no seguinte:

- a) Em 2006, a realização de 171 auditorias financeiras;
- b) Em 2007, a realização de 360 auditorias financeiras;
- c) Em 2008, a realização de 346 auditorias financeiras;
- d) Em 2009, a realização de 491 auditorias financeiras e de desempenho

Para o ano em curso, 2010, está prevista a realização de 600 auditorias financeiras e de desempenho.

Convém mencionar que, em face das auditorias realizadas, vários gestores da coisa pública foram sancionados com penas de multa e reposições por práticas de infracções financeiras.

E, nos casos em que se denote a existência de indícios criminais, de entre os quais a corrupção, são extraídas certidões e encaminhadas ao Ministério Público, para instauração dos competentes processos crimes.

VII. Conclusão

Esperamos que com esta dissertação tenhamos prestado um contributo para o debate continuado que devemos travar com vista à eliminação da corrupção.

É preciso que se tenha sempre presente que a corrupção gera corrupção e que a sociedade como um todo torna-se a principal vítima deste mal.

Deste modo, a erradicação ou redução significativa da corrupção é um pré-requisito para se assegurar a boa governação em qualquer sociedade. Por isso, um dos grandes objectivos da boa governação é e deve ser a eliminação da corrupção em todas as esferas da vida pública.

É de importância vital que lutemos para expurgar da nossa sociedade qualquer estigma que leve a considerar-se a corrupção um modo de vida e conduza o cidadão, o servidor público e o empresário honesto a assumir uma atitude de resignação perante este mal.

Devemos, todavia, ter sempre presente que não estamos em face de uma tarefa fácil e de curto prazo, mas sim de uma acção que exige de todos e de cada um de nós uma entrega total consciente e permanente sob pena de vermos as nossas expectativas frustradas.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL



1. A CORRUPÇÃO, FLAGELO A NÍVEL MUNDIAL

Nos últimos quinze a vinte anos tem vindo a assistir-se a uma preocupação crescente com o fenómeno da corrupção, por parte dos Governos, dos agentes dos sectores da justiça e da investigação, de todos aqueles que operam na área das finanças públicas, quer decisores e gestores quer os que se encontram envolvidos em actividades de fiscalização e controlo, bem como de organizações internacionais, incluindo a própria a ONU, e também o Banco Mundial, a OCDE e o FMI, e organizações de instituições superiores de controlo, como a INTOSAI, a EUROSAI, a ASOSAI e a OLACEFS.

A consciencialização da gravidade dos efeitos económicos, sociais e políticos da corrupção, e da fraude, de que é inseparável, levou a que se considere hoje, consensualmente, que o fenómeno da corrupção constitui um verdadeiro flagelo que é necessário combater com a maior determinação, utilizando todos os meios disponíveis, e com a plena consciência de que se trata de um combate que exige uma ampla cooperação a nível internacional. A este propósito, importa notar que a corrupção não faz distinções políticas ou económicas estando presente em todos os tipos de regimes e modelos socioeconómicos, através do suborno, do tráfico de influências, do logro, da extorsão, do desfalque, da falsificação, do conluio e da conspiração, entre outros.

A persistência, alastramento e vulgarização da corrupção é favorecida, no plano socioeconómico, pela existência de elevados índices de pobreza, em especial em países com grandes desigualdades, em que vastas populações com fortes carências coexistem com um número reduzido, em termos relativos, de detentores de grande riqueza, situações propícias à generalização de atitudes de indiferença, resignação, tolerância ou mesmo aceitação da corrupção. No plano financeiro, pela falta de transparência das decisões, operações e procedimentos, e pela deficiente responsabilização, em especial das autoridades de mais alto nível na hierarquia do Estado, da administração pública e do sector público empresarial. Numa outra perspectiva, não podem deixar de referir-se os off shores, que, para além de constituírem meios privilegiados de evasão fiscal, permitem a ocultação de verbas incalculáveis provenientes de práticas criminosas de diversa natureza, incluindo, naturalmente, a fraude e a corrupção. E não será irrelevante mencionar igualmente a existência em alguns países de legislação que, sem motivos claros, protege de forma extrema o sigilo bancário, colocando assim fortes obstáculos à detecção de situações e práticas indiciadoras de envolvimento em actos de fraude e de corrupção.

Os efeitos da corrupção são conhecidos: corrói a confiança nas instituições, designadamente as instituições políticas e judiciais, conduzindo ao menosprezo pelo primado da lei, distorce a afectação de recursos e desvirtua o funcionamento dos mercados, tem efeitos gravíssimos sobre o investimento, interno e externo, e sobre o crescimento e o desenvolvimento, causando importantes danos aos mais pobres em consequência dos desvios de verbas necessárias ao financiamento de serviços públicos essenciais, nomeadamente nas áreas da saúde e da educação. Favorece ainda a subsistência e o fortalecimento do crime organizado, que recorre sistematicamente a diversas formas de fraude e corrupção, que constituem afinal as condições essenciais da sua existência e proliferação.

2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, PRINCIPAIS CONVENÇÕES

A cooperação a nível internacional tem-se traduzido, nomeadamente, na aprovação de diversas convenções e outros instrumentos, em que se recomenda às instituições nacionais a adopção de um conjunto de normas, políticas e procedimentos capazes de assegurar uma maior eficácia no combate à corrupção.

São de destacar, nomeadamente, as seguintes:

- A “*Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*”, que entrou em vigor em 2005, e que visa a promoção e o reforço das medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção e promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção.
- A “*Convenção da OCDE Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais*”, adoptada em 1997, em que os Estados-Membros acordam em tomar as medidas necessárias para tipificarem como infracção penal os actos de corrupção que envolvam agentes públicos estrangeiros no exercício de funções oficiais no âmbito do comércio internacional.
- A “*Convenção Relativa à Protecção dos Interesses Financeiros da Comunidade Europeia*”, adoptada em 1995, que tem em vista assegurar a contribuição eficaz das legislações penais dos Estados-Membros contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da Comunidade Europeia.

- A “Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados Membros da União Europeia”, aprovada em 1997, que determina que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para que os comportamentos que configurem actos de corrupção activa ou passiva cometida por funcionários sejam puníveis criminalmente, podendo estar sujeitos a penas de prisão bem como dar lugar a extradição.
- A “Convenção Penal sobre a Corrupção”, adoptada pelo Conselho de Ministros do Conselho da Europa em 1999, visando a incriminação de forma coordenada de um amplo conjunto de condutas de corrupção, que identifica.
- A nível regional, a “Convenção Interamericana contra a Corrupção”, da Organização dos Estados Americanos, aprovada em 1966, que visa promover o desenvolvimento pelos Estados membros de mecanismos destinados a prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como incentivar a cooperação entre os Estados a fim de assegurar a eficácia das medidas e acções desencadeadas naquele sentido.

3. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO – O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Considerando ser imperioso deter o alastramento da corrupção, e tendo em conta igualmente as especiais dificuldades com que depara a detecção de actos de corrupção, pela sua própria natureza, e muito embora a investigação não deva em caso algum ser descurada, antes se tornando necessário o reforço e aperfeiçoamento dos meios ao dispor dos departamentos de investigação, considera-se hoje que é a prevenção a arma mais poderosa no combate à corrupção.

As actividades de controlo financeiro e da boa gestão desenvolvidas pelas ISC, que compreendem a avaliação dos sistemas de controlo interno, a verificação da existência de boas práticas de gestão, com observância dos princípios da economia, eficiência e eficácia, e o exame das demonstrações financeiras, com vista a assegurar-se do seu rigor e fiabilidade, inserem-se no conjunto de políticas, procedimentos e acções que visam a prevenção deste fenómeno, assumindo aí um papel da maior importância.

Com efeito, e relativamente ao Tribunal de Contas de Portugal, verifica-se que a actividade que desenvolve:

- Promove a transparência, ao zelar pela prestação regular de contas e pela clareza das operações e actividades;
- Defende a legalidade e promove a responsabilização, fiscalizando e tornando públicas as situações de irresponsabilidade, de ilegalidade e de má gestão;
- Incentiva a boa gestão e defende o primado do interesse público, questionando a justificação e utilidade das acções e promovendo a recurso a processos concorrenciais;
- Contribui para o aperfeiçoamento das instituições e dos seus sistemas de controlo e gestão, ao detectar deficiências, apontando formas de as superar, e identificando áreas de risco;
- Estimula o respeito pelos princípios éticos que vinculam os serviços públicos, designadamente no tocante a conflitos de interesses, a incompatibilidades e a acumulações.
- Incentiva o aperfeiçoamento da legislação e regulamentação aplicável aos seus domínios de controlo, evidenciando falhas e lacunas e propondo as alterações que considera adequadas;
- Torna públicos os resultados das auditorias, divulgando as violações aos princípios da legalidade, bem como da economia, eficiência e eficácia, nos actos praticados por entidades públicas ou pelos seus agentes;
- Detecta e comunica indícios de corrupção ao Ministério Público, com vista ao eventual desencadear de procedimentos de investigação criminal.

O Tribunal de Contas de Portugal conduz as suas actividades, nomeadamente as acções de auditoria, com especial atenção às recomendações feitas pelas instituições internacionais. De entre estas há que destacar as seguintes:

- Reforçar a cobertura do universo de controlo;
- Intensificar e aperfeiçoar a avaliação dos sistemas de controlo interno;
- Reforçar o controlo em áreas de maior risco de fraude e corrupção;

- Reforçar o controlo de situações de conflitos de interesses;
- Reforçar o controlo das omissões e falsificações contabilísticas;
- Elaborar relatórios compreensíveis, acessíveis à generalidade dos cidadãos;
- Promover a divulgação pública dos relatórios;
- Incentivar a adopção de processos de gestão de pessoal na função pública que promovam a selecção e motivação de funcionários que se distingam pela sua integridade e competência;
- Reforçar a cooperação e a troca de experiências e informações com outras entidades nacionais e internacionais envolvidas no combate à corrupção;
- Criar e aperfeiçoar mecanismos adequados à recepção e tratamento de denúncias de irregularidades;
- Promover formação regular no domínio das técnicas e procedimentos de detecção de situações indiciadoras de corrupção.

De referir ainda que existe actualmente um amplo consenso no sentido de que o reforço da eficácia das auditorias na detecção de indícios de fraude e corrupção exige que se assuma como tarefa primordial, para além das técnicas e procedimentos tradicionais geralmente aceites, a análise das organizações na sua globalidade.

Para além destas orientações de carácter mais genérico, é também necessário considerar na realização de auditorias as normas internacionais de auditoria, “International Standards on Auditing”, da “International Federation of Accountants”, IFAC, que o Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI tem vindo a adaptar à especificidade das acções executadas pelas ISC.

A experiência do Tribunal de Contas português levou a concluir, de forma semelhante, aliás, a Tribunais de Contas e instituições congéneres de outros países, que constituem áreas de especial risco, as seguintes operações e sectores da administração pública:

- As privatizações;
- Os contratos públicos, com destaque para os contratos de empreitadas de obras públicas e os de fornecimento;

- A atribuição de subsídios;
- A gestão, incluindo a venda, de propriedades públicas;
- Os licenciamentos;
- O recrutamento e gestão de pessoal;
- A administração local;
- A administração fiscal.

Por sua vez, considera-se que devem merecer especial atenção no planeamento e execução das auditorias, entre outros, os seguintes aspectos, susceptíveis de favorecer ou indiciar actos de fraude e corrupção:

- A excessiva concentração de poderes;
- A reduzida segregação de funções;
- A não correcção de deficiências de controlo anteriormente identificadas;
- A evidência de conflitos de interesses ou de falta de controlo nesse âmbito;
- A alteração de documentos;
- Os estudos ou projectos desnecessários ou redundantes;
- As contratações sem correspondência em necessidades reais;
- A utilização de procedimentos não concorrenciais;
- A falta de publicitação adequada dos concursos;
- A falta de separação clara, nos processos de contratação, nos planos pessoal ou institucional, entre candidatos e responsáveis pela fiscalização.

Será ainda oportuno referir a criação, em 2008, do Conselho de Prevenção da Corrupção, a que preside, por inerência, o Presidente do Tribunal de Contas. Ao Conselho, que funciona junto do Tribunal de Contas mas com inteira autonomia relativamente a este, compete, designadamente, centralizar a recolha e tratamento da informação neces-

sária à detecção e prevenção da corrupção; dar parecer sobre a elaboração de legislação e regulamentação nacional ou internacional de prevenção ou repressão da corrupção; avaliar regularmente a eficácia dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela administração pública e pelo sector empresarial público para a prevenção e combate da corrupção; e colaborar na adopção de medidas internas de carácter preventivo, como sejam os códigos de conduta e as acções de formação dos agentes da administração pública.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Por fim, e numa outra perspectiva, é de sublinhar que, para além da eficácia na execução das acções de fiscalização e controlo que desenvolvem, e também como condição dessa eficácia, deverá ser uma prioridade para as ISC constituírem-se como referências de integridade, transparência, rigor e isenção política, para o que dispõem de uma situação privilegiada dada a sua vasta experiência de escrutínio das práticas vigentes em organizações muito diversas, o que especialmente as habilita e motiva para a adopção das melhores práticas.

TRIBUNAL DE CONTAS DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE



Presidente TC S.Tomé e Príncipe
Conselheiro Francisco Fortunato Pires

Introdução

Abordar o tema da corrupção em qualquer das suas vertentes é uma tarefa que se afigura difícil, sobretudo, pela falta de consenso na sua conceitualização. Embora não se destaque uma definição acabada da corrupção, existe uma clara percepção pública dos resultados nefastos deste fenómeno que lato senso implica a imensa diversidade de actos, tais como: suborno, peculato, adulteração, fraude, traição, desfalque, nepotismo e muitos outros.

Apesar da inexistência de unanimidade quanto à definição da corrupção, nas últimas décadas o tema tem sido alvo de grande atenção na esfera internacional, suscitando o consenso da comunidade mundial sobre a necessidade urgente de serem delineadas medidas concretas visando o seu combate efectivo.

Em definitivo, a luta organizada contra a corrupção assume-se, hoje, como um desafio à humanidade, justificando-se a actualização das armas de combate à este fenómeno, visto que o mesmo se tem alastrado, fruto da globalização, adquirindo uma amplitude multinacional, com consequências económicas, políticas, sociais, legais, administrativas e até mesmo culturais, dada a aceitação cultural de determinadas práticas corruptas em algumas sociedades.

Entretanto, para além da necessidade de conjugação de esforços entre os diferentes Estados e nações no combate a corrupção, no âmbito interno, é igualmente preponderante a existência de vontade política concertada e orientada para a implementação de medidas preventivas e repressoras das práticas ditas corruptas.

Entre as medidas de combate à corrupção destaca-se, a criação e institucionalização das Instituições Supremas de Controlo (ISC), o que representa um aperfeiçoamento do regime democrático, na medida em que permite a fiscalização e controlo da legalidade administrativa e regularidade financeira das acções e contas do Estado.

Em S. Tomé e Príncipe, a instituição do Tribunal de Contas em Junho de 2003 constituiu, sem dúvida alguma, uma mais-valia na luta contra a corrupção no país, assumindo-se, ao abrigo da Lei nº 3/99, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, como **órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe**, estando sujeitos à sua jurisdição o Estado e todos os seus serviços à toda extensão do território nacional.

Por conseguinte, apesar das dificuldades que poderão advir, procuraremos, ao longo deste trabalho, evidenciar mediante indicadores objectivos, **o papel do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe no combate à corrupção** e, por último, traçar um diagnóstico das perspectivas e desafios das ISC no combate a este fenómeno.

1. A corrupção, um fenómeno global

A corrupção é abordada pelos defensores da teoria da criação divina como um mal herdado pela humanidade do chamado “pecado original” cometido pelos primeiros ancestrais, Adão e Eva. Por outro lado, os ideólogos evolucionistas abordam o fenómeno como resultado da origem animal do *homo sapiens*. Outros autores, entre eles, os marxistas-leninistas, opinam que este fenómeno teve a sua origem no processo da desintegração da comunidade primitiva, quando alguns homens, aproveitando-se da posição que ocupavam no grupo, apropriaram-se dos excedentes da produção.

No âmbito da primeira abordagem, corrupção vista como pecado, o fenómeno é reconhecido como uma acção de desobediência a uma regra previamente imposta pelo Criador. Na segunda aceção, a corrupção é entendida como uma manifestação intrínseca à natureza humana, mas contrária a razão. Na última aceção, a corrupção implica um claro abuso da confiança depositada pela comunidade, para a satisfação de um interesse particular.

Embora os pontos de vista sejam diferentes, o consensual é que, independentemente da forma em que se tenha manifestado originalmente, a corrupção é um fenómeno tão velho como a própria humanidade, implicando algo contrário a uma ordem de regularidade e de confiança.

Assim, a corrupção entendida como **a prática de qualquer acto ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, com vista a alcançar qualquer vantagem ou compensação que não seja devida, em proveito próprio ou de terceiro**, arrisca-se a ser reconhecida como a definição que melhor descreve o fenómeno nas suas mais diversas facetas.

A corrupção é, pois, um fenómeno que resulta da convivência social, isto é, do ser humano organizado em grupos e com uma hierarquia de poder. Assim, ela é vista hoje como um fenómeno transnacional, que afecta em maior o menor grau a todos os Esta-

dos e nações, sejam eles democráticos ou despóticos, religiosos ou não religiosos, grandes ou pequenos, capitalistas ou socialistas, desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, ricos ou pobres, cabendo apenas investigar as modalidades e os níveis em que a mesma se apresenta em cada uma das conjunturas.

Neste sentido, apenas varia o nível de corrupção de um país para outro. Entre os factores que contribuem para essa diferenciação estão as políticas governamentais, os programas concebidos e administrados insatisfatoriamente, as instituições deficientes, os mecanismos inadequados de fiscalização e controlo, a baixa organização da sociedade civil, fraco sistema de justiça criminal, remuneração inadequada de servidores públicos e falta de responsabilidade e transparência.

Consequentemente, não são sustentáveis as afirmações de que o combate efectivo à corrupção é apenas possível nas nações desenvolvidas. Embora possa existir correlação entre o grau de desenvolvimento e a capacidade de implementação de técnicas sofisticadas de controlo nos níveis administrativos e burocráticos, entre elas a informatização, é igualmente constatável a existência de diferenças significativas na incidência de corrupção entre países que se encontram no mesmo nível de desenvolvimento. A Transparency International (TI), organização não-governamental de carácter económico, cuja principal finalidade é o combate da corrupção no mundo, no seu Índice de Percepção de Corrupção 2009, classificou a República de Barbados, Chile, Botsuana, Oman, entre outros países ditos em vias de desenvolvimento, como países mais transparentes que a Itália, a Grécia e a Rússia, países ditos desenvolvidos. A TI também sugere, nas suas investigações, que a corrupção no sector público possui as mesmas formas e afecta as mesmas áreas tanto em nações em vias de desenvolvimento como nas desenvolvidas¹¹.

De igual modo, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), apesar dos vários níveis de desenvolvimento, as classificações dos países não reflectem linearmente este aspecto.

11 Transparency International, "Índice de Percepção de Corrupção 2009", em www.transparency.org

Quadro 1: Índice de percepção da corrupção no mundo 2009

Índice de Percepção da Corrupção 2009					
Os mais transparentes		Países lusófonos		Os menos transparentes	
1º	Nova Zelândia	35º	Portugal	168º	Irão
2º	Dinamarca	43º	Macau	168º	Turquemenistão
3º	Singapura	46º	Cabo Verde	174º	Uzbequistão
3º	Suécia	75º	Brasil	175º	Chade
5º	Suíça	111º	S. Tomé e Príncipe	176º	Iraque
6º	Finlândia	130º	Moçambique	176º	Sudão
6º	Países Baixos	146º	Timor-Leste	178º	Myanmar
8º	Austrália	162º	Angola	179º	Afeganistão
9º	Canadá	162º	Guiné-Bissau	180º	Somália

Fonte: *confronte-se a tabela 2009 Transparency International, the global coalition against corruption*

Perante o actual cenário mundial da corrupção, urge a necessidade dos Estados assumirem, pelo menos, duas frentes de combate ao fenómeno, uma a nível global e regional, onde deverão concertar posições e ideias no seio das organizações em que estão inseridos, estabelecendo e ratificando as convenções, acordos, tratados e protocolos necessários e, outra no âmbito interno, onde cada Estado deverá ter em conta a sua situação específica, criando e ou aplicando as ferramentas jurídicas, institucionais, sociais, susceptíveis de fazer face ao fenómeno.

Por sinal, referente a primeira linha de combate, a integração dos países em comunidades relativamente maduras, como é o caso da CPLP, vislumbra-se como uma excelente oportunidade para o esboço de medidas comuns de combate ao fenómeno no seio da comunidade. Por exemplo, a consolidação do processo de estruturação e reforço de capacidade interna da OISC-CPLP para a abordagem comum da corrupção, poderia ser uma medida bastante significativa neste sentido.

Por conseguinte, apesar do processo da globalização, ter propiciado que a corrupção seja difundida com maior facilidade, ela tem permitido, igualmente a possibilidade de a combater através da cooperação internacional mais estreita.

2. Tratamento jurídico internacional da corrupção

Partindo da constatação de que existe um nexo evidente entre a corrupção e o índice de desenvolvimento humano, a carência de cultura e as injustiças sociais, tem se verificado, nas últimas décadas, significativos avanços na luta global contra a corrupção, conforme indicam os estudos realizados por organizações internacionais como a Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU)¹².

Neste sentido, vários instrumentos que consideram, no todo ou em parte, o tema da corrupção foram adoptados por um amplo número de organizações internacionais, o que denota a tendência actual no combate ao fenómeno e as suas consequências. Entre estes instrumentos de combate à corrupção destaca-se a **Convenção para a Luta contra a Corrupção dos agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais**, da OCDE e a **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, ambas assinadas, em Novembro de 1997 e Dezembro de 2003, respectivamente. Ainda concernente às convenções, destaca-se, a nível regional, a **Convenção da União Africana sobre a prevenção e Combate da Corrupção**. Esta convenção foi aprovada inicialmente pela Conferência Ministerial da União Africana em Addis Abeba (Etiópia) em Setembro de 2002. Posteriormente foi aprovada pelo Conselho Executivo, composto pelos ministros africanos dos Negócios Estrangeiros, em N'djamena (Chade), em Março de 2003.

Também a Organização Mundial dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres (INTOSAI), de que as ISC são membros fundadores, tem vindo a manifestar a sua preocupação em relação ao fenómeno da corrupção, adoptando uma serie de normas e instrumentos indispensáveis aos agentes responsáveis pelo controlo e fiscalização das contas públicas.

Entre as acções da INTOSAI no combate à corrupção, destaca-se o **Simpósio INTOSAI**, realizado em Viena, Áustria, Fevereiro de 2009, pela Secretária-Geral da INTOSAI em cooperação com a ONU, onde se abordou o tema: **“INTOSAI – parceiro activo na rede internacional anti-corrupção”**. Este simpósio, em que o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe se fez representar pela figura do seu Presidente, Dr. Francisco Fortunato Pires, contou com a participação de mais de 170 representantes das 68 ISC diferentes e

12 PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano 2003 em <http://www.undp.org/undp/hdro>.

altos representantes das diferentes organizações internacionais, entre elas: do Instituto de Auditores Internos (IIA), da Interpol, da OCDE, dos Organismos Europeu de Luta Antifraude (OLAF), do Escritório da ONU contra Drogas e Crime, do Departamento da ONU de Assuntos Económicos e Sociais e do Banco Mundial. Entre os vários aspectos realçados pelos participantes e oradores no evento, destaca-se a conclusão de que o facto de as ISC supervisionar todas as operações do governo, elas estão numa posição única para combater a corrupção. De igual modo, foi afirmado que a INTOSAI considera como sua principal tarefa o aumento da transparência, a promoção da boa governação, garantindo a prestação de contas, o combate a corrupção e o fortalecimento da confiança pública nas instituições do governo.

No âmbito regional, Organizações como a AFROSAI (Organização Africana de Instituições Supremas de Controlo) e a CREFIAF (Conselho Regional de Formação das Instituições Supremas de Controlo), criadas pelos representantes africanos das Instituições Supremas de Controlo, têm, igualmente, encetado significativos esforços na abordagem do tema da corrupção. Por conseguinte a AFROSAI, nos seus chamados “Acordos Sul Africanos de 2008”, deliberou na sua XI Assembleia Geral, realizada na África de Sul em Outubro de 2008, sobre **“o papel das ISC na luta contra a corrupção,”** definindo uma serie de recomendações, onde se destaca:

- * O dever de adoptar uma definição da corrupção em conformidade com a definição da INTOSAI;
- * O dever das ISC de dar o exemplo e assegurar que as suas próprias instituições apliquem as melhores práticas no que respeita à prevenção da fraude e da corrupção e na gestão de riscos, incluindo cumprimento de um código de ética e conduta profissional estritos;
- * O dever do Comité Institucional de Aumento de Capacidade da AFROSAI na pesquisa, orientação e assistência às ISC com vista a que as mesmas assumam um papel proactivo no combate à corrupção, sem o comprometimento da sua independência;
- * O dever da AFROSAI de colaborar com as redes nacionais e internacional anti-corrupção e
- * O dever da Organização em estabelecer e manter uma base de dados abrangente de indicadores de fraude e corrupção, com base em experiências práticas, bem como partilhar relatórios de corrupção produzidos pelas ICS membros.

Por sua vez, a CREFIAF, tem desenvolvido variadíssimas acções de formação e capacitação dos auditores das ISC da região, reforçando significativamente a capacidade das respectivas ISC na fiscalização e controlo dos órgãos estatais sujeitos as suas jurisdições.

3. O combate à corrupção em São Tomé e Príncipe

Não obstante os avanços obtidos na criação de instrumentos jurídicos internacionais e a concertação de opiniões no seio das mais variadas organizações internacionais e regionais no combate à corrupção, é sobretudo no âmbito interno onde o tema deve merecer um maior pragmatismo e profundidade por parte dos Estados interessados na erradicação do fenómeno.

Embora a percepção da corrupção em São Tomé e Príncipe tenha diminuído, em relação aos resultados de 2008, passando do 123º lugar para o 111º, tal como evidencia a TI, no seu Índice de Percepção de Corrupção 2009, ainda há muito a fazer para o controlo deste fenómeno no arquipélago.

A propósito, muitos ainda consideram que a corrupção se implantou na «cultura» do funcionalismo público são-tomense, afectando seriamente a vida quotidiana dos cidadãos comuns que estabelecem relações com os entes públicos. De igual modo, a falta de vontade política para o estabelecimento de uma Instituição anti-corrupção e a falta de cooperação e coordenação entre os diferentes órgãos de soberania, contribuem seriamente para a subsistência da situação.

Assim, facilmente se pode constatar que as principais causas da proliferação da corrupção no arquipélago derivam sobretudo, das fragilidades estruturais do país e não propriamente da personalidade do indivíduo que a comete.

Em definitivo, são essencialmente as fragilidades estruturais, que criam um ambiente propício à prática da corrupção, destacando-se entre elas: a insuficiência de medidas legais, fragilidades institucionais, a ineficácia dos Tribunais e das Polícias, a falta de prestação de contas das instituições, a desorganização e ausência de controlo interno nos sectores da função Pública, a atribuição de salários extremamente baixos e desajustados à realidade do país, pouca envolvência da comunicação social e a fraca participação da sociedade civil e das comunidades locais no combate à corrupção.

3.1. O papel do Tribunal de Contas

Historicamente, o surgimento dos Tribunais de Contas teve como fundamento a necessidade de instauração de um «extra-poder», cuja finalidade seria, precisamente, o controlo dos três poderes clássicos – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – previamente admitidos pela teoria montesquiana. Em outras palavras, os Tribunais de Contas surgem como tribunais especializados, de natureza financeira, posicionados ao lado dos demais poderes reconhecidos, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e de garantias para fiscalizar e julgar os actos da administração, denunciando e sancionando os eventuais excessos e omissões praticados pelos agentes públicos.

No sistema nacional são-tomense, a Constituição incluiu o Tribunal de Contas no elenco dos Tribunais, qualificando-o como órgão de soberania, a par do Presidente da República, da Assembleia Nacional e do Governo. Também a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, define-o como “órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, com jurisdição e controlo financeiros no âmbito de toda a ordem jurídica da República Democrática de S. Tomé e Príncipe, tanto em território nacional como no estrangeiro, neste caso incluindo os serviços, organismos e representações no estrangeiro.”

Por conseguinte, para o devido cumprimento das suas atribuições como Órgão Supremo de Controlo, compete ao Tribunal de Contas:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) Fiscalizar sucessiva ou concomitantemente as entidades sujeitas a sua jurisdição e julgar as respectivas contas, quando for caso disso;
- c) Fiscalizar previamente de modo sistemático ou pontual, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos de que resulte receita ou despesa para alguma das entidades sujeitas ao seu controlo;
- d) Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, através da cooperação, nomeadamente por via de empréstimo, subsídios, avales e donativos;
- e) Realizar por iniciativa própria ou a solicitação da Assembleia Nacional ou do Governo auditorias entidades sujeitas a sua jurisdição.

Apesar da ameaça de reformas legislativas, orientadas para a redução de alguns poderes do Tribunal de Contas, a sua posição estrutural e funcional, como órgão constitucional do Estado, independente e não inserido na Administração Pública, permiti-lhe assumir uma situação privilegiada no combate a corrupção em São Tomé e Príncipe.

Desde a sua instauração em 2003, o Tribunal de Contas, apesar das deficiências estruturais da administração pública são-tomense e dos ataques que tem sido vítima, vem desenvolvendo várias acções que, do ponto de vista prático, têm contribuído significativamente para o combate a corrupção no país.

Porém, avaliar o contributo de qualquer órgão para o combate a corrupção, sobretudo, num país onde o fenómeno parece estar instalado em quase todo o sistema do aparelho do Estado, é uma tarefa ao mesmo tempo difícil e ingrata.

De modo a obter um resultado consensual e aproximado à realidade, seguidamente, mediante critérios mais objectivos possíveis, trataremos de destacar o papel do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe no combate à corrupção, tendo em conta os resultados alcançados no âmbito das suas funções mais significativas, nomeadamente em sede da fiscalização prévia, da fiscalização sucessiva e da efectivação da responsabilidade financeira. De igual modo, para efeitos de comparação, tomaremos em conta os estudos sobre o estado e dinâmica da corrupção em São Tomé e Príncipe antes da Instauração do Tribunal de Contas.

3.1.1. A importância da fiscalização prévia

No âmbito das atribuições da fiscalização prévia, o Tribunal de Contas verifica se os actos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas e indirectas tipificados estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. A competência atinente ao exercício desta modalidade de fiscalização é exercida mediante a concessão ou recusa do visto nos actos jurídicos a ela sujeitos. Logo, a concessão do visto constitui requisito de eficácia destes mesmos actos ou contratos e, por outro lado, a sua recusa terá como efeito a ineficácia dos mesmos.

Em face disso, é na fiscalização preventiva - impeditiva, coercitiva e pedagógica - que reside a maior eficácia de acção dos Tribunais de Contas no controlo da corrupção.

Ao lado desse controlo, é de todo coerente que os Tribunais de Contas sejam dotados de poderes punitivos severos, objectivando inibir o acto corrupto ainda no seu estado embrionário, pois mais vale evitar do que penalizar o autor da corrupção, já que a penalização deve ser vista como uma acção de última ratio.

Contrariamente, em São Tomé e Príncipe, as iniciativas legislativas em vez de contribuírem como instrumento de defesa dos interesses públicos têm retirado poderes ao Tribunal de Contas no controlo prévio dos contratos e licitações públicas celebrados entre o Estado e outros entes, favorecendo claramente os interesses privados.

Não devemos olvidar que a autonomia e a independência dos Tribunais de Contas são condições sine qua non para o cumprimento da sua função institucional de combate à corrupção no sector público, sob pena de, estando o órgão controlador sujeito aos «malabarismos» do controlado, não se realizar qualquer controlo, em prejuízo da sociedade.

Assim, para que o Órgão Supremo de Controlo Financeiro funcione adequadamente, para além da consagração constitucional da autonomia e Independência do mesmo, é necessário que as suas normas de organização e funcionamento sejam igualmente inseridas no limite material da Constituição, evitando deste modo as influências ou alterações legislativas por parte dos órgãos políticos. Este é o caso da Constituição Portuguesa que para além de consagrar o Tribunal de Contas, no seu artigo 214.º, como Órgão Supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas, competindo-lhe «dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei», reconhece que o mesmo goza de garantia constitucional, nos termos do artigo 288.º, quando da revisão ou alteração legislativa, ou seja, deve o legislador respeitar a interdependência dos Órgãos de Soberania como limite material da Constituição. Acresce ainda a Constituição portuguesa que a competência do Tribunal de Contas pode ser ampliada por via de lei.

Nesta ordem de ideia, peca o legislador constituinte são-tomense, ao não reconhecer constitucionalmente o âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas, nem consagra-lo no limite material da Constituição.

Porém, nos últimos anos os resultados alcançados pelo Tribunal de Contas no controlo prévio têm contribuído significativamente para a prevenção da corrupção em

São Tomé e Príncipe. Foram vários os casos em que o Tribunal de Contas no exercício dessa sua competência constatou a existência de flagrantes violações dos interesses do Estado em proveito de particulares e nos quais recusou o visto ou devolveu os respectivos actos e contratos à instituição de proveniência para efeitos de sanção.

Entre as irregularidades previamente detectadas pelo Tribunal de Contas destacam-se as resultantes dos contratos de empreitadas de obras públicas, cujas cláusulas indiciavam para a existência de subfacturações consentidas e a inclusão de taxas ilegais destinadas a remunerar a título de gratificação ao corpo directivo de determinadas instituições do Estado.

Também no tocante à alienação dos bens do património de Estado foram detectados pelo Tribunal de Contas várias situações em que, através de nepotismo, os bens do Estado foram parar às mãos de privados sem qualquer tipo de controlo ou consideração por normas legais em vigor.

A fiscalização prévia realizada pelo Tribunal de Contas é um excelente mecanismo de prevenção da corrupção, estimulando actuações mais transparentes na formalização de actos e contratos que envolvem o capital público. De igual modo, a sua função pedagógica permite uma redução significativa das situações propícias à corrupção, mediante o reenvio dos processos à proveniência para efeitos de correcção.

Não obstante a importância da fiscalização prévia do Tribunal de Contas no combate à corrupção, as últimas tendências legislativas visam sobretudo a eliminação desta competência. No seu Relatório de actividades de 2008, que nos permitimos novamente trazer à colação para aclarar a presente afirmação, o Tribunal de Contas destaca o seguinte:

“Pois bem, a ir avante o Governo com a sua iniciativa, de eliminação do visto prévio, resta saber qual será a sorte da nova geração pois está à vista de todos a corrida desenfreada para a espoliação de tudo o que é do Estado: terrenos, casas, viaturas, etc., etc., para além de entrega, de bandeja e sem obedecer a critérios de transparência, de empresas, algumas das quais vitais para a economia nacional (...) Ora, sem o controle de um órgão independente como o Tribunal de Contas, então o Estado poderá despedir-se dos seus bens porque será uma autêntica auto-estrada para a apropriação tanto daqueles que até já se apropriaram de alguns que detêm na sua posse aguardando apenas esta

oportunidade para a legitimação, como aqueles que ainda esperam também adquirir do mesmo modo, sem concurso público nem nada disso, uma vez que já não existe o controlo por parte de nenhum órgão independente...”

3.1.2. O papel das auditorias

Compete ao Tribunal de Contas no âmbito da sua fiscalização sucessiva ou a posteriori, exercida depois de terminado o exercício ou a gerência e elaboradas as contas anuais, às seguintes formas de controlo :

- a) Realizar os trabalhos preparatórios conducentes a emissão do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) Registrar instruir, conferir e liquidar os processos de contas sujeitos a julgamento do Tribunal de Contas;
- c) Efectuar as averiguações, inquéritos, sindicâncias e auditorias que forem determinados pelo Tribunal.

Entre estas formas de fiscalização sucessiva, destacam-se as auditorias como meio fundamental da acção controladora deste Tribunal. Neste sentido a Lei orgânica do Tribunal de Contas enfatiza que o mesmo tem competência para realizar, por iniciativa própria ou a solicitação da Assembleia Nacional ou do governo, auditorias às entidades sujeitas a sua jurisdição.

Nesta perspectiva, a realização de auditorias, de qualquer tipo ou natureza, constitui a vertente fundamental da actividade dos Tribunais de Conta no combate à corrupção, da qual resulta a emissão de recomendações que visam corrigir as infracções detectadas e facilitam a efectivação da responsabilidade financeira dos infractores.

Tanta é a importância desta ferramenta, que a INTOSAI deliberou em 1992 a aprovação e publicação das chamadas “Normas de Auditoria da INTOSAI”, tendo em vista a uniformização dos procedimentos internacionais nesta matéria, garantindo assim um controlo eficaz das entidades auditadas.

De igual modo, a maioria dos estudos sobre as determinantes da corrupção apontam a falta de realização de auditorias periódicas como uma das principais causas da corrupção.

Em referência, num excelente estudo sobre a “A Democracia e Corrupção. O caso de São Tomé e Príncipe”, realizado em 2001, o lusoaustríaco Gerhard Seibert destacou que “um factor da rotina crescente da corrupção em São Tomé e Príncipe foi o desaparecimento do controle dos fundos públicos nos primeiros anos da independência. Durante a época colonial todos os serviços públicos e departamentos tinham de submeter anualmente as suas contas para a auditoria ao Tribunal Administrativo em São Tomé, composto por quatro membros. Após a independência inicialmente este procedimento continuou, mas no correr de tempo foi sucessivamente abandonado. (...) Desde 1991 o Supremo Tribunal de Justiça é encarregado de fiscalizar todas as despesas públicas. Porém, o tribunal não teve condições de cumprir esta tarefa devido à falta de recursos financeiros, técnicos e humanos. Na prática, o controlo e a auditoria foram feitos pela Direcção das Finanças e a Inspeção Geral das Finanças que preparam anualmente o Orçamento Geral do Estado e autorizam as despesas programadas para os vários sectores. Contudo as regras foram frequentemente ignoradas e muitas operações foram realizadas fora do orçamento oficial.”

Porém, a partir do início das actividades do Tribunal de Contas em 2003, essa situação já se encontra superada, tendo o Tribunal realizado várias auditorias que permitiram a constatação de graves irregularidades na gestão dos bens e outros recursos públicos em diversos sectores do Estado, as que, conjuntamente com outras auditorias realizadas pela Inspeção Geral da Finanças, têm facilitado a realização de julgamentos em sede do Tribunal de Contas visando a efectivação da responsabilidade financeira.

3.1.3. A efectivação da responsabilidade financeira

A efectivação da responsabilidade financeira é, obviamente, um dos grandes desafios aos Tribunais de Contas no combate à corrupção, sobretudo, devido as conotações sociais que a mesma pressupõe, entre elas, a possibilidade de surgimento de represálias ou qualquer outro tipo de intimidação ou aliciamento externo. A propósito, no estudo realizado pelo professor Gerhard Seibert o mesmo também destaca que “um aspecto crucial da expansão da corrupção [em São Tomé e Príncipe] é a ausência completa de sanções legais resultando numa impunidade total. Várias comissões de inquérito da Assembleia Nacional investigam casos de corrupção, mas nenhum destes casos foi levado ao tribunal. Desde a independência apenas um político proeminente foi julgado por

corrupção pelo tribunal local (em 1996), nenhum político foi condenado. Em princípio a Constituição democrática providencia uma jurisprudência independente, mas na prática é pouco provável que os juízes sejam imparciais, visto que são expostos a subornos, intimidação e todos os tipos de influências externas.”

Portanto, a possibilidade de efectivação de responsabilidade financeira dos infractores, tal como «a cereja em cima do bolo», é uma eficaz recompensa à fiscalização prévia e aos resultados da fiscalização sucessiva, permitindo a acção punitiva dos eventuais actos de corrupção detectados durante estas etapas.

Daí que a lei nº 3/99 reconhece como uma das competências complementares do Tribunal de Contas, a possibilidade de “efectivar, reduzir ou relevar a responsabilidade financeira decorrente de infracções Financeiras, contabilísticas e administrativas.”

De igual modo, o supracitado diploma caracteriza as seguintes Infracções e Responsabilidades Financeiras:

- Infracções financeiras típicas, designadamente, o alcance, o desvio de dinheiros públicos e os pagamentos indevidos, as que implicam uma responsabilidade reintegrariam por parte dos infractores.
- Irregularidades financeiras, mormente, a não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas; falta de apresentação das contas nos prazos legal ou judicialmente fixados, entre outras violações de regras ou procedimentos que implicam uma responsabilidade meramente sancionatória.

Porém, importa lembrar que é ao Ministério Público que compete, havendo matéria passível de efectivação de responsabilidade financeira, requerer ao Tribunal de Contas uma tal efectivação.

Neste contexto, foi uma data histórica para São Tomé e Príncipe, o dia oito de Dezembro de 2009, que ficou marcada pelo início de um importante ciclo na efectivação das responsabilidades financeiras previamente detectadas no quadro das auditorias realizadas a instituições públicas no período compreendido entre 2005 e 2008.

O início de julgamentos no Tribunal de Contas, permitiu, num período de quatro meses, adoptar medidas no sentido da reposição de mais de cinco mil milhões de Dobras, o equivalente a mais de duzentos e cinco mil Euros, nos Cofres do Estado. Neste âmbito foram responsabilizados vários gestores públicos, incluindo ministros e outras altas personalidades do Estado.

Finalmente, o combate à corrupção é uma tarefa que os Tribunais de Contas travam diariamente no exercício das suas funções, inibindo e reprimindo a prática da corrupção na administração pública. Todavia a grande batalha contra a corrupção não pode ficar restrita apenas às ISC. Não resta dúvidas que os tribunais de Contas, quando dotados de poderes suficientes, contribuem significativamente para o controlo deste fenómeno, mas para este efeito é vital a colaboração de todos os segmentos da sociedade, incluindo as demais esferas do poder.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: perspectiva e desafios das ISC-CPLP no combate à corrupção

Dada a globalização do fenómeno da corrupção que afecta em maior ou menor grau a todos os Estados e Nações, no primeiro ponto deste trabalho realçamos que a integração dos países em comunidades relativamente maduras, como é o caso da CPLP, vislumbra-se como uma excelente oportunidade para o esboço de medidas comuns de combate à corrupção no seio da comunidade.

De igual modo, enfatizamos, no segundo ponto, o tratamento jurídico internacional da corrupção, onde destacam-se as diferentes acções desenvolvidas por organizações como a ONU, a OCDE, a INTOSAI e outras organizações regionais, como a AFROSAI e a CREFIAF.

Assim, e uma vez traçados, no ponto anterior, os alicerces relativamente ao relevante papel do Tribunal de Contas no combate à corrupção, resta-nos apenas, identificar, mediante diagnóstico elucidativo, as principais circunstâncias internas e externas que contribuem positiva ou negativamente para um combate conjunto do fenómeno por parte das ISC-CPLP.

Quadro 2: Diagnóstico FOFA das ISC-CPLP para a elaboração de uma estratégia comum de combate à corrupção

	<i>Positivas</i>	<i>Negativas</i>
<i>Internas</i>	FORÇAS <ul style="list-style-type: none"> • Defesa da autonomia e independência das ISC nas Constituições de todos os membros; • Utilização das mesmas regras de fiscalização, nos termos das normas da INTOSAI; • A partilha de uma Língua comum 	FRAQUEZAS <ul style="list-style-type: none"> • Nem todas as ISC detêm todos os poderes necessários para o combate à corrupção; • Distanciamento geográfico entre os países da comunidade; • Baixa capacidade financeira da maioria das ISC membros.
<i>Externas</i>	OPORTUNIDADES <ul style="list-style-type: none"> • Existência da CPLP como comunidade experiente e madura, orientada para assumir novas formas de integração; • Existência de vários tratados e convenções internacionais que abordam o tema; • Possibilidade de Consolidar o processo de estruturação e reforço da capacidade interna da OISC-CPLP 	AMEAÇAS <ul style="list-style-type: none"> • Existência de uma rede significativa de dirigentes corruptos bem posicionados no poder; • Alterações legislativas visando reduzir os poderes das ISC; • Os níveis de pobreza bem patentes na maioria dos Estados membros.

Tal como referimos, a autonomia e independência das ISC é um factor chave para o estabelecimento de uma acção efectiva contra a corrupção. Neste sentido, o facto de todas as ISC, ostentarem estas garantias, constitui uma mais-valia para o esboço de uma estratégia comum visando o combate efectivo do fenómeno no espaço da comunidade.

Também, a integração das ISC como membros da INTOSAI, aplicando internamente as regras de auditoria estabelecidos por esta, facilita a uniformização dos procedimentos e medidas visando o controlo da corrupção.

Do mesmo modo, o domínio comum do Português é, sem duvida um grande factor de unidade e de projecção estratégica, facilitando o intercâmbio de conhecimentos e troca de experiência entre as diferentes ISC da comunidade.

A percepção política dos estados sobre a importância da língua como factor de projecção estratégica, adquire expressão inequívoca nas políticas externas dos países.

A adequada utilização das forças acima destacadas, certamente, permitirão o desenvolvimento de sinergias anti-corrupção potenciadas pelas mais variadas oportunidades, em termos da projecção externa das ICS membros. Neste plano, destaca-se a possibilidade de consolidar o processo de estruturação e reforço da capacidade interna da ISC-CPLP no combate à corrupção como uma das medidas visando a efectiva integração dos países da CPLP.

Por conseguinte, um dos desafios actuais da CPLP, como comunidade multicultural, é o estabelecimento de parcerias, tanto através das práticas cooperativas bilaterais e multilaterais, como no plano da concertação político-diplomática. Em ambos os contextos, adquire expressão a defesa dos interesses comuns da comunidade lusófona, como objectivo central, polarizador das acções conjugadas.

De igual modo, a existência de uma conjuntura jurídica internacional razoavelmente fértil em matéria de instrumentos de combate à corrupção, facilitará a implementação de estratégias comuns.

Porém, no estabelecimento de uma estratégia comum contra a corrupção, é igualmente necessário ter em atenção às circunstâncias negativas que poderiam influenciar as acções.

Não podemos deixar de reforçar que as acções e políticas desmedidas dos Governos, muitas vezes influenciadas pelas interferências de agentes corruptos bem posicionados na estrutura do Estado, constituem uma grande ameaça para a implementação de qualquer estratégia das ISC. Os ataques sofridos pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, que culminaram na diminuição dos seus poderes em matéria de fiscalização prévia, suscitam reflexões conjuntas orientadas para o reforço dos poderes das ISC no combate à corrupção.

Por outro lado, as bolsas de pobreza extrema existente na maioria dos países da Comunidade impõem amplo combate à corrupção.

Recomendações

Tendo em conta as considerações finais realçadas recomenda-se:

1. O desenvolvimento pelas ISC-CPLP de uma estratégia comum de combate à corrupção no espaço da comunidade;
2. A necessidade de ratificação pelos Estados membros da CPLP dos principais instrumentos jurídicos internacionais que abordam a problemática da corrupção; e
3. O reforço interno das capacidades das ISC no combate à corrupção.

Referências bibliográficas

1. Actas do VI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. “As Ciências Sociais nos Espaços de Língua Portuguesa, balanços e desafios”. ISBN: 972-9350-58-2, Edição Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2002.
2. AFROSAI, 11th Geral Assembly, “Acordos Sul Africanos”, Outubro 2008.
3. Assembleia Geral da AFROSAI-2008, Tema: “O papel das SAI na luta contra a corrupção”, Quénia, 2008.
4. International Journal Of Government Auditing, Abril 2009.
5. MEDEIROS, Herlander. “Determinantes criminais da corrupção em São Tomé e Príncipe”, Trabalho de Curso, Cuba, Maio de 2007.
6. Ministério da Justiça, Portugal, “Prevenir a corrupção. Um guia Explicativo sobre a Corrupção e Crimes Conexos”, ISBN 978-989-8083-00-5. M2-Artes Gráficas, Lda, Janeiro de 2007.
7. PNUD, “Relatório do Desenvolvimento Humano 2003”, em <http://www.undp.org/undp/hdro>
8. Revista “Positios”, 20th UN/INTOSAI SYMPOSIUM, “Active partner in the international anti-corruption network”, Volume 2009/2a, Vienna, Austria, Agosto 2009.
9. Transparency International, “Índice de Percepção de Corrupção 2009”, em www.transparency.org.
10. Tribunal de Contas São Tomé e Príncipe, “Relatório anual de Actividades 2008”, publicado no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, Edição 9/Maio de 2009



TEMA 2

*O parecer do Tribunal de Contas
sobre a Conta Geral do Estado
no âmbito da prestação de contas*

TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA



INTRODUÇÃO

“O Parecer sobre a Conta Geral do Estado no âmbito da prestação de contas” é um dos temas propostos pela Organização da 6ª Assembleia Geral das Instituições Supremas de Controlo da CPLP.

Para satisfazer às exigências de um trabalho do género, foi elaborado um texto claro e conciso, observando o rigor científico e metodológico recomendado.

Na abordagem do tema, começamos por apresentar a natureza do Parecer enquanto acto opinativo, diverso dos actos eminentemente jurisdicionais do Tribunal, e o seu peso para os seus destinatários que, pode variar de ordenamento jurídico para ordenamento jurídico. No mesmo ponto, visto o trabalho desdobrar-se em dois pontos fundamentais, fizemos uma incursão no direito comparado (sistema Parlamentar, com o paradigma inglês) para melhor situar o Parecer à Conta Geral do Estado no universo latu da prestação de contas.

No segundo ponto do nosso trabalho, considerado fulcral, apresentamos o Parecer do Tribunal de Contas no contexto histórico-legislativo angolano.

A grande conclusão retirada foi enaltecer a importância do tema ao mesmo tempo que se agradece à Organização pelos temas propostos, e, ao que se deve informar, a história recente do Tribunal de Contas não tem registo da emissão do Parecer à Conta Geral do Estado, mas felizes somos por termos criado todas as condições humanas e técnicas para o efeito.

1. A NATUREZA DO PARECER À CONTA GERAL DO ESTADO

“O Parecer do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado” é um tema de suma importância na análise das competências dos Tribunais de Contas enquanto órgãos supremos de controlo da actividade financeira pública.

A competência de emitir o Parecer sobre a Conta Geral do Estado e o peso das suas recomendações, que pode variar de ordenamento jurídico para ordenamento, é das competências que melhor situam os Tribunais de contas, no universo das Instituições Supremas de Controlo, onde, além dos Tribunais de Contas, avultam outras instituições de natureza não jurisdicional, como as Auditorias Gerais. Por esta razão e não sendo uma

função dos Tribunais de Contas eminentemente jurisdicional, para a sua compreensão teremos de buscar a sua génese e o seu enquadramento no contexto da prestação de contas nos sistemas Parlamentes, cujo modelo paradigmático é o Inglês.

1.2. Prestação de contas no Sistema Parlamentar – o caso inglês

O trabalho de auditoria pública remonta do século XIV, mas a sua estrutura foi estabelecida em 1857 por meio da reforma da administração central. Em 1857, um comité recomendou que todos os departamentos do governo prestassem contas de suas despesas à câmara dos comuns. Em 1861, a câmara dos comuns criou o Comité de Contabilidade Pública e, em 1866, o Controlador e Auditor Geral.

Desde 1866 o controlo do Parlamento sobre as contas públicas é completo. A Câmara dos Comuns autoriza a despesa, o Comptrolador e Auditor Geral inspecciona a sua execução e audita as contas produzidas pelos departamentos do governo. Desde então, a principal modificação nesta estrutura foi a publicação do Regulamento Nacional de Auditoria, em 1983.

Existe um Departamento de Auditoria (DNA), também instituído em 1983 que apoia o Auditor Geral e conta com o apoio do Departamento Nacional de Auditoria.

O Comité de Contas Públicas é um órgão colegial da Câmara dos Comuns, criado em 1861, para examinar a regularidade com que os gastos aprovados pelo Parlamento são alocados. Desde a publicação do Regulamento Nacional de Auditoria, em 1983, sua principal função é examinar os relatórios enviados pelo C&AG (Controlador e Auditor Geral).

O Trabalho do Auditor Geral estabelece-se em estreita relação com o Parlamento, em particular, com seu Comité de Contas Públicas. O C&AG é, por lei, um órgão da Casa dos Comuns, pelo que, o essencial do seu trabalho é apresentado ao Parlamento. Assim funciona o ciclo de prestação de contas. Uma vez que o dinheiro público é gasto por um órgão central do governo, o C&AG elabora um relatório sobre a regularidade, pertinência e relação custo-benefício. O Comité de Contas Públicas pode pedir esclarecimentos sobre esse relatório aos oficiais daquele órgão e faz recomendações que devem ser acatadas pelo governo.

Além disso, o National Audit Office (NAO), submete o relatório ao Parlamento mas não julga as contas dos organismos públicos.

2. O PARECER À CONTA GERAL DO ESTADO NO ÂMBITO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS EM ANGOLA

Pelo exposto, vemos que a emissão do Parecer é um acto instrumental de auxílio ao Parlamento na sua fiscalização política. Na emissão do Parecer à Conta Geral do Estado os Tribunais de Contas assemelham-se, em boa medida, aos Auditores Gerais, ao auxiliarem os Parlamentos na sua fiscalização da acção governativa. Na nossa realidade, o Parecer servirá para fundamentar a aprovação da execução orçamental do governo por parte do Assembleia Nacional, que não estando embora vinculado ao Parecer, normalmente irá considerar o sentido apontado no mesmo Parecer.

Este exercício, Parecer à Conta Geral do Estado, tem o seu perfeito acolhimento na prestação de contas, considerando que a prestação de contas é o conjunto dos procedimentos assumidos pela Administração do Estado (digamos Administração financeira) com vista a responder pelos actos de gestão praticados pelos seus órgãos, ao submeterem os seus relatórios de contas a uma entidade distinta da própria Administração.

2.1 O quadro actual do parecer sobre a CGE

A emissão do Parecer sobre a Conta é a competência do Tribunal de Contas prevista na alínea a) do n.º 1 do art. 6º da Lei n.º 13/10 de 9 de Julho. Entretanto, o exercício desta competência é condicionada à solicitação da Assembleia Nacional.

A história recente do Tribunal de Contas de Angola foi marcada, dentre vários aspectos, pela criação de condições humanas e técnicas para a emissão do primeiro Parecer à Conta Geral do Estado. Por parte dos Estado, através dos seus órgãos competentes, o trabalho consistiu em preparar a 1ª Conta Geral, que por razões justificativas, ainda não existiu, ou seja, ainda estão em curso os trabalhos para a sua elaboração.

Os trabalhos de preparação para a emissão do Parecer à primeira Conta Geral do Estado por parte do Tribunal, rigorosamente, terminaram em 2009, com a conclu-

são da 1ª Fase do Sistema Integrado de Gestão do Tribunal de Contas (SIGTC), um sistema cujos módulos foram inspirados nas normas internacionais de auditoria e contabilidade públicas e nas orientações das Instituições Superiores de Controlo externo – INTOSAI- que permitem a automação dos procedimentos de fiscalização e auditoria. No seu estado de pleno funcionamento este Sistema irá estabelecer a necessária “interface” com o SIGFE (Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado), que por sua vez incorpora o Sistema de Gestão Patrimonial.

O SIGTC assenta numa tecnologia de última geração cuja base de dados encontra suporte numa plataforma Oracle com princípios modernos de funcionalidade. Esta ferramenta de grande utilidade teria a sua grande utilidade no Parecer a Conta Geral do Estado, que a qualquer momento seria emitido com a submissão da conta ao Tribunal.

Por dificuldades de várias ordens a conta não foi concluída neste ano. Hoje, o quadro legal é diferente, a emissão deste parecer depende da vontade da Assembleia Nacional que poderá aprovar a Conta Geral do Estado com ou sem o parecer desta Corte de Contas.

À luz do quadro legal traçado, passaremos a apresentar os aspectos essenciais do Parecer a emitir pelo Tribunal de Contas:

2.2.1 Definição e Termo

O Parecer é um juízo de natureza técnica que o Tribunal de Contas emite, na apreciação da actividade financeira pública, consubstanciado na Conta Geral do Estado, incluindo a Segurança Social;

2.2.2. Conta Geral do Estado

É o conjunto de demonstrações financeiras, documentos de natureza contabilística, orçamental e de tesouraria, relatórios de desempenho da gestão, relatórios e pareceres de auditoria correspondentes aos actos de gestão orçamental, financeira, patrimonial e operacional realizados a cada exercício financeiro.

A Conta Geral do Estado compreende as contas de todos os órgãos integrados no Orçamento Geral do Estado

Os resultados do exercício são evidenciados na Conta Geral do Estado, através do Balanço Orçamental, do Balanço Financeiro, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais e acompanhados das respectivas notas explicativas.

Devem ainda compor a Conta Geral do Estado, os seguintes elementos:

- demonstrativos da execução da receita e da despesa, nos níveis consolidado e detalhado das classificações institucional, funcional, programática e económica;
- relatório sobre os resultados da gestão orçamental, financeira e patrimonial, destacando-se a actividade financeira do Estado, nos domínios das receitas, despesas, tesouraria e créditos públicos, destacando-se o impacto social e económico das operações do Governo;
- indicadores que permitam aferir o cumprimento da Lei Orçamental, inclusive o da Segurança Social, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados;
- relatório da execução do plano de privatizações e a aplicação das suas receitas;
- demonstrativo das participações do Estado nas empresas públicas;
- demonstrativo das responsabilidades directas ou indirectas do Estado, incluindo a concessão de avales;
- demonstrativo das subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado;
- demonstrativo das doações e outras formas de assistência não onerosa de organismos internacionais;
- relatório da execução dos programas de acção, investimento e financiamento das empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções a cargo dos serviços, institutos e fundos autónomos;

2.1.3. Fundamento Legal do Parecer

A alínea a) do artigo 6º da Lei nº 13/10, de 9 de Julho - Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, consagra, de entre as competências do Tribunal, a de emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado;

A nova lei, acima referida, condiciona o exercício desta competência à solicitação da Assembleia Nacional, ou seja, o Tribunal só emite o seu Parecer se for solicitado pela Assembleia Nacional para o efeito.

2.1.3. Abrangência do Parecer

No Parecer à Conta geral do Estado, entre outros, abarca os seguintes aspectos:

- Legalidade e a correcção financeira das operações examinadas;
- Economia, eficiência, eficácia e efectividade da gestão;
- Fiabilidade dos respectivos sistemas de Controlo Interno;
- O Parecer incide também sobre:
- O cumprimento da Lei do Orçamento Geral do Estado;
- Actividade financeira do Estado, nos domínios das Receitas, das despesas, da tesouraria e dos créditos públicos;
- As responsabilidades directas e indirectas do Estado, incluindo avals e garantias;
- Inventário do património do Estado;
- As subvenções, os subsídios, os benefícios fiscais, os créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado;
- A execução dos programas de acção, investimento e financiamento das empresas públicas, bem como, o emprego ou aplicação das subvenções a cargo dos fundos autónomos

- as doações e outras formas de assistências não onerosa de organismos nacionais e internacionais;
- a execução dos programas de Governo, investimento e financiamento de empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções a cargos dos fundos autónomos;
- aspectos complementares que a juízo do Tribunal de Contas seja considerando comentar;
- outros aspectos que a lei venha determinar;

Recomendações do Parecer

Sugestões que o Tribunal faz para serem supridas as deficiências da Gestão Orçamental, da Tesouraria, da Dívida Pública e Património, bem como, de organização e funcionamento dos serviços.

No Relatório/Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal pode formular recomendações à Assembleia Nacional sobre as matérias em causa sobre os respectivos serviços que os executam.

CONCLUSÃO

Ao concluirmos enaltecendo a importância e actualidade do tema, ao mesmo tempo que agradecemos à Organização pela proposta feita na escolha da matéria que vimos abordando, resumimos, no essencial, o que foi tratado nos seguintes pontos:

1. A emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado é das competências tradicionais e que mais identificam os Tribunais de Contas, enquanto órgãos jurisdicionais com as demais Instituições supremas de controlo;
2. Pese embora o seu valor opinativo, considerando a importância da matéria em que incide (Conta Geral do Estado), a sua emissão deverá mobilizar os melhores recursos técnicos e humanos, sendo por isso necessário a constante capacitação dos sectores directamente ligadas a preparação do Relatório a ser emitido pelo Tribunal;

3. A História recente do Tribunal de Contas de Angola ainda não registou a emissão do Parecer à Conta Geral do Estado. Entretanto, por parte do Tribunal já foram criadas todas as condições técnicas e humanas (diria humanas e técnicas) para a sua emissão;
4. Para os recursos humanos foram especialmente formados os funcionários afectos a Divisão encarregue pela Conta Geral do Estado e em termos técnicos, está em funcionamento o Sistema de Gestão do Tribunal acima referido.

BIBLIOGRAFIA

- ASSEMBLEIA NACIONAL, Lei n.º 13/10 de 9 de Julho, Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas
- ASSEMBLEIA NACIONAL, Lei n.º 15/10 de 14 de Junho, Lei quadro do Orçamento Geral do Estado
- OXFORD UNIVERSITY PRESS, Oxford Advanced Learner's Dictionary 7ª Ed. , Oxford, 2006
- OXFORD UNIVERSITY PRESS, Oxford Dictionary of Law, Elizabeth A. Martin Jonathan Law, New York, 2006,
- TAVARES, José F. F, Estudos de Administração e Finanças Públicas, Almedina, Coimbra, 2004;
- TRIBUNAL DE CONTAS, Relatório Anual de Actividades de 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO - BRASIL



1. Apresentação

No Brasil, a Conta Geral do Estado é prestada anualmente pelo Presidente da República. O dever do gestor público de prestar contas, deve-se ressaltar, constitui um dos pilares do regime republicano.

A apreciação dessas contas, mediante parecer prévio, é a primeira e uma das mais nobres competências outorgadas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União. O julgamento das contas é atribuição política do Congresso Nacional, respaldado no parecer técnico elaborado por esta Corte de Contas. É por meio desse instrumento que o povo, por meio de seus representantes legais, avalia a aplicação dos limitados recursos públicos.

O presente trabalho pretende esclarecer os aspectos mais importantes acerca do parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República no Brasil. Além desse objetivo, pretende ainda apresentar a experiência do Tribunal de Contas da União na elaboração desse parecer e sugerir ações que contribuam para o seu aprimoramento nas Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

2. O parecer prévio sobre as contas de Governo

Nos termos do inciso I do art. 71 da Constituição Federal Brasileira e do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), compete ao Congresso Nacional julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. O parecer prévio, a ser elaborado pelo Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo, deve ser produzido em sessenta dias após o recebimento das contas por esta Corte de Contas.

As contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão informações sobre os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

3. A experiência do TCU

Histórico

Há 75 anos o Tribunal de Contas da União desempenha uma de suas mais importantes atribuições, de apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

Segundo a Lei Orgânica do Tribunal, as contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

A organização do processo no âmbito do Poder Executivo é de responsabilidade do Controle Interno. Segundo a Instrução Normativa nº 01/2001, da então Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, a Prestação de Contas anual do Presidente da República será elaborada pela Secretaria Federal de Controle Interno e será composta de:

- I - Relatório de atividades do Poder executivo;
- II- Execução do Orçamento Fiscal e Seguridade Social;
- III- Balanços da Administração Indireta e Fundos;
- IV- Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

O procedimento da prestação de contas do Presidente da República

No Brasil, as contas do Presidente da República enviadas ao Congresso Nacional são elaboradas pelo órgão central do sistema de controle interno, a Controladoria-Geral da União (CGU), com base nas informações prestadas pelos órgãos que executam os orçamentos da União. O Tribunal estabelece, em ato normativo específico, a forma de apresentação do relatório que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República. O prazo para a apresentação das contas relativas ao exercício anterior é de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

O Congresso Nacional, por sua vez, encaminha as Contas de imediato ao TCU, para análise.

O TCU tem então sessenta dias para apreciar as contas, na forma de um parecer prévio, de caráter técnico, a ser elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental, que conta com o auxílio das demais unidades técnicas do tribunal. O exame das Contas de Governo é competência privativa do Plenário do TCU, em sessão extraordinária, a ser realizada com antecedência mínima de setenta e duas horas do término do prazo para a remessa do relatório e parecer ao Congresso Nacional.

De acordo com o § 2º do art. 57 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20 da mesma Lei Complementar, pendentes de parecer prévio.

No Congresso, o relatório e o parecer prévio são analisados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que elabora outro parecer, posteriormente transformado em Projeto de Decreto Legislativo. Esse Projeto será então apreciado pelo Congresso Nacional.

O parecer prévio poderá ser pela aprovação das contas, com ou sem ressalvas e recomendações, ou pela sua rejeição. É importante salientar que o Congresso Nacional pode julgá-las de forma contrária ao parecer técnico apresentado pelo TCU, uma vez que o julgamento pelo Poder Legislativo é um ato político.

A rejeição das contas de governo pode ensejar a abertura de um processo de impedimento do Presidente da República, com base no art. 85, inciso V, da Constituição Federal. Outra possibilidade é a inelegibilidade da autoridade máxima, conforme previsto na Lei Complementar nº 64/1990, se o gestor for condenado criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública ou o patrimônio público.

Caso as irregularidades que deram ensejo à rejeição das contas enquadrem-se nas hipóteses previstas nos artigos 9 a 11 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), o gestor pode ser condenado à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ao ressarcimento integral do dano, quando houver; à perda da função pública; à suspensão dos direitos políticos; ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

O conteúdo do Relatório sobre as Contas de Governo

No caso do Tribunal de Contas da União, o relatório emitido por esta Corte de Contas é dividido em vários capítulos. O primeiro capítulo contém uma análise do desempenho da economia brasileira no exercício analisado, examinando aspectos como o panorama econômico nacional e externo, a evolução de índices econômicos, tais como: taxas de inflação, nível de emprego e salários, o Produto Interno Bruto, etc. Analisa ainda a política macroeconômica, fiscal, monetária e creditícia, o Balanço de Pagamentos e aspectos relevantes da dívida pública.

Outro item examinado no relatório refere-se à execução das receitas e despesas governamentais no exercício. Essa análise engloba aspectos como a execução financeira do

orçamento público, as ações governamentais priorizadas no exercício, o cumprimento das metas fiscais, a disponibilidade de recursos utilizada no exercício anterior, as alterações implementadas no orçamento por meio de abertura de créditos adicionais e o contingenciamento de recursos. Revê ainda a previsão e arrecadação efetiva da receita, a recuperação e as exigibilidades dos créditos tributários, os parcelamentos de débitos tributários e as renúncias de receitas.

A análise das despesas engloba uma análise sobre diversos aspectos, destacando-se as despesas de pessoal, com terceirização de serviços, outras despesas correntes, investimentos e despesas de capital. Analisa ainda a inscrição e a execução das despesas de restos a pagar, que são aquelas empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício. O empenho é o primeiro estágio da despesa pública, que cria para o Estado a obrigação de pagamento ao fornecedor do bem ou serviço.

O capítulo seguinte enfoca a ação setorial do governo, analisando a execução orçamentária, física e financeira dos principais programas de governo em cada uma das funções setoriais. Neste capítulo é feita uma análise da atuação governamental nas seguintes funções de governo: saúde, educação, previdência e assistência social, cultura, segurança pública, defesa nacional, agricultura, organização agrária, transporte, energia, comunicações, legislativa, judiciária, entre outras.

O próximo capítulo trata da análise das demonstrações contábeis da União. Além de fazer uma análise das demonstrações consolidadas, examina os critérios e procedimentos contábeis, as mudanças de critérios, as notas explicativas aos demonstrativos, a estrutura e consolidação das demonstrações contábeis.

Esse capítulo, que trata da análise da prestação de contas apresentada, sofreu modificações na forma como era feita a análise, ao longo do tempo. A análise, que anteriormente era feita por tipo de administração (direta, indireta, fundos, empresas estatais, etc), atualmente é feita por item das demonstrações financeiras analisadas (ativo, passivo, patrimônio líquido, receitas, despesas, resultado, etc.), enfocando principalmente o balanço consolidado. Neste contexto, a metodologia de análise utiliza técnicas de auditoria aplicadas com o objetivo de identificar os principais elementos do ativo, do passivo e das variações patrimoniais, verificando a correção dos registros efetuados e avaliando a evidenciação do patrimônio da União. Verifica ainda se os demonstrativos foram elaborados de acordo com a legislação pertinente, analisa registros contábeis, confere saldos no Sistema Integrado de

Administração Financeira (Siafi); concilia valores constantes nas demonstrações contábeis e publicados em outras fontes e efetua análise horizontal e vertical dos saldos dos itens dos demonstrativos contábeis, com o objetivo de identificar alterações relevantes de valores.

O capítulo seguinte analisa áreas temáticas, que são assuntos escolhidos pelo relator para serem analisados pelo Tribunal no decorrer do exercício, de acordo com a sua relevância e interesse atual. A tabela a seguir contém as áreas temáticas escolhidas pelo TCU nos últimos exercícios:

Ano	Tema 1	Tema 2	Tema 3
2003	Segurança Pública	Previdência Social	Segurança Alimentar
2004	Avaliação das Ações em Infra-Estrutura: Evolução dos Investimentos; Principais Desafios; Energia Elétrica; Petróleo e Gás; Transportes; Telecomunicações		
2005	Combate à Corrupção	Responsabilidade Social	
2006	Transferências Voluntárias da União a Estados e Municípios	Atuação da Justiça Eleitoral	Patrimônio Brasileiro na América Latina
2007	Obras de Infra-Estrutura: Evolução dos Investimentos; Programa de Aceleração de Crescimento do Governo Federal - PAC; Atuação do TCU; Rodovias Federais		
2008	Educação	Assistência Social	Eficiência na Gestão Pública
2009	Reforma Agrária		

Fonte: TCU

Há ainda um capítulo analisando as recomendações emanadas no relatório sobre as contas de governo do exercício anterior, e as providências adotadas no sentido de atendê-las.

Por fim, o último capítulo traz a conclusão da análise, concluindo se a prestação de contas apresentada observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública e se os demonstrativos contábeis refletem adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União no exercício financeiro findo no ano anterior.

Esse capítulo traz ainda as ressalvas às inconsistências encontradas no decorrer da análise da prestação de contas pelo Tribunal, além das recomendações quanto às ações necessárias para saná-las para os próximos exercícios.

Procedimentos para a apreciação do Relatório e Parecer Prévio no TCU

O relator das contas de governo do exercício seguinte é escolhido por sorteio, entre os Ministros do TCU, na primeira sessão ordinária do mês de julho. Assim, o relator do parecer poderá colaborar na definição do plano de fiscalização do Tribunal para o próximo exercício, propondo diretrizes para a apreciação das Contas e definindo as ações de fiscalização necessárias a sua instrução, além das áreas temáticas já mencionadas.

Os nomes dos relatores sorteados serão excluídos dos sorteios seguintes até que todos os demais Ministros tenham sido contemplados em iguais condições, exceto na hipótese de impedimento do Ministro sorteado.

O relatório e o projeto de parecer prévio sobre as Contas do Governo da República serão apresentados ao Plenário pelo relator dentro do prazo de cinquenta dias a contar do recebimento das contas pelo Tribunal.

O relator, além dos elementos contidos nas contas prestadas, poderá solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio da Secretaria de Macroavaliação Governamental, levantamentos, auditorias ou acompanhamentos que entenda necessários à elaboração do seu relatório.

A apreciação do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo ocorre em sessão extraordinária a ser realizada com antecedência mínima de setenta e duas horas do término do prazo para a remessa do relatório e parecer prévio ao Congresso Nacional.

O relator distribuirá cópia do relatório e do parecer prévio ao Presidente, ministros, auditores e ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal, até cinco dias antes da data da apreciação das contas.

4. Conclusão e Recomendações

A apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, destaca-se como uma das principais competências outorgadas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União.

A partir da experiência do Tribunal de Contas da União na análise das contas é possível apresentar as seguintes recomendações:

- Planejar previamente, ao longo do ano sob análise, o grau de detalhamento e o conteúdo do relatório que acompanha a Conta Geral do Estado, em especial nas situações que ensejam explicações detalhadas do Poder Executivo.
- Manter constante interação com a entidade que prepara a Conta Geral do Estado, orientando quanto à forma de apresentação e o conteúdo do relatório a ser apresentado, bem como tomando conhecimento de eventuais dificuldades que a entidade tenha em fornecer as informações solicitadas;
- Buscar uma avaliação da gestão por meio de indicadores e metas previamente estabelecidos, conferindo maior objetividade na análise dos resultados da atuação governamental;
- Avaliar se as informações contábeis prestadas atendem não só os normativos, mas também se refletem adequadamente o patrimônio do Estado e se atendem aos princípios contábeis geralmente aceitos;
- Monitorar as recomendações contidas nos relatórios dos exercícios anteriores constantemente, a fim de dar mais efetividade às conclusões sobre a Conta Geral de Estado;
- Sendo o Poder Legislativo o principal cliente do relatório e parecer prévio, interagir com o parlamento no sentido de buscar uma avaliação e sugestões quanto ao relatório elaborado pela instituição de controle;
- Buscar mecanismos que permitam ampla divulgação do conteúdo, apresentando produtos adicionais que tenham uma linguagem mais acessível para diversas camadas da população;
- Utilizar a internet para a divulgação do relatório e parecer prévio sobre a Conta Geral do Estado. No sitio do TCU, existe uma página específica sobre essa questão: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE



Presidente do Tribunal de Contas
Conselheiro José Carlos Delgado

I. Contextualização

Começo por cumprimentar os Senhores Presidentes e demais participantes a esta VI Assembleia Geral das nossas Instituições Supremas do Controlo.

É para mim um prazer e uma honra estar aqui hoje e poder apresentar um tema de tamanha relevância perante Vossas Excelências, como é: **“O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado no âmbito da Prestação de Contas”**.

As considerações que farei reflectem, em grande medida, a minha visão sobre esta problemática, pelo que muitos dos presentes com a sua experiência, poderão ou não, ter opinião diferente.

Irei começar por falar, como é natural, do modelo Cabo-verdiano, ou seja o adoptado pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde, nesta matéria e que se inspira na tradição continental Europeia. Assim, antes de entrar propriamente no tema, farei uma pequena abordagem quanto ao modelo de gestão financeira do meu país, para de seguida, cingir nas atribuições que legalmente competem ao Tribunal de Contas nessa matéria, apontarei as lacunas existentes e finalmente explicitarei alguns aspectos relevantes que poderão ser objecto de debate.

II. O Modelo de Gestão Financeira do Estado

2.1. O Sistema: a estrutura governamental e os órgãos de controlo

Em Cabo Verde, a estrutura do Governo é composta por seis órgãos de soberania (Presidência da República, Assembleia Nacional, Supremo Tribunal de Justiça, Procuradoria-Geral da República, Tribunal de Contas e Comissão Nacional de Eleições), a Chefia do Governo, 13 Ministérios, 22 Municípios e 38 Instituições Autónomas.

O modelo de gestão das finanças públicas caracteriza-se por um elevado grau de concentração no Ministério das Finanças, competindo a este Ministério a prossecução da generalidade das atribuições financeiras do Estado, bem como, a supervisão e controlo da actividade financeira dos fundos e serviços autónomos e institutos públicos.

A estrutura orgânica do Ministério das Finanças integra órgãos de planeamento, de controlo e fiscalização, entre os quais a IGF, cujas competências e atribuições têm a ver fundamentalmente com o controlo financeiro interno da Administração Pública, dos serviços simples, fundos e serviços autónomos e institutos públicos. Importa referir igualmente os serviços de gestão do património do Estado, da gestão orçamental, da tesouraria e do crédito público que, juntamente com os demais serviços, constituem o núcleo operacional da gestão financeira do Estado.

Apenas os municípios se encontram fora do âmbito da gestão financeira do Estado centralizada no Ministério das Finanças. Os mesmos, dispõem de orçamentos próprios, recebem transferências do orçamento da Administração Central e encontram-se legalmente sujeitos à tutela inspectiva desse Ministério.

Já os órgãos de Soberania, Chefia do Governo, os Ministérios e as Instituições Autónomas integram o Orçamento da Administração Central.

Tendo em conta o critério posicionamento do órgão/serviço com responsabilidade na matéria, a legislação actualmente em vigor prevê a existência de três tipos de controlo: o auto-controlo, o controlo interno e o controlo externo.

O Auto-controlo é um controlo de tipo operacional, exercido pelos próprios serviços. Foi previsto em 2001, altura em que foram lançadas as bases da reforma financeira do Estado, possibilitando a criação de um quadro regulamentar com o surgimento de novas figuras de controlo no ordenamento jurídico cabo-verdiano que visasse a criação de mecanismos destinados a assegurar a execução das operações orçamentais.

Nesta óptica em 2007 foi publicado o Decreto - Lei nº 3/2007, de 29 de Janeiro, que regulamenta o Serviço Ordenador e a função do Ordenador Financeiro e na sequência, a 15 de Janeiro, o Decreto Regulamentar nº 2/2007, que regulamenta a missão, carreira e o recrutamento do Controlador Financeiro.

O controlo interno é um controlo sistemático exercido, designadamente, através de auditorias, pelos órgãos especializados da Administração Pública, nomeadamente, a Inspecção-Geral de Finanças e outros órgãos especializados existentes nos diversos Ministérios. É exercido sobre as unidades administrativas e agentes sujeitos à direcção, superintendência ou tutela administrativa dos órgãos de soberania, bem como sobre as entidades privadas beneficiárias de transferências públicas.

Paralelamente ao controlo interno, a lei cabo-verdiana impõe a figura de controlo externo, independente em termos orgânicos, pois é exercido por órgãos, eles mesmos, não pertencentes à macro – estrutura da Administração Pública. Em termos políticos, esse controlo é exercido pela Assembleia Nacional, compreendendo o controlo prévio, que passa pela discussão e aprovação do Orçamento do Estado, o controlo concomitante, que se traduz no acompanhamento da execução orçamental através dos relatórios periódicos de execução orçamental que o Governo deve fornecer-lhe, de acordo com as disposições legais, e de outras informações que a Assembleia Nacional entender necessárias, e o controlo sucessivo, exercido através da tomada da Conta Geral do Estado.

O controlo externo, jurisdicional (prévio e sucessivo), é exercido pelo Tribunal de Contas, nos termos da legislação em vigor.

2.2..As Reformas Financeiras efectuadas e em curso e em vias de aplicação

A reforma da administração financeira do Estado, em curso desde a década de 90 do século passado, tem como um dos pilares essenciais o princípio da descentralização e desconcentração.

No âmbito dessa reforma, um conjunto de diplomas legais tem sido aprovado, ou em curso de aprovação, de entre os quais cumpre destacar o Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro, que define os princípios e normas relativas ao regime financeiro da contabilidade pública, o novo Plano Nacional de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-lei nº 10/2006, de 30 de Janeiro, o projecto da nova Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado, a ser aprovado, entre outros.

Com o **Decreto-Lei nº 29/2001**, de 19 de Novembro, visou-se a reforma da Contabilidade Pública, essencialmente em três vertentes: regime financeiro, registo contabilístico e sistema de controlo.

Em termos de regime financeiro, fixou-se o Regime Geral, que abarca os serviços com autonomia administrativa nos actos de gestão corrente, que é o regime regra para todos os serviços do Estado (arts. 6º a 53º), e o Regime Excepcional que inclui os fundos autónomos e Institutos Públicos, dotados de autonomia administrativa e financeira (art.os 54º a 63º). A atribuição deste regime está dependente do cumprimento simultâneo de duas condições, a saber, a justificação para o exercício de uma gestão flexibilizada,

que permita uma melhor realização das atribuições em vista, e a obrigatoriedade das suas receitas próprias alcançarem o mínimo das suas despesas correntes que vier a ser definido por lei.

Em termos de registo contabilístico é estabelecido **um Sistema de Contabilidade Pública**, única e uniforme para todos os organismos do Estado, que se baseia na escrituração pelo método de partidas dobradas, ou digráfico, em subordinação ao Plano Nacional de Contabilidade Pública (PNCP).

Paralelamente, são estabelecidas normas sobre o Tesouro Público, cujas atribuições são, entre outras, administrar o sistema de caixa única da Administração Central, sobre o Património Público, a quem compete gerir todo o processo de cadastro e inventário dos bens do Estado, incluindo os de domínio público, e sobre o Crédito Público, a cujos serviços compete gerir a dívida pública activa e passiva.

No âmbito do Tesouro Público, a reformulação das estruturas evidência a criação de condições para a melhoria da gestão a nível da tesouraria, com a segregação das funções de autorização das despesas e de pagamentos pela separação da DGT e da DGCP, a introdução da capacidade de previsão via adopção de planos de tesouraria e o esforço de implementação integral da Caixa Única do Tesouro (CUT).

No âmbito da gestão do Património Público, foram já aprovados pelo Conselho de Ministros o Plano Estratégico do Património do Estado, o Modelo de Gestão do Activo, e um Manual de Procedimentos de Inventariação.

Em 2007, o panorama legal das aquisições públicas foi consideravelmente alterado, dando início a uma reforma nos mercados públicos na sequência da publicação do **Regime Jurídico das Aquisições Públicas**, através da Lei nº 17/VII/2007, de 10 de Setembro, unificando num só código as normas jurídicas de aquisições públicas, até então dispersas, e, complementando não só o Regime de Empreitadas de Obras Públicas existente, como também, outras normas legais nesta matéria.

Em 2008, foi criado e aprovado os estatutos da Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas, abreviadamente designada por ARAP, pelo Decreto-Lei nº 15/2008, de 8 de Maio, e em 2009, pelo Decreto-Lei nº 1/2009, de 5 de Janeiro, foi aprovado o Regulamento da Lei de Aquisições Públicas, embora em termos práticos, este vem sendo parcialmente aplicado devido aos inúmeros aspectos normativos que padecem ainda de regulamentação legal.

Paralelamente, os documentos padrão para o processo de aquisições públicas foram aprovados pelo Conselho de Ministro tendo-se iniciado a concepção e a “customização” do programa de compras públicas electrónicas que deverá ser introduzido no SIGOF como um dos seus módulos (E-Procurement).

No âmbito do **Crédito Público**, destaca-se o upgrade que permitiu a adopção e parametrização do software CR-DRMS 2000+, a inventariação, titularização e saneamento da dívida cruzada e o domínio sobre as responsabilidades contingenciais (acordos de retro - cessão e avales concedidos).

Em outras vertentes, medidas pontuais levadas a cabo e enquadradas no âmbito da reforma **reforçam o processo de execução do orçamento do Estado**:

A nível das receitas, verifica-se que, no SIGOF já foi introduzido o Módulo de Gestão das Receitas e iniciado o processo de recuperação das dívidas fiscais; na DGA, o programa informático foi melhorado com a introdução do SYDONIA++, e na DGCI, a consolidação do cadastro dos contribuintes continua em curso.

A nível das despesas, a **desconcentração e descentralização do processo de execução orçamental** vem sendo implementado desde 2006 com o início da transferência aos ministérios de parte do processo da execução das despesas (a cabimentação), que até então, estava sob a responsabilidade exclusiva do MF, acompanhada da nomeação de 5 controladores financeiros e da criação do Fundo de Maneio (Decreto-Regulamentar nº 1/2007, de 15 de Janeiro).

Foi igualmente aprovado o **Novo Sistema de Normalização Contabilística e Relato Financeiro** (Decreto-lei nº 5/2008, de 4 de Fevereiro) em substituição do antigo plano nacional de contabilidade empresarial, que vinha sendo aplicado desde 1984. É de se referir a criação da Comissão Nacional de Normalização Contabilística (Decreto Lei 43/2008, de 1 de Dezembro), enquanto entidade chave indispensável à implementação não só do Novo Sistema de Normalização Contabilística e Relato Financeiro, mas também do novo Plano Nacional de Contabilidade Pública.

Ainda no domínio da reforma da administração financeira do Estado, e para coordenar e dinamizar a participação dos agentes públicos no processo de desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional, foi criado o Núcleo Operativo do Sistema Financeiro designa-

do - NOSF (Resolução nº 36/2008, de 27 de Outubro) e uma Comissão Nacional para Desenvolvimento do Sistema Financeiro – CNDSE (Resolução nº37/2008, de 27 de Outubro).

A nível do poder local, relativamente à reforma das contas públicas, é de se referir a **Nova Proposta de Lei-quadro da Descentralização e a Consolidação da Lei das Finanças Locais** com a Proposta do Novo Regulamento da Contabilidade Pública Municipal, que tem por finalidade, nomeadamente, a promoção da eficiência e eficácia da gestão pública municipal.

Considerando os avanços no domínio das tecnologias de informação, a reforma da gestão financeira e da contabilidade pública só poderia ocorrer com base num modelo de informação capaz de permitir a prossecução dos objectivos previamente definidos. Para esse efeito, foi criado pelo Núcleo Operacional da Sociedade de Informação (NOSI), o **Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF)** do Ministério das Finanças sobre o qual assentam todos os pressupostos da Reforma Financeira em curso.

O SIGOF é transversal e constituído por 5 Módulos, a cada um dos quais, corresponde um subsistema de informação, Existências, Terceiros, Imobilizado, Contingências e Recursos Humanos e integra a informação necessária a uma adequada gestão económico-financeira, funcionando quer ao nível dos serviços quer ao nível mais lato do orçamento do Estado, assim se cumprindo um desiderato da lei de bases da contabilidade pública.

A Administração Financeira do Estado, contempla além deste, outros instrumentos de registo (inputs), de análise e suporte de informação (outputs) indispensáveis à gestão económico-financeira dos serviços e organismos. O modelo em si consubstancia, no seu percurso, a integração permanente da informação considerada indispensável para uma optimização completa do próprio sistema (SIGOF).

Assim verifica-se que há uma preocupação em reforçar alguns instrumentos de registo, exemplo disso é o upgrade constante dos sistemas informáticos utilizados no registo e tratamento da dívida pública (CR-DRMS 2000+) e da receita (SYDONIA ++), a adopção e implementação dos sistemas E-Gov e SIM pelos diversos serviços e organismos do Estado e pelas câmaras municipais respectivamente, e o E-Procurement, enquanto sistema de Aquisições Públicas por via electrónica.

A implementação plena do novo regime de Administração Financeira do Estado, consagrado no Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de Novembro, está dependente, entre outras coisas, da aprovação de todos os diplomas regulamentadores nele referidos.

A reforma da administração financeira do Estado abrange igualmente a reforma do sistema de controlo das finanças do Estado, introduzindo as figuras de ordenador e controlador financeiro e a ARAP.

Importa destacar igualmente as iniciativas de reforma deste importante órgão de controlo externo das finanças do Estado, no âmbito da reforma da gestão financeira pública. Assim, não se pode deixar de referir ao projecto de Lei sobre a nova orgânica, competências e funcionamento do Tribunal de Contas, já aprovada na generalidade pela Assembleia Nacional, e cuja aprovação na especialidade está dependente da revisão constitucional em curso. Este projecto de Lei tem como propósito dotar o Tribunal de Contas de um modelo organizacional moderno, compatível com os objectivos de controlo externo independente dos dinheiros do Estado, tendo como preocupação fundamental a eficácia e a eficiência desse controlo.

Nela propõe-se à reestruturação do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, com a finalidade de o Tribunal de Contas passar a dar melhor atenção a áreas como os fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado, e a poder fazer recomendações à Assembleia Nacional e ao Governo em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental.

Para tanto, consagra-se o regime do acesso por protocolo ao manancial de informação (quer durante a execução do Orçamento quer até ao momento da publicação da Conta Geral do Estado) detido pelos serviços e organismos encarregados da execução do Orçamento do Estado e o estabelecimento de várias formas de colaboração e coordenação com a Assembleia Nacional, passando aquele acesso a ser um instrumento privilegiado para o Tribunal de Contas levar a cabo esta competência.

III. As competências do Tribunal de Contas no quadro do Parecer sobre a Conta Geral do Estado:

O Tribunal de Contas é, de acordo com o art. 219º da Constituição da República de Cabo Verde, (1ª Revisão Ordinária – 2010) o órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo à lei regular a organização, a composição e o seu funcionamento.

Inserido no aparelho judiciário, este Tribunal exerce funções da maior relevância no nosso ordenamento jurídico - financeiro, decorrentes do poder que a Lei lhe confere para julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à sua jurisdição, e efectivar as correspondentes responsabilidades financeiras daí advenientes - sancionatórias e reintegratórias – próprias de um Estado de Direito.

Apesar de exercer poderes jurisdicionais e de efectivar responsabilidades sancionatórias no que respeita às contas dos organismos sujeitos à sua jurisdição, no que toca ao Parecer da Conta Geral do Estado, a sua função é apenas consultiva, como estabelece o art. 94º da Constituição da Republica.

Neste quadro, como forma de garantir, entre outros princípios, as condições de realização da democracia económica, a Lei impõe-lhe o poder de fiscalizar a execução do orçamento, juntamente com a Assembleia Nacional, que aprecia e vota a Conta do Estado, depois de o ouvir, ou seja a fiscalização é política cabendo em exclusivo aos deputados esse papel.

Deste modo, o Tribunal de Contas não julga a Conta Geral do Estado. Apenas aprecia, na base de critérios técnicos e de legalidade, o cumprimento dos princípios e normas da Contabilidade Pública, do Direito Financeiro e demais diplomas com implicações ao nível orçamental (nº 2 do art. 15º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho).

Nesta apreciação, a nossa Instituição pronuncia-se como se exerceu no ano em causa, a execução do Orçamento do Estado e, por ventura, quais as infracções os seus responsáveis possam ter infringido, sem prejuízo, de poder efectivar, autonomamente, responsabilidade financeira aos ordenadores da despesa pública, por ilícitos financeiros praticados no decurso da execução orçamental.

Deste exercício que resulta duma análise feita pelos Juízes em plenário, o Tribunal de Contas pode recomendar ao Parlamento e ao Governo, no âmbito das suas competências, a tomada de medidas correctivas ou de providências com vista a melhorar a execução anual do Orçamento, tendo sempre em conta o princípio da mais racional utilização possível das dotações aprovadas e o princípio da melhor gestão da tesouraria (art.16º da LEOE, in fine) e incidindo sobre as seguintes matérias:

- i) a actividade financeira do Estado, no ano ao qual a Conta se reporta nos domínios do património, receitas, despesas, tesouraria e crédito público;

- ii) o cumprimento da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e legislação complementar;
- iii) o inventário do património do Estado;
- iv) a movimentação de fundos por operações de tesouraria;
- v) as responsabilidades, directas e indirectas do Estado, incluindo a concessão de avales;
- vi) as subvenções, os subsídios, os benefícios fiscais, os créditos e outras formas de apoio concedido directa ou indirectamente pelo Estado.

IV. A intervenção futura: Perspectivas:

Como resultado das recomendações formuladas nos pareceres que têm vindo a ser emitidas pelo Tribunal de Contas denota-se uma melhoria significativa na apresentação das contas por parte do Departamento do Estado responsável para o efeito, ou seja, o Ministério das Finanças.

Contudo, persistem insuficiências, quer a nível da gestão financeira do Estado, quer a nível da Conta Geral do Estado, destacando-se os seguintes desajustamentos e imprecisões face às novas **exigências do controlo financeiro**:

- Continua ainda a haver instituições (FSA e Institutos Públicos) que não submetem as suas contas (mensais, trimestrais e anuais) à apreciação do Governo, nos termos da legislação vigente;
- O papel da DGCI no processo de centralização e consolidação das receitas fiscais, incluindo as receitas aduaneiras, ainda apresenta deficiências, que têm a ver, nomeadamente, com a falta de um Manual de Procedimentos para o processamento e contabilização das receitas, com o cadastro dos contribuintes e com o controlo exercido junto das Repartições de Finanças;
- Apesar das melhorias constatadas no sistema informático SIGOF, o mesmo não tem sido objecto de qualquer auditoria, no quadro do controlo on line da execução do OGE;
- Persistem ainda pagamentos indevidos de salários, pelo facto de alguns serviços não comunicarem atempadamente a alteração da efectividade ocorrida;

- Os dados contabilísticos de alguns Fundos e Serviços Autónomos (FSA) e Institutos Públicos que constam da CGE não coincidem com os das respectivas contas de gerência remetidas ao Tribunal de Contas para efeito de julgamento;
- A DGCP não tem uma intervenção directa no controlo e na contabilização das transacções relacionadas com o financiamento externo dos projectos (PPIP), para a elaboração da Conta Geral do Estado, limitando-se a contabilizar os dados transmitidos pela DGP. Acresce que o PPIP ainda não preenche totalmente os requisitos de um programa plurianual e não segue rigorosamente a abordagem “orçamento programa”;
- A maior parte dos contratos públicos não é remetida ao Tribunal para efeitos de fiscalização preventiva, ou porque estão legalmente isentos dela, ou porque é ignorada ou mal interpretada a lei aplicável. Entre 2004 e 2008, segundo informações prestadas por cinco ministérios ao Tribunal de Contas, foram celebrados 210 contratos públicos, dos quais 75, sujeitos à fiscalização preventiva, não foram remetidos para o efeito;
- O controlo, por parte da administração fiscal, dos benefícios concedidos, é ainda insuficiente;
- A CGE não dispõe de informação que permita uma análise da aplicação do produto dos empréstimos, apresentando, apenas os movimentos da dívida interna e externa. Assim, o Tribunal não se pode pronunciar sobre o emprego do recurso ao crédito público e verificar em que medida as dívidas contraídas pelo Governo tiveram impacto no desenvolvimento económico do país; etc.

De entre as imprecisões acima referidas, merecem destaque as seguintes:

4.1. O controlo das despesas objecto de cooperação internacional: esta questão tem sido muito polémica. Existem visões não coincidentes sobre como fazer o controlo das mesmas.

A posição oficial do Tribunal de Contas é que a Lei em vigor não lhe permite fazer este controlo, isto porque segundo o DL nº 46/89 de 26 de Junho os recursos externos estão fora do controlo, a priori, do Tribunal.

Segundo essa opinião, podia-se questionar a sua fiscalização a posteriori no quadro da Conta Geral do Estado, mas só que não tem sido possível tal facto por essas despesas não parecem de forma explícita e desenvolvida.

A acrescentar a esse facto, o Tribunal de Contas aponta igualmente a escassez dos recursos humanos para um exercício de tamanha responsabilidade.

Todavia, pessoalmente tenho defendido que essa competência pode ser exercida, através da análise da Conta Geral do Estado, nos termos do nº 2 do art. 15º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho – que lhe permite fiscalizar a posteriori, **todas as receitas e despesas**:

“com vista ao julgamento das contas e à emissão dos pareceres sobre a CGE, 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”

Na nossa opinião, ao deixar de fazê-lo, o Tribunal de Contas deixa de fora uma parte significativa da despesa pública, ou seja, todos os projectos públicos de investimento.

Assim sendo, para colmatar essa situação, até a aprovação da Nova Lei de Organização e funcionamento pelo Parlamento, na minha opinião, a questão passa pelo reforço e qualificação dos técnicos e pela mudança de metodologia de trabalho, aspecto este a ser retomado no ponto seguinte da minha intervenção.

Independentemente das posições defendidas, é de se registar como aspecto positivo e um avanço nesta matéria, o facto de a nova proposta de Lei e de organização e funcionamento do Tribunal de Contas defender claramente o exercício de poder, sito, ao estipular que:

“ 1. No parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas aprecia a actividade financeira do Estado no ano em que a conta se reporta, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, designadamente nos seguintes aspectos:

...

i) Os fluxos financeiros provenientes da cooperação internacional.”

4.2. O Controlo “on line” da Execução do Orçamento

Constitui objecto de debate, actualmente no seio do Tribunal de Contas, a necessidade imprescindível de se fazer o controlo on line e diário, da execução do Orçamento Geral do Estado, como condição para a emissão de um parecer mais fundamentado sobre o exercício financeiro do Estado.

A esse respeito importa realçar que, em Cabo-Verde, existem informações necessárias para se fazer o seguimento on-line das principais actividades do Estado através do Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF) pertencente ao Ministério das Finanças através do qual já é possível proceder á preparação e execução do Orçamento Geral do Estado, processar os salários e gerir os Recursos Humanos.

Nele estão previstos os Pagamentos e as compras electrónicas, a Gestão da Tesouraria e o Seguimento e Avaliação de Projectos, de entre outros aspectos.

Porém, tal não pode ser, neste momento legalmente possível, por a lei não permitir de forma clara e irrestrita, o acesso informatizado às Contas do Estado.

V. Conclusões e Recomendações

Conforme antes referi, é nossa opinião de que o tema em discussão contempla vários aspectos a requerer maior aprofundamento o que origina certamente opiniões divergentes, contudo, permitam-nos enunciar, algumas recomendações referentes a questões que ainda não são objecto de tratamento final pelos serviços responsáveis:

1. Desenvolvimento de acções de sensibilização junto das entidades com responsabilidades na matéria, com vista a um maior aprofundamento das questões identificadas e relacionadas nomeadamente com insuficiências e lacunas, por via legislativa ou outra;
2. Implementação de mecanismos conducentes ao acompanhamento on line e em tempo real da execução do Orçamento Geral do Estado;
3. Realização por parte do Tribunal de Contas, de auditorias regulares ao sistema informático SIGOF.

COMISSARIADO DA AUDITORIA DE MACAU



Comissário da Auditoria
Ho Veng On

INTRODUÇÃO

No quadro da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) da República Popular da China e da lei orgânica que o instituiu, compete ao Comissariado de Auditoria, órgão independente na estrutura política da RAEM, o exercício da auditoria financeira sobre a execução do Orçamento do Governo e concomitante elaboração do relatório sobre a Conta Geral da RAEM.

A Conta Geral da Região – como de resto as Contas Gerais de qualquer Território, Região ou País - constitui um instrumento fundamental de contabilidade pública que representa em síntese a execução do Orçamento Geral referente a um dado ano económico. Trata-se, pois, de um registo contabilístico, à posterior, das operações orçamentais de receita e despesa, inscritas sob a forma de valores previsionais num Orçamento que em devido tempo foi aprovado pela Assembleia Legislativa da RAEM.

Na RAEM, compete ao Governo, sob centralização e coordenação da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) e em consonância com as linhas de acção governativa, formular e apresentar a proposta de lei do Orçamento à Assembleia Legislativa, órgão com competência própria para apreciar e aprovar aquela proposta. A execução orçamental é da competência do Governo, sob coordenação e fiscalização da DSF.

No prazo de cinco meses após a conclusão do exercício económico, a DSF apresenta as contas da execução orçamental e balanços anuais ao Comissariado de Auditoria para efeitos de auditoria. Nos termos da sua lei orgânica e despachos orientadores sobre a matéria, o Comissariado de Auditoria procede à verificação e auditoria das contas e balanços e elabora no prazo de nove meses após a conclusão do ano económico anterior o relatório de auditoria à Conta Geral.

O exercício deste controle financeiro das contas públicas é complementado com a fiscalização política da Assembleia Legislativa a quem incumbe apreciar o Relatório Sobre a Execução do Orçamento apresentado pelo Governo, sendo o mesmo instruído com o Relatório de Auditoria à Conta Geral. O processo de fiscalização política culmina com a elaboração de Parecer de Comissão e aprovação de competente Resolução do órgão legislativo.

1. Conceção e desenvolvimento da auditoria à Conta Geral

Definido em traços gerais o quadro institucional e orgânico em que se processa a aprovação, execução, prestação de contas finais e controlo financeiro do Orçamento, importa agora precisar em que consiste a auditoria à Conta Geral da RAEM e qual o subjacente modelo de relatório prosseguido pelo Commissariado de Auditoria para efeitos de divulgação dos resultados deste tipo de auditoria.

A auditoria financeira à Conta Geral inscreve-se na natureza das auditorias de controlo externo, independente e sucessivo das contas públicas. O controlo é externo e independente por ser realizado por um órgão externo à entidade fiscalizada e se desenvolver sem interferências externas. Um controlo de natureza sucessiva, ao contrário de um controlo de natureza prévia ou concomitante, incide o seu momento de exercício num período posterior à realização das operações financeiras que se pretendem auditar.

No caso em particular, o controlo (auditoria) é efectuado após a conclusão da execução do Orçamento e tem por objecto a Conta Geral da RAEM, que abrange as contas do Governo e dos serviços e organismos que pertencem ao sector público administrativo, incluindo-se neste sector as contas dos serviços e organismos dotados de autonomia financeira e as contas das entidades com atribuições e responsabilidades no domínio da segurança social.

O exercício do controlo financeiro à Conta Geral envolve uma complexa e múltipla sequência de procedimentos de auditoria e mobiliza anualmente significativos recursos humanos e outros meios do Commissariado de Auditoria. A execução deste tipo de auditoria exige um planeamento rigoroso e a adopção de um conjunto de princípios e normas de procedimento de auditoria reconhecidas e que devem ser utilizadas de forma metódica pelos auditores para serem obtidas provas de auditoria suficientes, adequadas e fiáveis à emissão de uma opinião fundamentada sobre as demonstrações financeiras.

O desenvolvimento da auditoria à Conta Geral comporta as seguintes fases de concepção/execução: (a) estudo prévio, identificação das áreas de maior risco e elaboração do plano global da auditoria; (b) avaliação dos sistemas de controlo interno e dos potenciais riscos de erro e fraude, definição dos programas da auditoria por departamento operacional, incluindo nomeadamente a fixação de objectivos específicos e de procedimentos e técnicas; (c) execução das tarefas programadas de auditoria, incluindo nomeada-

mente o exame documental por amostragem, a aplicação de testes substantivos ou analíticos; (d) apresentação das provas de auditoria recolhidas, avaliação do impacto material dos erros e insuficiências contabilísticas apurados e elaboração de relatório preliminar dos resultados da auditoria; (e) síntese final dos resultados da auditoria e elaboração do relatório de auditoria com a formulação fundamentada de uma opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras.

No balanço global dos resultados da auditoria à Conta Geral, importa destacar a importância de se comunicarem aos serviços ou organismos sujeitos a auditoria sugestões ou recomendações para a melhoria de procedimentos contabilísticos/administrativos apurados como menos correctos no decurso dos trabalhos de auditoria, a fim de os mesmos serem ultrapassados num futuro próximo. Deste modo, o Comissariado de Auditoria exerce uma função pró-activa de contribuir para as melhores práticas de gestão nos serviços ou organismos públicos, em lugar de se limitar a uma função de mera constatação de erros, omissões ou irregularidades sobre actos passados da administração pública.

Para além do exame (confirmação) das demonstrações financeiras integradas, em conformidade com as leis de enquadramento orçamental, regime de administração financeira pública e com as políticas contabilísticas do regime de contabilidade pública, o Comissariado de Auditoria procede a diversas auditorias parciais e intercalares, nomeadamente as relativas a: (i) exame das Contas de Gerência de todas as entidades com autonomia administrativa ou financeira e controlo dos saldos de caixa e bancários; (ii) verificação das contas do balanço da RAEM, nomeadamente das Contas de Tesouro da RAEM; (iii) verificação das eliminações das transferências orçamentais entre serviços ou organismos no processo de integração da conta central com as contas das entidades com autonomia financeira.

Importa notar que a actuação do Comissariado de Auditoria não fica só pela realização de auditorias financeiras, entre as quais se inclui a auditoria à Conta Geral da RAEM, mas também envolve a realização de outros tipos de auditoria junto dos serviços e organismos, sujeitos a auditoria, nomeadamente de auditorias de resultados, auditorias específicas, auditorias de sistemas e ainda de auditorias concomitantes, estas últimas a desenvolver particularmente na fase de execução de investimentos públicos de relevante dimensão financeira e de duração plurianual.

Todos estes tipos de auditoria desenvolvidos pelo Comissariado de Auditoria ou em fase de projecto inserem-se no domínio do controlo dos princípios e práticas de uma boa governação pública dos dinheiros e recursos públicos, nomeadamente exercido através do controlo financeiro e da legalidade da execução orçamental e prestação de contas finais (auditorias financeiras), mas também através de auditorias decorrentes das exigências de uma gestão pública moderna assente em critérios de eficiência, eficácia e economicidade (auditorias centradas nos objectivos, responsabilidade e qualidade da gestão pública).

2. Contributos da auditoria à Conta Geral para uma prestação de contas públicas exigente e socialmente responsável.

Nas sociedades modernas, a responsabilidade de prestação de informação de gestão e de contas “accountability” por parte das administrações e gestores públicos deve, pois, corresponder cada vez mais às exigências dos cidadãos/contribuintes de serem informados sobre se estão a ser cumpridos os bons princípios de gestão – princípios da legalidade, da transparência e do uso eficiente dos dinheiros e recursos públicos.

O controlo externo e independente das contas públicas exercido pelas Instituições Superiores de Controlo (Comissariados de Auditoria ou Tribunais de Contas) assume neste contexto um grande relevo, pois, a elaboração e divulgação, por exemplo, de um relatório de auditoria financeira confere autenticidade e fiabilidade à informação financeira pública.

Importa ainda no contexto dos princípios e valores de uma Gestão Ética e Socialmente Responsável na condução dos negócios das empresas privadas, extensível também à gestão dos serviços e recursos públicos, nomeadamente nas vertentes da preservação da qualidade de vida ambiental e da prevenção da fraude que as auditorias em prospectiva pelas Instituições Superiores de Controlo se intensifiquem cada vez mais nestas matérias e que contribuam activamente para os desígnios de um desenvolvimento sustentável e para a mitigação do fenómeno da corrupção.

Embora a detecção de erros e irregularidades não seja o objectivo principal das auditorias financeiras, o auditor do sector público deve, no planeamento e execução dos trabalhos de auditoria, adoptar uma atitude de prudência profissional, tendo presente o risco da existência de erros e irregularidades e inclusive de fraudes.

Em particular, no caso da fraude, que se refere a um acto doloso, intencional, praticado em proveito do próprio e em prejuízo da instituição, importa sobretudo encontrar

mecanismos de prevenção da fraude, o que passa nomeadamente pela implementação de um sistema de controlo interno eficaz que assegure a protecção dos activos, a fiabilidade dos registos contabilísticos e a observância das boas condutas de gestão pública.

Importa, por outro lado, explicitar que o paradigma de relatório de auditoria à Conta Geral da RAEM, no qual o Comissariado de Auditoria expressa uma opinião sobre as demonstrações financeiras do sujeito da auditoria, neste caso o Governo e as entidades que integram o sector público administrativo, segue em traços gerais os princípios básicos de auditoria ao sector público reconhecidos internacionalmente, os modelos semelhantes de algumas regiões vizinhas e as normas de auditoria aprovadas na RAEM para o sector privado, mas adaptadas ao sector público, nomeadamente no que diz respeito aos princípios contabilísticos aplicáveis que se devem reportar às Normas do Regime de Contabilidade Pública e não às Normas Internacionais de Relato Financeiro.

Em particular, o regime de contabilidade pública praticado na RAEM é o regime de caixa e de compromissos e apenas seis entidades públicas seguem o regime contabilístico de acréscimo (de exercício). As normas sobre apresentação das contas públicas – do Orçamento e da Conta Geral – estão suficientemente discriminadas e publicadas.

Neste modelo de relato de auditoria à Conta Geral, o Comissariado de Auditoria dispõe de quatro modalidades possíveis para formular uma opinião de auditoria: opinião sem reservas, opinião com reservas, opinião adversa e impossibilidade de emitir opinião, carecendo as últimas três modalidades de uma apresentação clara das razões justificativas.

Retomando a temática desta intervenção, Auditoria à Conta Geral da RAEM no contexto de prestação de contas, importa sublinhar que a publicação do Relatório de Auditoria à Conta Geral da RAEM se integra num ciclo de transparência na apresentação das contas públicas e dos resultados dos controlos externos e independentes sobre as mesmas.

Este ciclo de transparência na divulgação das contas públicas e respectiva fiscalização inicia-se com a publicação da lei do Orçamento que integra o orçamento geral e os orçamentos de cada um dos serviços ou organismos do sector público administrativo. Na fase de execução orçamental, e de acordo com as leis e regulamentos de natureza orçamental ou de administração financeira pública, as alterações ou revisões orçamentais e bem assim como os orçamentos suplementares ou alterações orçamentais nos serviços e organismos com autonomia financeira são todas objecto de publicação oficial.

No final da execução orçamental são prestadas contas públicas, designadamente a Conta Geral da RAEM, por parte da Direcção dos Serviços de Finanças do Governo da RAEM, entidade que também elabora o Relatório sobre a Execução do Orçamento destinado à Assembleia Legislativa. O ciclo orçamental conclui-se com a divulgação do Relatório de Auditoria à Conta Geral da RAEM e com a publicação do Parecer e Resolução da Assembleia Legislativa sobre a apreciação do citado relatório do Governo.

3. Síntese conclusiva

Em suma, na auditoria à Conta Geral da RAEM o Comissariado de Auditoria concentra o seu objectivo principal na emissão de uma opinião (parecer) sobre a legalidade e razoabilidade das demonstrações financeiras integradas, em função da sua conformidade com o regime de contabilidade pública e na base de as mesmas reflectirem todos os aspectos financeiros materialmente relevantes, designadamente quanto aos resultados da execução orçamental e situação financeira do Governo e entidades do sector público administrativo.

No decurso do exercício desta fiscalização sucessiva e, eventualmente, também através de auditorias operacionais, o Comissariado de Auditoria tem presente, de igual modo, a oportunidade de avaliar nas entidades sujeitas a auditoria, a qualidade da informação disponibilizada, o cumprimento da legalidade e regularidade das operações financeiras, a adequação do sistema de controlo interno e a prossecução das boas práticas de gestão segundo os princípios da economia, eficiência e eficácia.

A conjugação destes dois tipos de fiscalização – financeira e operacional - sobre as contas e administrações públicas proporciona um controlo mais rigoroso da disciplina orçamental, da transparência da governação pública e do desempenho na gestão dos recursos públicos.

Concluindo, a Auditoria à Conta Geral da RAEM desenvolvida pelo Comissariado de Auditoria, segundo princípios, métodos e técnicas de auditoria reconhecidos e qualitativamente exigentes, corresponde ao exercício de uma fiscalização financeira externa e autónoma sobre os resultados da execução do Orçamento e situação patrimonial do sector público que confere credibilidade e fiabilidade à prestação de contas públicas e contribui para uma Governação Pública Ética e Socialmente Responsável ao Serviço do Bem-Estar da População.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE



1. INTRODUÇÃO

O Tribunal Administrativo de Moçambique (TA) encontra-se, desde há vários anos, empenhado na criação e utilização dos mecanismos de controlo da legalidade como garantia constitucional dos direitos e interesses dos cidadãos, assim como da credibilidade e do prestígio do Estado.

Um dos mecanismos privilegiados que esta instituição tem em mão, em face das competências que lhe são constitucional e legalmente atribuídas é a emissão do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE).

Sendo um dos temas eleitos para debate na VI Assembleia-Geral da OISC-CPLP, propomo-nos fazer, uma abordagem que espelhe a realidade moçambicana, o enquadramento legal, a natureza jurídica deste instituto, bem como a experiência da nossa instituição no que toca ao processo de elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Na nossa incursão sobre o objecto do nosso debate, antes de tecer as conclusões, daremos uma visão sumária das áreas de apoio envolvidas na elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado ao nível do Tribunal Administrativo de Moçambique, as actividades com ela relacionadas e a respectiva calendarização.

2. ENQUADRAMENTO LEGAL E NATUREZA JURÍDICA

A Constituição da República de Moçambique estabelece na alínea l) do nº 2 do artigo 179, que é de exclusiva competência da Assembleia da República “deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução” e, de acordo com a alínea m) do mesmo número e artigo, “aprovar o Orçamento do Estado”, cabendo ao Tribunal Administrativo, face ao que dispõe a alínea a) do nº 2 do artigo 230, emitir o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Em cumprimento do prazo estabelecido na lei que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) – nº 1 do artigo 50 da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro – o Governo tem a obrigação de remeter, ao Tribunal Administrativo, até 31 de Maio de cada ano, a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico do ano anterior, cabendo a este Tribunal enviar, à Assembleia da República, o seu Relatório e Parecer sobre a Conta

Geral do Estado, até 30 de Novembro do ano seguinte àquele a que a CGE respeite (nº 2 do Artigo 50 da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro).

No nº 2 do artigo 14 do regime relativo à organização, funcionamento e processo da Secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas e do Visto do Tribunal Administrativo e dos tribunais administrativos, aprovado pela Lei nº 26/2009, de 29 de Setembro, se estabelece que no âmbito do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o TA aprecia, designadamente:

- a) a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial, das receitas e despesas;
- b) o cumprimento da Lei do orçamento e legislação complementar;
- c) o inventário do património do Estado;
- d) as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente.

É, portanto, neste quadro legal que o Tribunal Administrativo procede à análise da Conta Geral do Estado e sobre ela emite o respectivo Relatório e Parecer.

No que toca à natureza jurídica do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado emitidos pelo Tribunal Administrativo, importa referir que estes não se revestem da mesma natureza das decisões jurisdicionais tomadas por este órgão, na forma de acórdãos, relativas ao contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro e mesmo ao contencioso financeiro, nos casos dos julgamentos de contas e para aferição de responsabilidade financeira, pois, apesar de ser uma decisão tomada em Plenário, a mesma não vincula directamente o Governo, nem o Parlamento, a quem se destina, servindo de instrumento de apoio a este último órgão na apreciação política do desempenho financeiro do Governo.

3. CONTEÚDO DO RELATÓRIO E DO PARECER

O Relatório elaborado pelo Tribunal Administrativo obedece a uma estrutura que vem sendo melhorada ao longo dos anos em que esta instituição vem procedendo à sua emissão, adequando-se, obviamente à própria estrutura da Conta Geral do Estado.

Muito embora tenha sido expressamente prevista pela Constituição da República de Moçambique de 1990 e pela Lei nº 5/92, de 6 de Maio (Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, ora revogada) a competência deste órgão para a emissão do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, só no ano 2000 foi feito o primeiro exercício nesta matéria, referente à Conta Geral do Estado atinente ao exercício económico de 1998, tendo, até ao momento, sido elaborados um total de 11 Relatórios e Pareceres, todos finalizados dentro dos prazos legais, estando, neste momento, em acabamento o relatório concernente ao exercício económico de 2009.

A actual estrutura do Relatório contempla dez capítulos, em que se faz a apresentação do enquadramento legal e âmbito da Conta Geral do Estado, a evolução dos indicadores macroeconómicos, o processo orçamental, a execução da receita e da despesa inscritas no Orçamento do Estado, o movimento extra-orçamental de entradas e saídas de fundos, as operações activas e passivas e o inventário do património do Estado, os quais podem sucintamente ser descritos da seguinte forma:

a) Capítulo I – Introdução

Neste capítulo são apresentados o quadro legal atinente à Conta Geral do Estado, metodologias e condicionantes na análise da Conta e os conteúdos de cada capítulo do Relatório

b) Capítulo II – Âmbito da Conta Geral do Estado

Aqui são apresentados os princípios e regras específicas de elaboração da Conta, seu conteúdo e estrutura, bem como o respectivo enquadramento legal.

c) Capítulo III – Evolução dos indicadores macroeconómicos

Neste capítulo é analisada a evolução da relação com o PIB, das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas, determinando-se o resultado do exercício comparativamente ao exercício económico anterior.

Este capítulo reflecte, ainda, de forma resumida, a informação apresentada ao longo do Relatório quanto à arrecadação das receitas e execução das despesas constantes do Orçamento do respectivo ano.

d) Capítulo IV – Processo orçamental

Analisa-se, neste capítulo, os valores do orçamento aprovados pela respectiva lei orçamental, a maneira como são feitas as modificações às dotações orçamentais dos órgãos ou instituições do Estado, além de fazerem-se considerações sobre os fluxos de fundos externos não inscritos no orçamento.

e) Capítulo V – Execução do orçamento da receita

Procede-se nesta parte, à comparação da execução efectiva da receita com a prevista na lei orçamental, fazendo-se, também, a análise da evolução histórica das receitas do Estado no quinquénio a que o ano respeite.

f) Capítulo VI – Execução do orçamento da despesa

É analisada, neste capítulo, a execução da despesa nas duas componentes do Orçamento (funcionamento e investimento), segundo os limites estabelecidos na lei orçamental, bem como a sua evolução ao longo dos precedentes cinco anos, abordando-se, igualmente, os fluxos dos fundos externos não inscritos no Orçamento.

g) Capítulo VII – Operações de tesouraria

Neste capítulo são analisadas as operações extra-orçamentais realizadas pela Tesouraria e o seu registo no sistema de contabilização da actividade financeira do Estado, com base nos dados da Conta e nos resultados obtidos da acção de fiscalização à Direcção Nacional do Tesouro, que tem como objectivo avaliar o grau de cumprimento das normas e procedimentos atinentes.

Faz-se, ainda, referência às implicações em relação aos procedimentos nas operações de tesouraria, das medidas no âmbito da implementação do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

h) Capítulo VIII – Movimento de fundos das contas bancárias do Tesouro

São tratados, nesta parte, os fluxos financeiros da Conta do Tesouro e o correspondente fluxo documental, determinando-se os saldos daquela conta e das outras contas do Tesouro, fazendo-se, também, uma análise detalhada das alterações no circuito documental decorrentes da implementação do SISTAFE.

i) Capítulo IX – Operações relacionadas com o património financeiro do Estado e o financiamento do défice orçamental.

O Capítulo IX analisa as operações financeiras activas e passivas, o financiamento do défice orçamental e o património financeiro do Estado.

j) Capítulo X – Património do Estado

Neste capítulo faz-se a apreciação da informação contida no inventário do património do Estado e das informações adicionais obtidas pelo Tribunal Administrativo junto da Direcção Nacional do Património do Estado e outras entidades. É, ainda neste capítulo, analisado o processo de inventariação, avaliação e amortização dos bens pertencentes ao Estado.

Relativamente ao Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado, este também se estrutura em capítulos, sendo o primeiro referente ao enquadramento legal, no qual se faz referência às competências do Tribunal para a emissão deste documento e ao seu âmbito.

O segundo capítulo é respeitante às considerações gerais e o terceiro se refere às constatações e recomendações tiradas dos diferentes capítulos do Relatório.

4. ACTIVIDADES ATINENTES À ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO E DO PARECER

As actividades relativas à elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado são levadas a efeito, a nível técnico, pela Contadoria da Conta Geral do Estado, que é uma das áreas de apoio da Subsecção de Contas ou Fiscalização Sucessiva, que é, por seu turno, parte integrante da Secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas e do Visto do Tribunal Administrativo.

Esta contadoria está organizada tendo em atenção os diversos capítulos que o relatório sobre a Conta Geral do Estado possui, sendo composta por um quadro de pessoal que contempla um Contador Geral e um Contador Geral Adjunto, vários contadores verificadores-chefes e quatro dezenas de contadores verificadores superiores e contadores verificadores técnicos.

Para a realização das suas actividades, esta contadoria conta com vários instrumentos, desde os legais aos procedimentais, destacando-se, neste âmbito, a existência de um

Manual de Procedimentos para a Elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado que é um suporte técnico, um guia prático que, respeitando um conjunto de normas e métodos, orienta a execução e a sequência dos passos que devem ser dados na elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e pressupõe, também, a construção de uma linguagem comum que clarifique os conceitos e unifique a sua expressão na prática quotidiana.

Este manual foi concebido, essencialmente, para pôr na prática a visão global e integrada da análise da Conta Geral do Estado, desenvolvendo, cronologicamente, todas as operações envolvidas no processo, sendo cada operação ilustrada com exemplos práticos, e constituído por nove Partes: 1) Introdução, 2) actividades da contadoria, bem como a sua calendarização, estabelecidas com base nos objectivos estratégicos do Tribunal Administrativo, 3) análise da execução orçamental, com apresentação dos procedimentos para a análise da Conta Geral do Estado e redacção do respectivo relatório e parecer, 4) análise dos relatórios trimestrais de execução do orçamento do Estado no âmbito da análise da execução orçamental, 5) pedidos de informação complementar à contida na Conta Geral do Estado, para melhor elucidação, 6) auditoria, para atestar a observância das normas legais relativas à utilização dos fundos públicos, 7) recolha e arquivo de informações, com definição das regras para a organização e conservação dos documentos relevantes para a Contadoria, 8) elaboração do Relatório e do Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado, apresentando o conteúdo e a forma que os dois documentos devem possuir e, finalmente, 9) anexos sobre matérias relevantes, nomeadamente, um glossário, a bibliografia existente na Contadoria e as siglas comumente utilizadas.

No que toca às actividades em si, estas começam, em termos de calendarização, com a elaboração, pelo Tribunal Administrativo, com base anual, do seu plano de actividades, onde estabelece o quadro orientador dos trabalhos a realizar pela instituição, o período em que serão desenvolvidas e os resultados a alcançar.

As actividades da Contadoria da Conta Geral do Estado, bem como a sua calendarização são estabelecidas com base nos objectivos estratégicos do Tribunal Administrativo, fixados no referido Plano de Actividades, e definidas no período de Janeiro a Fevereiro de cada ano.

As acções a serem levadas a efeito são agrupadas em três fases:

1) auditorias sobre a execução do Orçamento do Estado do ano anterior e análise da Conta Geral do Estado, a realizar-se de Fevereiro a Julho; 2) elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta, de Agosto a Novembro e 3) acompanhamento da execução do orçamento do Estado, do ano corrente.

A escolha dos trabalhos que cobrem às várias fases obedece a parâmetros diversos, destacando-se, para a primeira fase, os seguintes:

- a) resultados dos trabalhos dos anos anteriores;
- b) necessidade específica que tenha surgido de fiscalizar alguma entidade;
- c) volume da despesa (materialidade);
- d) peso do financiamento externo no montante total, sobretudo se existem empréstimos a financiar projectos;
- e) informações publicadas nos meios de comunicação social;
- f) existência de irregularidades ou falhas apontadas nos processos de contas apresentados ao TA;
- g) relevância ou importância social de algumas instituições/projectos;
- h) equilíbrio na cobertura das áreas a auditar: receitas, despesas, património, operações activas e passivas, do movimento de fundos;
- i) a relevância do órgão ou entidade nas áreas objecto de análise, no Relatório e Parecer, em termos de movimentação de fundos, escrituração e consolidação da informação que consta da Conta Geral do Estado;
- j) a necessidade de acompanhar factos e situações identificados em trabalhos anteriores de análise da Conta e de auditorias;
- k) as recomendações do Plenário nas sessões de apreciação e aprovação do Relatório do Tribunal Administrativo;
- l) a necessidade de dar continuidade às verificações e análises de matérias específicas realizadas em anos anteriores.

Na determinação do número de auditorias a realizar, tem-se também em conta a disponibilidade dos funcionários para o efeito, sendo reservados pelo menos vinte dias úteis de trabalhos, no máximo, para as acções de auditoria e mais quinze dias úteis para a elaboração do Relatório Preliminar.

Na segunda fase, que decorre de Agosto a Novembro, os trabalhos cobertos são fundamentalmente:

- a) redacção dos capítulos do Relatório, a partir dos resultados das auditorias, da análise da própria Conta, dos esclarecimentos prestados pelo Governo e outras informações pertinentes recolhidas;
- b) elaboração da versão Preliminar do Relatório do Tribunal Administrativo e seu envio para o exercício do contraditório pelo Governo;
- c) análise do contraditório do Governo e incorporação, no Preliminar Relatório do Tribunal Administrativo, das questões pertinentes;

A última fase, que é a do acompanhamento da execução do OE do ano corrente efectuado ao longo do ano, desenvolve-se com base na análise dos relatórios de execução do Orçamento do Estado e da realização de auditorias ou acções de fiscalização pontuais.

5. CONCLUSÃO

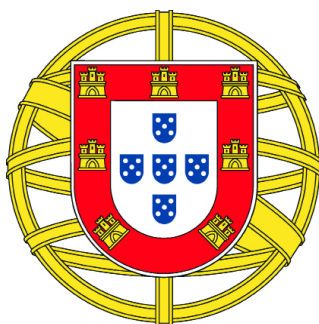
Como epílogo à comunicação ora em exposição à magna Assembleia Geral aqui reunida, gostaríamos de destacar, em primeiro lugar, a novel actividade que a emissão do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado constitui no âmbito da actuação do Tribunal Administrativo de Moçambique no que respeita ao mandato que lhe foi constitucionalmente conferido como instituição suprema de controlo em Moçambique.

Este facto, aliado à juventude da maior parte dos intervenientes no processo de elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado – referimo-nos fundamentalmente à massa laboral que compõe a área de apoio técnico – levanta enormes desafios ao Tribunal Administrativo no sentido de se superar a si mesmo de ano para ano, o que pressupõe um grande engajamento de todas as partes envolvidas.

Encontrando-se a jurisdição administrativa em Moçambique num processo de descentralização, embora se perspetive uma redução da intervenção do Tribunal Administrativo em acções de fiscalização nos diversos pontos do País, pelo facto de nesses locais virem a funcionar tribunais administrativos de primeira instância, importa referir que, no que toca à elaboração do Relatório e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, esta continuará, pelo facto de ser uma competência exercida ao nível do Tribunal Administrativo entanto que órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros, a necessitar de crescer qualitativa e quantitativamente para cobrir, de forma efectiva, o território nacional, principalmente no tocante à sua estrutura.

Releva apontar, também, que o facto de o Tribunal Administrativo estar inserido, para além da nossa Organização (CPLP), em organizações internacionais e regionais cujos membros obedecem a modelos diferentes de jurisdição, constitui um enorme desafio, tanto para a nossa Instituição, como para a OISC da CPLP, pois estes fora, não sendo ambientes de miscigenação das instituições supremas de controlo, são importantes fontes de colheita de conhecimentos e experiências, contribuindo, sobremaneira, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização da gestão dos dinheiros públicos, onde o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado ocupa um lugar privilegiado

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL



INTRODUÇÃO

Uma das competências materiais essenciais do Tribunal de Contas de Portugal, nos termos da Lei de Organização e Processo desta instituição, consiste em **dar parecer sobre a Conta Geral do Estado**, incluindo a da Segurança Social¹³.

Esta competência encontra-se consagrada na própria Constituição da República Portuguesa que, ao definir o Tribunal de Contas como *o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, o incumbe desde logo, na mesma norma, de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado*¹⁴.

O presente trabalho refere-se à realização do Parecer sobre a Conta Geral do Estado no âmbito das modalidades do controlo financeiro do Tribunal de Contas.

Deste modo, entende-se ser útil principiar por uma breve caracterização da Conta Geral do Estado (ponto 1.). Passamos depois a deter-nos sobre o contexto e significado deste acto do Tribunal de Contas – “dar parecer sobre a Conta Geral do Estado” – enquanto órgão responsável pelo controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado (ponto 2.). Seguidamente, referimo-nos ao conteúdo do Parecer, com destaque para o sentido do tratamento mais específico de algumas matérias neste âmbito (ponto 3.), sendo finalmente apresentadas algumas conclusões acerca do tema aqui tratado (ponto 4.).

1. A Conta Geral do Estado – uma síntese da execução orçamental

As contas reflectem a actividade financeira; além disso, são elementos indispensáveis relativamente ao controlo e ao apuramento de responsabilidades pela execução dos orçamentos.

A cada orçamento deve corresponder uma conta, que não só permita o controlo da respectiva execução, como também, caso se verifiquem irregularidades ou infracções no seu exercício, seja um meio de apuramento de responsabilidades.

13 Cf. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas posteriormente), artigo 5.º, n.º 1, alínea a).

14 Cf. Constituição da República Portuguesa, artigo 214.º, n.º 1, alínea a). Nos termos constitucionais, compete também ao TCP “dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira” [(Idem, alínea b)].

É através da *tomada de contas* que a Assembleia da República procede à fiscalização da execução orçamental e acciona os mecanismos de responsabilização que se encontram ao seu alcance, em caso de detecção de irregularidades ou infracções¹⁵.

Assim, a Conta Geral do Estado, que é um registo e uma síntese da execução do Orçamento do Estado no ano financeiro, é também um meio de controlo das operações através das quais se verificou essa execução. Constitui, portanto, um instrumento fundamental de fiscalização e responsabilização *a posteriori*.

A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE) estabelece regras relativas à organização, elaboração, apresentação, discussão e votação das contas do Estado, incluindo a da segurança social¹⁶. Assim:

O âmbito da Conta Geral do Estado corresponde aos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e sistema de segurança social. Do seu conteúdo constam o relatório, os mapas contabilísticos gerais, os agrupamentos de contas e os elementos informativos¹⁷.

O relatório da Conta Geral do Estado deve incluir a evolução dos principais agregados macroeconómicos e da situação financeira do Estado, serviços e fundos autónomos e segurança social, assim como uma informação acerca das alterações orçamentais introduzidas ao longo do ano.

Os mapas contabilísticos gerais dizem respeito às seguintes realidades¹⁸:

a) Execução orçamental

Trata-se do registo sintético das receitas e despesas efectivamente realizadas. A estrutura dos mapas deverá ser idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais.

b) Situação de tesouraria

Apresenta as cobranças e pagamentos orçamentais, as reposições abatidas nos pagamentos e os movimentos e saldos das contas e nas caixas da Tesouraria do Estado.

15 Nos termos constitucionais, compete à Assembleia da República “tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar” [(CRP, artigo 162.º, alínea d)].

16 Cf. Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – LEOE (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com alterações posteriores), artigos 58.º e ss.

17 Idem, artigo 73.º.

18 Idem, artigo 75.º.

c) **Situação patrimonial**

Refere-se à aplicação do produto de empréstimos e ao movimento da dívida pública.

d) **Fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado**

A Conta Geral do Estado deverá conter todos os elementos informativos que se mostrem adequados a uma prestação clara e completa das contas públicas; a título de exemplo¹⁹: identificação das garantias pessoais do Estado, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social; montante global dos auxílios financeiros a particulares; montante global das indemnizações pagas a particulares; alterações orçamentais.

O Governo deve apresentar a Conta Geral do Estado à Assembleia da República até 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeite, sendo que este órgão aprecia e aprova a Conta, *precedendo parecer do Tribunal de Contas*, até 31 de Dezembro seguinte. Em caso de não aprovação, a Assembleia da República determina, se a isso houver lugar, a efectivação da correspondente responsabilidade 20.

2. A competência do Tribunal de Contas em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado

O controlo da execução orçamental

A competência do Tribunal relativamente ao controlo da execução orçamental concretiza-se através da sua actividade de controlo financeiro, desenvolvida nas diferentes modalidades previstas, sendo que os resultados desta actividade concorrem para a apreciação emitida em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado (a este propósito, cf. ponto 3. do presente trabalho: “Incidência da análise do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado”).

Esta competência (expressa com referência à “execução do Orçamento”) é cometida ao Tribunal, designadamente:

¹⁹ Idem, artigo 76.º

²⁰ Idem, artigo 73.º.

- Pela Constituição da República Portuguesa: *“A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República 21, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social”* (cf. artigo 107º);
- Pela LEOE: *“O controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas e é efectuado nos termos da respectiva legislação”* (cf. artigo 58º, nº 6);
- Pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC): *“O Tribunal de Contas fiscaliza a execução do Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social, podendo para tal solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias”* (cf. artigo 36º, nº 1).

Nos termos do n.º 2 da última norma referida, *as informações obtidas, quer durante a execução do Orçamento quer até ao momento da publicação da Conta Geral do Estado, podem ser comunicadas à Assembleia da República, com quem o Tribunal e os seus serviços de apoio poderão acordar os procedimentos necessários para a coordenação das respectivas competências constitucionais de fiscalização da execução orçamental e, bem assim, para apreciação do relatório sobre a Conta Geral do Estado, tanto durante a sua preparação como após a respectiva publicação.*

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado

Como anteriormente foi referido, a competência de “dar parecer sobre a Conta Geral do Estado” é expressamente cometida ao Tribunal de Contas através do artigo 214º da Constituição da República Portuguesa, que o define como o órgão supremo de fiscalização financeira.

Também no âmbito da atribuição de competência de fiscalização à Assembleia da República, a Constituição determina que esta deve “tomar as contas do Estado” com o parecer do Tribunal de Contas (artigo 162º).

A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas determina que, no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, *o Tribunal*

21 Que exerce o controlo político sobre a execução do Orçamento do Estado e efectiva as correspondentes responsabilidades políticas (cf. LEOE, artigo 59.º).

aprecia a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta nos vários domínios nela tratados: receitas, despesas, tesouraria, recurso ao crédito público e património. Serão tidos em conta, designadamente, os seguintes aspectos:

- * O cumprimento da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e demais legislação relevante;*
- * A comparação entre as receitas e despesas orçamentadas e as efectivamente realizadas;*
- * O inventário e o balanço do património do Estado e alterações patrimoniais nomeadamente quando decorram de processos de privatização;*
- * Os fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas das privatizações;*
- * A execução dos programas plurianuais do Orçamento do Estado, com referência especial à respectiva parcela anual;*
- * A movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações;*
- * As responsabilidades directas do Estado, decorrentes da assunção de passivos ou do recurso ao crédito público, ou indirectas, designadamente a concessão de avales;*
- * Os apoios concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras;*
- * Os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.²²*

Determina ainda a mesma norma que, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal emite um juízo sobre a legalidade e a correcção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno²³.

²² Idem, artigo 41º, nº 1, alíneas a) a i)

²³ Idem, nº 2

No relatório *podem ainda ser formuladas recomendações à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a ser supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços*²⁴.

Pode dizer-se que o Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado é um instrumento técnico de apoio ao Parlamento, uma vez que constitui a base, de natureza técnica, da apreciação que compete à Assembleia da República (Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças), de natureza política.

Observe-se ainda que o Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado se reveste de *uma natureza não jurisdicional*, consubstanciando uma função consultiva do Tribunal que permite uma apreciação pela Assembleia da República feita com base numa análise rigorosa e fundamentada efectuada pelo órgão independente de fiscalização jurisdicional da execução do Orçamento do Estado.

3. Incidência da análise do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado

A estrutura do Parecer sobre a Conta Geral do Estado reflecte o conteúdo genérico previsto no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (cf. ponto 2. do presente trabalho: “A competência do Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado”).

De referir ainda que as súmulas (conclusões e recomendações) dos relatórios de auditoria aprovados autonomamente pelo Tribunal e entretanto divulgados são integrados no Volume I do Parecer (a este propósito cf. também ponto 2. do presente trabalho).

Note-se que novas circunstâncias surgidas em domínios económico-financeiros que afectam a gestão pública (*maxime*, a vertente financeira) induziram a necessidade de desenvolver e aprofundar análises sobre determinadas áreas no contexto do Parecer. São disso exemplo a interacção entre as finanças públicas e a actividade económica externa e nacional, que torna imperioso enquadrar as análises de execução orçamental no contexto das realidades macroeconómicas, e os factores que condicionam financeiramente (em certos casos, de forma premente) a sustentabilidade da prestação de serviços públicos, designadamente no que se refere aos sectores sociais.

²⁴ Idem, nº 3

Assim, com o objectivo de melhor corresponder ao que dele se espera, o Tribunal realizou nos últimos anos uma reformulação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Neste sentido, são de destacar, no Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado:

Enquadramento Geral

Nesta primeira parte faz-se o enquadramento geral do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado, em duas vertentes: a primeira respeita à envolvente económica que enquadrou a execução orçamental; a segunda refere-se à síntese dessa execução, tal como resulta da Conta Geral do Estado apresentada pelo Governo, e que é objecto de análise nos restantes capítulos do Parecer.

O capítulo sobre a envolvente económica inclui análises das realidades que mais influenciaram a economia e finanças públicas; por exemplo, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 é analisada a crise financeira económica internacional e vários indicadores que caracterizaram a envolvente internacional (a título de exemplo: PIB e comércio internacional; inflação, preços do petróleo e taxas de câmbio; finanças públicas, incluindo análises dos resultados de políticas orçamentais relevantes nas economias mundiais).

Do ponto de vista da economia portuguesa, a descrição da envolvente económica apresenta análises sobre contas nacionais; mercado de trabalho; preços; produtividade e competitividade; assimetrias regionais; balança de pagamentos e dívida externa.

De referir ainda uma análise retrospectiva do cenário de base previsto no Orçamento do Estado a cuja execução se refere a Conta Geral do Estado objecto do Parecer, incluindo uma avaliação da consistência das previsões; uma análise das políticas que influenciaram a execução orçamental e dos factores estruturais condicionantes das finanças públicas: projecções demográficas; sustentabilidade da Segurança Social; despesas com a saúde e parcerias público-privadas, influenciando previsão de encargos plurianuais; e portanto, questões de sustentabilidade das finanças públicas e financiamento da economia portuguesa.

Por sua vez, a “Síntese da execução orçamental” inclui a “Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social” relativa ao mesmo período, na óptica da contabilidade pública, com os valores apresentados na Conta Geral do Estado.

Apreciação da Actividade Financeira da Administração Central

Sobre esta matéria, o Parecer segue a sistematização e os conceitos utilizados na Conta Geral do Estado, que apresenta a actividade financeira do Estado subdividindo-o em três subsectores: o dos serviços integrados, o dos serviços e fundos autónomos e o da segurança social, designando o conjunto dos dois primeiros por Administração Central.

Assim, neste capítulo apresenta-se a análise da actividade financeira da Administração Central nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, seguindo para o efeito as áreas de análise enunciadas no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A apreciação feita baseia-se em acções desencadeadas pelo Tribunal, cujos resultados constam de relatórios de auditoria e do Volume II deste Parecer.

Em cada um dos capítulos segue-se, na medida do possível, uma apresentação uniforme. Em primeiro lugar, sintetizam-se os factos e as evidências que resultam da análise; em segundo lugar, apresentam-se as observações e recomendações, organizadas, quando isso é aplicável, pelos vários aspectos relativamente aos quais cabe ao Tribunal emitir um juízo: legalidade e regularidade; correcção financeira; economia, eficácia e eficiência da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

No Volume II o Parecer inclui, designadamente, capítulos sobre o processo orçamental; a execução dos orçamentos da receita e da despesa; Investimentos do Plano; subsídios, créditos e outras formas de apoio; dívida pública; património do Estado; operações de Tesouraria; operações de encerramento da Conta; fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial; fluxos financeiros com a União Europeia; Segurança Social.

O Volume III é constituído pelas respostas dos serviços e organismos, nos termos do disposto no nº 3 do artigo 73.º da LEOE (“O Parecer do tribunal de Contas será acompanhado das respostas dos serviços e organismos às questões que esse órgão lhes formular”).

De referir ainda que o Parecer inclui análises sobre o funcionamento do controlo interno e sobre o acolhimento de recomendações do Tribunal, incluindo referências baseadas em indicadores sobre o grau de acolhimento e análise dos casos das recomendações não acolhidas, por áreas de actividade. Deste ponto de vista, é de notar que a LOPTC

considera “o grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal” no contexto da efectivação de responsabilidades financeiras.

4. Conclusões

- * A Conta Geral do Estado é um documento essencial para assegurar a avaliação da correcta utilização dos dinheiros públicos, o rigor e a transparência da actividade financeira do Estado e o cumprimento dos diferentes objectivos que a enquadram.
- * A competência do Tribunal de Contas de Portugal relativamente ao controlo da execução orçamental é exercida através das suas actividades de controlo financeiro (e efectivação de responsabilidades financeiras), desenvolvidas através das diferentes modalidades previstas, sendo que os resultados destas actividades concorrem para a apreciação emitida em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado.
- * O Tribunal de Contas de Portugal encontra-se incumbido pela Constituição da República Portuguesa e por leis específicas de emitir Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o qual é apresentado ao Parlamento (Assembleia da República), enquanto documento de apoio técnico ao controlo político exercido por este órgão.
- * O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado reveste-se de *uma natureza não jurisdicional*, consubstanciando uma função consultiva do Tribunal que permite uma apreciação pela Assembleia da República feita com base numa análise rigorosa e fundamentada efectuada pelo órgão independente de fiscalização jurisdicional da execução do orçamento.
- * O Tribunal de Contas de Portugal tem desenvolvido algumas áreas de análise integradas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (tais como a envolvente macroeconómica e factores de risco da sustentabilidade das finanças públicas), proporcionando assim um enquadramento que se entende indispensável à verificação do cumprimento das competências do executivo em matéria de finanças públicas.

TRIBUNAL DE CONTAS DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE



I - Introdução

Ao longo da história, foi-se acentuando a necessidade da criação de um órgão de controlo financeiro externo e independente. É assim que nos nossos dias, todos os Estados modernos dispõem de uma instituição, cuja missão fundamental é o controlo externo das finanças públicas. Ao referir-se à independência, não se trata de mera independência técnica, pois esta também se aplica ao âmbito do controlo interno, mas de uma independência mais ampla, sem possibilidade de ingerências de outros órgãos.

Esta é, pois, uma característica fundamental dos Tribunais de Contas e Instituições congéneres, relativamente à quaisquer outros órgãos de controlo.

A ideia de fiscalização da actividade financeira pública representa o corolário necessário da própria instituição orçamental, na medida em que esta visa assegurar a disciplina rigorosa da aplicação dos dinheiros públicos, pois, toda a actividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, sendo mesmo indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo. Aliás, é cada vez mais crescente o interesse dos cidadãos – principalmente por serem contribuintes – na forma como são administrados ou geridos os recursos postos à disposição dos governantes com vista à satisfação das necessidades públicas.

A Constituição da República revista pela Lei nº 1/2003, de 29 de Janeiro, prevê existência de diversas categorias de Tribunais, tendo estabelecido a consagração constitucional do Tribunal de Contas na alínea b) do nº 1 do seu art. 126º. No entanto, a definição do Tribunal de Contas, a sua organização e funcionamento foi feita por via da Lei Nº 3/99, de 20 de Agosto, Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Definido como “o órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento de contas que a lei mandar submeter-lhe” (nº 2 do art. 1º da Lei Nº 3/99), o legislador constituinte elegeu o Tribunal de Contas à categoria de tribunal especializado, de natureza financeira, profundamente diferente das demais categorias de tribunais em matéria de competências.

Na verdade, como teremos oportunidade de constatar, o Tribunal de Contas não tem apenas funções jurisdicionais, mas igualmente funções de outra natureza, por sinal não menos importante, nomeadamente a de “dar parecer sobre a Conta Geral do Estado”.

A complexidade e a tecnicidade exigida na realização dessa importante atribuição do Tribunal de Contas, isto é, a elaboração do parecer sobre a Conta Geral do Estado, impõe-

-nos a todo o tempo, a necessidade da sua abordagem nos vários eventos, onde os auditores e os magistrados se encontrem, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos nos Tribunais menos avançados, face as suas congéneres, que dispõem de soluções tecnológicas e metodológicas mais modernas. É este o exercício que pretendemos realizar, ao assumir a abordagem do tema.

II - Conta Geral do Estado – Conceito e Importância

1. Definição da Conta Geral do Estado.

Um dos princípios, por que se rege o sector público é o princípio da boa governação. Este princípio, por sua vez, está muito aliado à cultura de prestação de contas. As instituições públicas devem prestar contas, seja aos órgãos de controlo interno, seja ao parlamento, seja aos órgãos de controlo externo ou à sociedade civil, nos termos em que o legislador o determinar.

A Lei nº 3/99 define a Organização e o funcionamento do Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo e independente de controlo financeiro das despesas públicas, tendo em vista a plena prossecução das suas atribuições e competências nos domínios da sua jurisdição. Retira-se do Preâmbulo da referida lei, que a necessidade da instituição do Tribunal tem a ver com a necessidade de pôr termo ao insuficiente controlo jurisdicional das Finanças Públicas, de restituir a indispensável transparência às contas públicas e à própria aplicação dos bens e dinheiros públicos, conforme exigências dos Estados modernos e democráticos e os princípios universalmente aceites e expressos pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI).

O Tribunal de Contas, ou outras Instituições Superiores de Controlo (ISC), exercem um papel fundamental na consecução desse grande desígnio, a boa governação. Ora, a avaliação do desempenho da governação, faz-se, dentre outras acções, através do controlo sobre as despesas e receitas públicas, cuja expressão numérica se encontra reflectida num precioso instrumento, a Conta Geral do Estado.

A Conta Geral do Estado, não será mais do que a síntese da execução do orçamento geral do Estado, durante o exercício à que respeita, devendo-se para o efeito da sua elaboração, adoptar a mesma classificação das receitas e das despesas previstas no Orçamento geral do Estado.

O artigo 56º da Lei nº 3/2007, lei sobre o Sistema da Administração Financeira do Estado refere que a Conta Geral do Estado tem por objecto evidenciar a execução orçamental, financeira e patrimonial, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos do poder central, regional e local e das instituições públicas.

2. A importância da Conta Geral do Estado como Mecanismo de Prestação de Contas

Segundo Maria da Conceição da Costa Marques, docente do Instituto Superior da Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC), a prestação de contas é uma tarefa nobre do processo contabilístico e um dos deveres de todos os gestores de dinheiros e fundos públicos.

Neste sentido, é através da prestação de contas que sabemos se a entidade geriu bem o seu orçamento e se os recursos de que dispõe foram bem utilizados. É igualmente com a prestação de contas que se avalia a gestão do organismo em apreço, ou seja, se este se pautou por critérios rigorosos de eficácia, eficiência e economia. Face à globalização económica actual, quer do ponto de vista técnico, quer popular, exige-se que a administração pública minimize e racionalize a sua intervenção na actividade económica na procura de uma gestão pública eficiente.

Esse assalto qualitativo, que está associado, entre outros, aos institutos da responsabilidade fiscal, da accountability, da transparência, da res pública e da democracia, decorre, em essência, da própria dinâmica de uma cultura política democrático-participativa, onde não apenas autorizamos alguém a representar-nos, mas passamos a exigir a devida prestação de Contas.

Portanto, o objectivo último da Conta Geral do Estado é a prestação de contas. O Governo está obrigado a prestar contas anualmente ao poder legislativo, sendo essa uma tendência predominante nos países democráticos do mundo moderno, uma inspiração da democracia como tal. É o momento em que o povo, por meio de seus legítimos representantes, verifica como ocorreu a gestão governamental no exercício financeiro objecto de análise, quais foram os reflexos da acção do Governo, responsável pela administração Pública do país, nas finanças públicas.

Em São Tomé e Príncipe a obrigação de prestação de contas pelo Governo não advém apenas da constituição, mas também de outras leis. Por exemplo, a Lei Nº 1/86, de 31 de Dezembro, Lei sobre Administração Financeira, consagra o seu Capítulo V à matéria da CGE.

O art. 85º da referida Lei estabelece que a CGE compreende todas as operações financeiras efectuadas durante o ano económico através do Tesouro, relativas ao movimento de fundos e outros valores do Estado ou a ele consignados, e a expressão real da sua posição final da gerência. A importância deste mecanismo de prestação de contas reside no facto de se tratar de instrumento, com o qual as várias gerações de agentes públicos já estão familiarizados.

Em 2007 é publicada a Lei Nº 3/2007, Lei do SAFE, que define o Sistema de Administração Financeira do Estado e dedica a sua Secção III à Conta Geral do Estado, revogando, assim, o Capítulo V da Lei Nº 1/86.

O artigo 56º da Lei Nº 3/2007, refere que a CGE tem por objecto evidenciar a execução orçamental, financeira e patrimonial, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos do poder central, regional e local e das instituições públicas.

Tal como atrás citado, a única referência encontrada na Constituição quanto à esta matéria é feita na alínea i) do art. 97º, que estabelece, que compete à Assembleia Nacional tomar as contas do Estado relativas a cada ano económico.

Por conseguinte, a matéria em questão é regulada em legislações específicas, nomeadamente: Lei nº 3/2007, de 12 de Fevereiro de 2007 – Secção III; Lei Nº 3/99 (art. 2º, art. 16º, a); Lei N.º 4/99 (art.2º,a) e Lei nº 8/99 (art. 1º -art. 10º), todas de 20 de Agosto de 1999.

A importância da Conta Geral do Estado resume-se ao acto de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos utilizados, a conformidade com as leis, os regulamentos e normas pertinentes, bem como evidenciar os resultados obtidos.

Dada a sua importância, a matéria relativa à Conta Geral do Estado deveria estar estipulada na Constituição, à semelhança do que fizeram Portugal, Brasil, Moçambique e outros. Nos termos da Constituição da República Portuguesa, o Parlamento só pode

tomar a Conta Geral do Estado mediante Parecer do Tribunal de Contas (al. d) do art.162º e art. 214º CRP); art. 49º da Constituição brasileira diz: “é de competência exclusiva do Congresso Nacional (...) IX- julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos do Governo.

No que respeita à sua composição, o art. 59º do SAFE refere que a CGE deve conter os seguintes documentos básicos:

- a) O relatório do Governo sobre o resultado económico da gestão referente ao exercício;
- b) O financiamento global do Orçamento Geral do Estado, com discriminação da situação das fontes de financiamento;
- c) Os Balanços Orçamental, Financeiro e Patrimonial;
- d) A demonstração das Variações Patrimoniais;
- e) Os anexos às demonstrações financeiras;
- f) O mapa dos activos e passivos financeiros existentes no início e no final do ano económico.

O Governo apresenta como anexo à Conta Geral do Estado, o inventário consolidado do património do Estado (nº 2 do art. 59º).

Também deve ser anexo à Conta Geral do Estado, nos termos do nº 1 do art. 60º, o balanço patrimonial dos órgãos do poder regional e local e das instituições públicas que não integram o SAFE electrónico e o quadro demonstrativo das despesas realizadas e os respectivos saldos, relativamente aos recursos transferidos do OGE.

Acima de tudo, a Conta Geral do Estado deve ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira e deve obedecer os princípios de regularidade financeira, legalidade, economicidade, eficiência e eficácia na obtenção e aplicação dos recursos públicos colocados à disposição dos órgãos e instituições.

No que concerne ao conteúdo, o art. 58º do SAFE estabelece que a conta Geral do Estado deve conter informação completa relativa à:

- a) Receitas cobradas e despesas pagas pelo Estado;
- b) Financiamento do défice orçamental;
- c) Fundos de terceiros;
- d) Balanço do movimento de fundos entrados e saídos na Caixa do Estado;
- e) Activos e passivos financeiros e patrimoniais do Estado;
- f) Adiantamentos e suas regularizações.

Na verdade, o conjunto de demonstrações financeiras que fazem parte da prestação de contas dos organismos públicos e demais documentações devem transmitir uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, patrimonial e dos fluxos da Tesouraria. Para que isso aconteça há que dar cumprimento aos princípios orientadores da apresentação da Conta Geral do Estado e, conseqüentemente, da boa governação.

Quanto aos prazos, os mesmos são os fixados no art. 61º do SAFE e art. 4º da Lei 8/99, de 20 de Agosto.

O dever de cumprimento dos prazos fixados na lei coloca em interacção três órgãos, a saber:

- No tocante ao Governo, segundo o estipulado no art. 61º do SAFE, este deve apresentar ao Tribunal de Contas a Conta Geral do Estado, até ao dia 30 de Abril do ano seguinte àquele a que a referida conta respeite;
- Relativamente ao Tribunal de Contas, este deve enviar à Assembleia Nacional o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado até ao dia 31 de Julho do ano seguinte àquele a que a Conta Geral do Estado respeite;
- Por último, a Assembleia aprecia e aprova a Conta Geral do Estado a partir da Sessão seguinte à entrega do Relatório e Parecer do Tribunal de Contas.

Quanto à Conta de Órgãos e Instituições Autónomas, as previstas no nº 1 do art. 60º, os prazos são regulamentados pelo Ministro que superintende a área das Finanças, conforme reza o nº 2 do art. 60º.

III - Tribunal de Contas – órgão de Controlo Externo

1. O papel do Tribunal de Contas

O julgamento político das Contas Governamentais é competência exclusiva do poder legislativo, a Assembleia Nacional.

Para tanto devem contar com o auxílio do Tribunal de Contas ou instituições congêneres que lhes propiciam, previamente, a apreciação de natureza técnica sobre a execução financeira dos programas governamentais expressos no Orçamento Geral do Estado. Essa opinião técnica é enviada para a Assembleia Nacional juntamente com um relatório anual que deverá conter uma síntese das deliberações jurisdicionais referentes ao ano económico em causa e propor as medidas a adoptar para melhorar a gestão económica e financeira dos recursos aplicados pelo Estado.

Portanto, o parecer sobre a Conta Geral do Estado tem como destinatário o Parlamento, fazendo nascer daí uma relação entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional.

Assim, há um preceito implícito sobre a divisão de tarefas entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional, competindo ao primeiro a tarefa de produção de informação analítica adicional à conta entregue pelo Governo, e ao segundo a de proceder à avaliação política dessas informações.

Como sabemos, o princípio da separação dos poderes do Estado prevê para o poder Legislativo a função precípua de emissão de comandos normativos disciplinadores da vida jurídica no seio do Estado. Como coadjuvante dessa nobre função, temos também a fiscalização financeira e orçamental dos Poderes do Estado, bem como de qualquer ente de direito público ou privado que nas suas actividades utilize bens, dinheiros ou valores públicos.

Desta forma, o dever de prestar contas simboliza a divisão e equilíbrio entre Poderes, delimita os poderes do Executivo e afirma a primazia da coisa pública e do interesse público, o bem comum, a comunidade, em suma, o ideal do Estado Republicano. Essa separação de poderes é preconizada pela própria lei: art. 61º do SAFE.

Resulta daí não só a importância do parecer do Tribunal de Contas na apreciação e julgamento da Conta Geral do Estado referente a cada exercício económico, como também a importância da relação existente, nesta matéria, entre a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas.

Na verdade, e embora se trate de um acto tipicamente consultivo, o Parecer do Tribunal de Contas constitui um importante instrumento de análise da Conta do Estado, na medida em que contém uma apreciação da respectiva actividade financeira, que culmina com a emissão de um juízo sobre a regularidade e a legalidade da execução orçamental, bem como sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão efectuada e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

O papel dos Tribunais de Contas, como órgão do Estado que promove a cidadania financeira, é o de ajudar os cidadãos a conhecerem melhor o destino das verbas provenientes dos impostos que pagam e dos dinheiros dos contribuintes de que os Estados são meros fieis depositários. Mais ainda, deve ser o de exigir do Governo em geral e de todos os gestores da coisa pública, em particular, mais responsabilidade, mais compromisso cívico, mais justiça mais desenvolvimento e melhores contas públicas.

2. Enquadramento e Jurisdição

As atribuições legalmente cometidas ao Tribunal de Contas correspondem à necessidade de controlo financeiro dos dinheiros públicos, das receitas e das despesas públicas e do património público, com vista a assegurar a conformidade do exercício da actividade de administração daqueles recursos com a Ordem Jurídica, julgando, sendo caso disso, a responsabilidade financeira inerente. Assim, tais atribuições originam dois tipos de poderes a exercer pelo Tribunal de Contas: o poder de controlo financeiro, de um lado, e o poder jurisdicional, do outro.

Por conseguinte, a função do controlo financeiro e a função de controlo jurisdicional são exercidas em relação às entidades que fazem parte do Sector Público Administrativo, do Sector Público Empresarial e, em geral, relativamente a todas as entidades que gerem ou utilizam dinheiros públicos, mormente as previstas no art. 2º da lei nº 3/99, a saber:

- a) O Estado e todos os seus serviços;
- b) Os serviços autónomos e projectos;
- c) A Administração regional e local;
- d) As Empresas Públicas e as Sociedades de Capitais exclusiva ou maioritariamente públicos;
- e) Os tesoureiros ou exactores da Fazenda Pública, responsáveis por contas relativas a material ou equipamentos e quaisquer entidades que giram ou beneficiem de recitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais ou das entidades referidas no número anterior, ou obtidos com a intervenção destes, consubstanciados nomeadamente em subsídios, empréstimos ou avales;
- f) As comissões administrativas e de gestão de dinheiros públicos, seja qual for a sua designação, e, em geral, todos os responsáveis pela gestão de bens e dinheiros públicos.

Assim sendo, conclui-se que o Tribunal de Contas é estrutural e funcionalmente, um Tribunal, mais concretamente, um Tribunal Financeiro. Neste âmbito o Tribunal julga as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à sua jurisdição (os que foram descritos acima), elabora o relatório e emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Esta responsabilidade advém das competências próprias do Tribunal de Contas, definidas na lei. O nº 2 do art. 1º da Lei 3/99, define o Tribunal de Contas como o órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento de contas que a lei mandar submeter-lhe; a alínea a) do nº 1 do art. 16º da Lei nº 3/99, atribui ao Tribunal de Contas a competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Na verdade, é à Secretaria do Tribunal de Contas que incumbe o dever de realizar os trabalhos preparatórios conducentes à emissão do relatório sobre a Conta Geral do Estado, segundo o que reza a alínea a) do art. 2º da Lei 4/99.

Quanto ao “julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”, encontramos na Lei nº 8/99, de 20 de Agosto o correspondente regime jurídico.

Assim, reza o nº 1 da referida lei que o julgamento das contas consiste na apreciação da legalidade da actividade das entidades sujeitas à prestação de contas, bem como da respectiva gestão económico-financeira e patrimonial.

Pelo estipulado no nº 2 da lei em referência, estão sujeitos à prestação de contas os responsáveis, de direito ou de facto, pela gestão das entidades referidas nas alíneas b) à e) do art. 2º da Lei nº 3/99, qualquer que seja o grau da sua autonomia, ainda que as suas despesas sejam parcial ou totalmente cobertas por receitas próprias ou que umas e outras, não constem do Orçamento do Estado.

Em última ratio, o Tribunal de Contas deve exercer a sua acção visando a consciencialização dos gestores e exactores públicos, para que estes por sua vez, possam zelar por uma adequada aplicação dos recursos públicos e pela implantação de uma cultura de prestação de contas dos actos de gestão. A prestação de contas é o suporte da boa governação, princípio indissociavelmente ligado ao da transparência e da integridade.

IV - Elaboração do Parecer Sobre a CGE

1. Importância do Parecer

Em São Tomé e Príncipe, à margem do que estipulam as leis supracitadas, a prestação de contas pelo Governo não tem sido uma pratica regular. Apesar de ter iniciado as suas actividades desde 2003 o Tribunal de Contas ainda não emitiu nenhum parecer sobre a Conta Geral do Estado, porque esta nunca lhe foi apresentada pelo Órgão competente.

Sem a emissão do parecer sobre a CGE, o Tribunal de Contas vê-se limitado no seu papel de órgão de controlo e, consequentemente, constata-se estar perante a violação, não só do princípio da transparência na gestão da res publica, como também, da ausência da garantia da prossecução dos ideais da boa governação, como fim último do Estado de Direito Democrático do mundo moderno.

No entanto, o Tribunal de Contas, por via do controlo a posteriori, tem desenvolvido auditorias e tem estado atento ao reforço da responsabilidade dos gestores e utilizadores de fundos públicos, assegurando a penalização dos responsáveis pelo seu mau uso ou uso indevido, procurando avaliar o impacto da sua acção na melhoria do sistema e na correcção de irregularidades financeiras.

Embora tenha estado sempre presente a ideia de que a sociedade é o principal fiscal das acções governamentais, de facto essa fiscalização encontra barreiras consideráveis que, se não impedem, pelo menos dificultam muito a sua realização, dado o elevado nível de desinformação do cidadão em relação a temas políticos e administrativos. Torná-la possível significa, dentre outras coisas, o acesso à informação como instrumento de participação e fortalecimento do exercício do direito à cidadania, com a exigência de que a actividade de controlo e fiscalização seja entendida como um processo de interacção entre o Tribunal de Contas, a Assembleia Nacional e a Sociedade Civil organizada.

A accountability, portanto, é básica quando se fala na participação da sociedade no controlo efectivo dos gastos públicos e responsabilização dos gestores públicos, mecanismo típico da democracia participativa na realização do controlo continuado do Governo, pois, apesar de teoricamente intraduzível para o português, o complexo conceito é usualmente compreendido como obrigação que as organizações e pessoas têm de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.

O nosso sistema, ao protelar o devido julgamento das contas anuais do Governo, permite que a Assembleia Nacional se torne responsável pela indução da sociedade ao indevido, ou mesmo nenhum, juízo de valor acerca da conduta do Poder Executivo, naquele exercício, quanto à gestão da coisa pública, impossibilitando os cidadãos de poderem compreender a real situação das contas públicas e a formularem um juízo crítico acerca dos resultados alcançados pela acção dos governantes. Com efeito, ao gestor não lhe cabe mais falar em responsabilidade por falhas, se o órgão competente para a sua análise não as julga e nem se quer se interessa pelo assunto.

Os estudiosos nesta matéria são praticamente unânimes em asseverar que a ineficácia dos mecanismos de controlo (accountability) propicia desconhecimento do sistema e falta de reacção da sociedade ao jogo de interesses políticos no uso dos recursos públicos. Daí reconhecerem que a efectiva participação da sociedade exige canal próprio, adequado, e, assim, o controlo social efectivo dos gastos públicos somente se consolidará com a fiscalização organizada e estruturada dos cidadãos.

Se na nossa Constituição estivesse consagrada esta matéria, obrigando o Governo a prestar contas, acredita-se que seria um contributo para educar o cidadão na tomada de consciência para a democracia, mostrando-lhe que todo o tipo de participação no

processo interactivo Sociedade-Estado é fundamental para a vida de todos, destacando-se essa modalidade de participação democrática exercida por intermédio do controlo social dos gastos públicos (accountability), atendendo às reclamações de uma sociedade que almeja vivenciar a cidadania plena.

Sendo assim, o julgamento pela Assembleia Nacional, da prestação de contas anual do Governo, poderia, sim, vir a constituir elemento capaz de motivar e instrumentalizar a sociedade para o exercício da accountability e, por acréscimo, ampliar a consciência sobre a legitimidade do poder e dos valores da democracia, reforçando-se a confiança dos cidadãos na qualidade e no desempenho governamental.

2. Conteúdo e Estrutura do Parecer

Como já se tem feito referência, cabe ao Governo deveria fornecer ao Tribunal de Contas os elementos indispensáveis para a verificação das despesas dos diversos ministérios e a elaboração do seu relatório e decisão sobre a Conta Geral do Estado. No entanto, isso não tem acontecido no nosso país.

Contudo, entende-se que no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal pode formular recomendações à Assembleia Nacional sobre as matérias em causa, bem como sobre os respectivos serviços que as executam, procurando ter em atenção sempre os seguintes aspectos:

- * A actividade financeira do Estado, nos domínios do Património, receitas, despesas, tesouraria e créditos públicos;
- * O cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar;
- * As responsabilidades directas do Estado, incluindo a concessão de avales;
- * O inventário do património do Estado;
- * A execução dos programas de acção, investimentos e financiamento das empresas públicas;
- * As subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado;
- * O Orçamento da Segurança Social;

- * As doações e outras formas de assistência não onerosa de organismos internacionais;
- * Outros aspectos que a lei determine.

VII - Considerações Finais

Uma tomada de consciência da res publica e do dever de que o Governo tem de zelar pelo correcto uso dos recursos públicos, rompe com a ideia de que a prestação de contas é um assunto exclusivo do Tribunal de Contas e da Assembleia Nacional.

Para além do Parlamento, o Parecer tem ainda como destinatários os cidadãos. Na verdade, cabe ao Tribunal de Contas dar conhecimento aos cidadãos de como decorreu a aplicação dos impostos arrecadados ao longo de cada exercício.

É de capital importância que os cidadãos disponham de informação para que também eles possam exercer um controlo sobre a actividade do Estado - o controlo social, controlo difuso ou controlo político em sentido amplo - controlo este que se efectivará, fundamentalmente, através do exercício do direito de voto.

Na verdade, interessa à sociedade a devida atenção ao julgamento das contas do Governo, pois ela tem o direito de ver com transparência, o cumprimento da lei, sobretudo quando a matéria está vinculada à aplicação de recursos públicos. A sociedade tem o direito de saber de que forma os gestores estão gastando os recursos e administrando o património público, devendo valer-se para tanto, de uma livre e ampla rede de informações proporcionada pelas mídias e pela internet, pois os cidadãos eleitores só poderão votar livremente se dispuserem de informação acessível, suficiente e credível, caso contrário tal liberdade será apenas formal.

Portanto, a publicidade da Conta Geral do Estado e do respectivo Parecer são, pois, uma exigência do Estado de Direito democrático.

VIII - Recomendações

Pelo que fica exposto e, perante o regime vigente nos Tribunais de Contas da CPLP, a elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado se apresenta como um corolário do Estado de Direito Democrático.

Dada a necessidade de se prosseguir com esta importante prática, recomenda-se o seguinte:

1 - Que o controlo exercido pelos Tribunais de Contas seja um mecanismo impulsor de um modelo de gestão que prime pelo maior rigor e transparência da coisa pública, como forma de assegurar o desenvolvimento sustentável.

2 - Que nos países onde a lei e/ou a Constituição são omissas em relação à matéria, urge dotar o seu ordenamento jurídico de diplomas que visem adequar os respectivos textos, garantindo o alcance do almejado objectivo, a boa governação.

3 - Que, não obstante os resultados já alcançados por alguns países, haja continuidade na troca de experiência entre as ISC dos Estados membros da CPLP.

Fontes Bibliográficas

1. Jornal online, “Prestando Contas”, entrevista à Maria da Conceição da Costa Marques do Instituto Superior da Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC).
2. Revista do Tribunal de Contas de Cabo Verde, Junho de 2002.
3. Site dos Tribunais de Contas da CPLP .
4. WWW. Efsur.org/portal/Page/TUC, colaboração entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas de Cabo Verde.
5. Assembleia Geral das ISC da CPLP, Novembro de 2002.
6. Site do Tribunal de Contas de Portugal, historial do Tribunal de Contas
7. Site do Tribunal de Contas de Angola, Moçambique e Brasil.



REUNIÃO DELIBERATIVA DA ASSEMBLEIA GERAL
DECLARAÇÃO DE S. TOMÉ

As Instituições Membros da Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal e S.Tomé e Príncipe, reunidas na sua VI Assembleia-Geral na Cidade de São Tomé, São Tomé e Príncipe, de 11 a 14 de Outubro de 2010, aprovam a presente Declaração, que passa a ser chamada DECLARAÇÃO DE SÃO TOMÉ, contendo as CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES relativas ao Tema *O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO*, bem como ao Tema *O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO NO ÂMBITO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS*, que a consubstanciam.

TEMA I: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Conclusões:

Conscientes da missão que lhes está constitucional e legalmente cometida, as ISC consideram que:

1. A corrupção é um fenómeno global com consequências nefastas nos campos social, político e económico;
2. O combate à corrupção é um pré-requisito para se assegurar a boa governação e o desenvolvimento dos países membros;
3. As ISC desempenham um papel preponderante na estratégia global de luta contra a corrupção;
4. A impunidade, a falta de transparência e a ausência de controlos são fatores de realimentação da corrupção;
5. O papel das ISC no combate à corrupção pode ser exercido em três vertentes: preventiva, sancionatória e educativa;
6. A INTOSAI estabelece, na Declaração de Lima, que a realização da fiscalização sucessiva é tarefa indispensável das ISC e que a situação legal e as condições de cada país devem ser avaliadas pelas respectivas ISC para a realização da fiscalização prévia.

Recomendações:

A fim de aperfeiçoar o seu desempenho no combate à corrupção, as ISC devem:

1. Actuar na fiscalização da legalidade, regularidade, transparência, eficácia e eficiência da actividade financeira do Estado e da boa gestão dos dinheiros públicos, contribuindo de forma decisiva e relevante para uma estratégia global de luta contra o fenómeno da corrupção;
2. Buscar interacção mais eficiente com outras instituições nacionais e internacionais como forma de conferir maior eficácia no combate à corrupção;
3. Manter devidamente informados os cidadãos sobre as suas acções e decisões no que respeita ao combate à corrupção.

TEMA II: O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO NO ÂMBITO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Conclusões:

Conscientes da missão que lhes está constitucional e legalmente cometida, as ISC consideram ainda que:

1. A prestação de contas é dever inafastável de todos os que gerem dinheiros públicos;
2. A Conta Geral do Estado (CGE) é a expressão maior deste dever de prestação de contas por todos os Governos;
3. É competência legal de muitas ISC lusófonas emitir Relatório e Parecer sobre a CGE, em apoio ao julgamento político exercido pelo Parlamento;
4. As conclusões e recomendações das ISC no Relatório e no Parecer sobre a CGE constituem-se em instrumentos para a promoção da boa governação. Nesse aspecto, as ISC são aliadas dos Governos para o aperfeiçoamento da gestão pública;

5. O Relatório e o Parecer sobre a CGE têm como destinatário imediato o Parlamento e destinatários mediatos a sociedade, em geral, e o cidadão, em particular;
6. A publicidade da CGE e dos respectivos Relatório e Parecer são uma exigência do Estado de Direito Democrático.

Recomendações:

Pelo que fica exposto, perante o regime vigente nas ISC da CPLP, e dada a necessidade de seguir com essa importante prática, recomenda-se o seguinte:

1. Em homenagem aos princípios da transparência, do interesse público e da legalidade, urge que os Governos dos países membros da CPLP elaborem e submetam às ISC as respectivas CGE, com vista à emissão do respectivo parecer;
2. Nos países onde a Constituição e/ou a lei são omissas em relação à elaboração e apresentação da CGE e à emissão dos respectivos Relatórios e Pareceres pelas ISC, impõe-se dotar os ordenamentos jurídicos respectivos, de diplomas específicos sobre a matéria;
3. As ISC devem dar a mais ampla divulgação ao seus Relatórios e Pareceres à CGE;
4. As ISC devem monitorar o cumprimento das recomendações contidas nos Relatórios e Pareceres sobre a CGE;
5. As ISC devem desenvolver ferramentas e tecnologias de informação e comunicação (TIC) que permitam o acompanhamento em tempo real da execução da CGE;
6. As ISC da CPLP devem continuar a apoiar-se reciprocamente no aperfeiçoamento da qualidade dos respectivos Relatórios e Pareceres sobre a CGE.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO





Exmo. Senhor Presidente do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, Dr. Francisco Fortunato Pires, ilustre anfitrião desta VI Assembleia Geral,

Exmos. Senhores Presidentes das demais Instituições Superiores de Controlo presentes neste evento,

Exmas. Senhoras e Senhores que integram as delegações dessas Instituições,

Desde logo cabe-me apresentar os cumprimentos do Exmo. Senhor Dr. Cláudio Ximenes, Presidente do Tribunal de Recurso, instituição judiciária máxima da República Democrática de Timor-Leste que, por razões de saúde, não lhe foi possível, com muita pena sua, estar presente nesta Assembleia Geral.

Cabe-me, por isso, transmitir a V. Exas., com particular agrado, que já se encontra em curso o procedimento legislativo tendente a criar a Instituição Superior de Controlo de Timor Leste.

Assim, considerando:

Que foi apresentada por Portugal, nesta VI Assembleia Geral da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP, uma proposta no sentido de juntar a realização do II Seminário desta Organização com a comemoração dos 15 anos da mesma;

Que, na sequência do Plano Estratégico para o Sector da Justiça 2011-2030, aprovado pelo Conselho de Coordenação da Justiça em 12 de Fevereiro de 2010 e pelo Conselho de Ministros em 31 de Março 2010, no qual se prevêem as principais medidas, projectos e actividades a desenvolver no sector para o período de 2011-2030, entre os quais a implementação da Instituição Superior de Controlo de TL, está já em curso o processo legislativo que visa a criação da Instituição,

Que se encontra prevista a entrega pelo Governo do respectivo projecto de lei ao Parlamento Nacional, até ao final do ano em curso,

Que os Estatutos da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP já prevê, no seu art. 5.º, que a ISC da RDTL fará parte da Organização enquanto membro de pleno direito logo que a mesma seja criada, tendo nos últimos anos assistido aos trabalhos da Organização com o Estatuto de observador,

Que o Tribunal de Recurso, enquanto instituição judicial máxima da RDTL assumirá transitoriamente, nos termos do art. 129.º da sua Constituição, as funções da Instituição Superior de Controlo que vier a ser criada até ao exercício pleno das atribuições do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas,

Considerando, ainda, a importância e a necessidade de divulgação e sensibilização junto das autoridades e população timorenses relativamente às funções a desempenhar pela futura Instituição Superior de Controlo,

e, por último, a relevância histórica que revestirá a assunção pela futura Instituição de Controlo de Timor-Leste do seu estatuto de membro de pleno direito da OISC/CPLP, e na sequência de mandato nesse sentido de S. Exa. a Ministra da Justiça da República de Timor-Leste, Dra. Lúcia Lobato, bem como do Presidente do Tribunal de Recurso que, pelas razões que já referi, não pode estar presente, tenho a honra de, em seu nome e no meu, transmitir a esta Assembleia a disponibilidade de Timor Leste para organizar as comemorações dos 15 anos da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP, bem como o seu II Seminário, propondo, assim, que este importante evento tenha lugar em Timor-Leste, em data a acordar oportunamente e que previsivelmente será entre Junho e Julho de 2011.

Finalmente, gostaria ainda de vos dizer que muito honrará o meu país a presença de tão ilustres dignitários numa demonstração de apoio da OISC/CPLP à implantação da Instituição Superior de Controlo da República Democrática de Timor-Leste.

O Presidente do Tribunal de Recurso

Maria Natércia Gusmão
(Em substituição)

**PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE S. TOMÉ
E PRÍNCIPE - Conselheiro FRANCISCO FORTUNATO PIRES**



Senhores Presidentes e Chefes das Delegações das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Excelências;

Digníssimo Senhor Procurador Geral da República;

Excelentíssimos Senhores Membros das Delegações das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa;

Senhoras e Senhores Chefes dos Serviços, Auditores e demais funcionários do Tribunal de Contas;

Distintos convidados;

Minhas Senhoras e meus Senhores.

Após três dias de intenso trabalho que permitiram escarpelizar os temas selecionados para esta VI Assembleia, eis que os nossos trabalhos caminham para o fim.

Foram três dias de profícuo labor, que permitiram discutir de forma aprofundada assuntos que se prendem com a vida e funcionamento das nossas instituições e que permitiram chegar a importantes conclusões e recomendações que, estamos certos, contribuirão, no futuro, para a elevação do nível de intervenção das mesmas.

Enquanto instituição anfitriã, não podemos deixar de renovar aqui os nossos agradecimentos pela disponibilidade das nossas congéneres em brindar-nos com a presença de tão distintas delegações que propiciaram não só a excelência das participações mas também a maximização dos resultados.

As importantes conclusões e recomendações que dão corpo à declaração de S. Tomé são a prova inequívoca do elevado nível dos debates aqui ocorridos.

Por isso, não podemos deixar de uma vez mais agradecer a presença e participação de vossas excelências, senhores presidentes e chefes das delegações bem como das

importantes delegações de que se fizeram acompanhar, enquanto obreiros dos resultados ora alcançados.

Aceitem, por isso, os nossos agradecimentos e votos de que a OISC/CPLP continue a ser uma força viva e ativa, suscetível de contribuir para o reforço da unidade e cooperação entre as nossas instituições superiores de controlo.

Resta-me, por isso, em nome do coletivo de juízes e funcionários do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe e no meu próprio, desejar a vossas excelências, senhores presidentes e chefes das delegações e respetivos membros, boa viagem de regresso aos vossos países.

Ao Tribunal de Contas da República de Cabo Verde enquanto país anfitrião da VII Assembleia, quero formular os melhores votos de sucessos na preparação e realização do evento.

Porque a realização deste fórum só foi possível graças ao concurso e empenhamento de uma alargada equipa, não gostaria de concluir sem dirigir uma palavra de agradecimento e de muito apreço, em primeiro lugar, ao governo da República na pessoa de Sua Excelência o Primeiro-Ministro e Chefe do Governo, pelo apoio e cooperação prestados pelo, que em muito contribuíram para o sucesso do evento.

Gostaria de testemunhar, igualmente, os meus agradecimentos aos membros da Comissão Organizadora, pelo denodo com que no seu conjunto se entregaram ao trabalho, para que fosse possível chegar ao fim com os resultados obtidos.

Não gostaria de deixar de agradecer também a todos quantos deram o seu concurso para que o êxito desta VI Assembleia se traduzisse em realidade.

Refiro-me, em particular, aos elementos do secretariado, do protocolo, das forças de segurança e da polícia, e também aos motoristas, cujo concurso foi igualmente importante para o êxito alcançado.

Por isso, a todos os nossos melhores agradecimentos.

Declaro encerrados os trabalhos da VI Assembleia da OISC/CPLP.



Relatório da Secretaria Geral (TCU - Brasil)

No dia treze de outubro dois mil e dez, às 9 horas, na Sala de Conferências do Hotel Pestana São Tomé, na Cidade de São Tomé, sob a Presidência do Juiz Conselheiro Francisco Fortunato Pires, Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, realizou-se a Reunião Deliberativa da VI Assembleia-Geral da OISC/CPLP. Presentes o Juiz-Conselheiro Julião António, Presidente do Tribunal de Contas de Angola, o Juiz-Conselheiro José Carlos Delgado, Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Juiz-Conselheiro Firmino José Mendes Moreira, representando o Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o Juiz-Conselheiro Machatine Paulo Marrengane Munguambe, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, e o Juiz-Conselheiro Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes, Vice-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal. Presentes, também, a Juíza-Conselheira Sara Maria Andrade Rodrigues Boal, do Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Juiz-Conselheiro Quintino Gomes Cá, do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, os Juízes-Conselheiros José Estêvão Muchine e Amílcar Mujovo Ubisse, do Tribunal Administrativo de Moçambique, o Juiz-Conselheiro José Luis Pinto de Almeida, do Tribunal de Contas de Portugal, e os Juízes-Conselheiros José António de Monte Cristo e Bernardino dos Ramos Araújo, do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe. Presentes, como Observadores, Custódia Maria Viera Neves, do Comissariado da Auditoria de Macau, a Juíza Maria Natércia Gusmão Pereira, Presidente do Tribunal de Recursos de Timor-Leste, bem como Johanes Naro e Ana Luísa Vieira Duarte Fraga, também pelo Timor-Leste. Presentes, ainda, os Técnicos António Costa Jorge, Domingas Garcia, Paulino Sousa e Túlio Negrão Barros, do Tribunal de Contas de Angola; Valéria Cristina Gomes Ribeiro, do Tribunal de Contas da União do Brasil; Iolanda Fortes, do Tribunal de Contas de Cabo Verde; N'famara N'Ghabo, do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau; Carlos Maurício Cabral Figueirêdo, pelo Tribunal Administrativo de Moçambique; Eleonora Pais de Almeida, do Tribunal de Contas de Portugal; Ricardino Costa Alegre, Artur Celestino Vera Cruz, Isabel Maria Vera Cruz Cunha, Lúcia Lima Neto, Taciana Sequeira, Quintino Nascimento do Espírito Santo, Herlander Rossi da Costa Medeiros, Ernestina Costa e Arlete Pinto Zeferino, do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe; e Macleuler Costa Lima, da Secretaria-Geral da OISC/CPLP.

O Presidente da Reunião deu as boas-vindas aos participantes e agradeceu a presença de todos. Antes de dar-se início à sessão, o Juiz-Conselheiro Francisco Fortunato Pires consultou se haveria alguma outra comunicação a ser feita pelos presentes. Nesse sentido, o Juiz-Conselheiro Julião António, Presidente do Tribunal de Contas de Angola, procedeu à leitura de Nota acerca das modificações por que passou a ISC angolana no

corrente ano. Referida Nota encontra-se em anexo a esta Ata. Após isso, iniciaram-se os trabalhos conforme se segue:

1. PLANO ESTRATÉGICO 2008-2010 DA ORGANIZAÇÃO

- O Presidente Francisco Fortunato Pires solicitou à Secretaria-Geral que efetuasse a leitura do Relatório da Execução do Projeto Operacional (PO) do Plano Estratégico (PE) 2008-2010 da OISC/CPLP. A leitura da mensagem do Secretário-Geral, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, e do histórico sobre a matéria foi efetuada pelo Assessor da Secretaria-Geral, Macleuler Costa Lima. A seguir, a Auditora do TCU/Brasil, Valéria Cristina Gomes Ribeiro, apresentou os resultados da execução do PO-PE 2008-2010 (documento anexo à Ata). Feito isto, a Assembleia-Geral decidiu aprovar o Relatório da Secretaria-Geral.
- A seguir, foi posto em discussão o Plano Bienal de Capacitação 2011-2012 da OISC/CPLP, distribuído previamente aos Membros da Organização. Por solicitação do TC da Guiné-Bissau, foram inseridas demandas daquela ISC no documento. O TC de Cabo Verde solicitou que cada Tribunal designasse representante para revisar o Plano de Capacitação e verificar a exequibilidade das ações ali contidas. O grupo reuniu-se para o efeito e efetuou algumas revisões que foram incorporadas ao documento (ver anexo). Feito isto, os Representantes das ISC lusófonas decidiram aprovar o Plano Bienal de Capacitação 2011-2012 da OISC/CPLP.
- Ao final da discussão sobre este item, o TC de Portugal apresentou proposta no sentido de que a Equipe Técnica de Servidores das sete ISC lusófonas, incumbida de executar ações referentes ao Plano Estratégico 2008-2010 da OISC/CPLP, e que se reuniu em junho de 2010 em Lisboa, passe a reunir-se periodicamente de dois a três dias antes das Reuniões Anuais da Organização. Dessa forma, em 2011, a Equipe Técnica se reunirá antes da Reunião do Conselho Diretivo a fim de revisar o atual PE 2008-2010 e apresentar proposta ao CD do novo PE da OISC/CPLP e respectivo Plano de Ação, que terão a vigência de 2011 a 2016, e que serão posteriormente submetidos à VII Assembleia-Geral da Organização, a realizar-se em 2012. Por conseguinte, a referida Equipe acompanhará, em suas reuniões anuais, a execução do PE 2011-2016 da Organização. A proposta portuguesa foi aceite por unanimidade.

2. VIGÊNCIA DO ART. 29º-2 DO ESTATUTO - FINANÇAS DA ORGANIZAÇÃO (PO-PE – AÇÃO IV.F): DISCUSSÃO

- O Presidente da ISC santamente, Juiz-Conselheiro Francisco Fortunato Pires, solicitou à Secretaria-Geral que lesse Nota Técnica (em anexo) sobre o assunto. Após a leitura do documento pelo Assessor da SG, procedeu-se à apresentação da Decisão do Conselho Diretivo (Reunião de São Tomé, 11 de outubro de 2010), verbis: “após a leitura da Nota Técnica, em que se confirma a disponibilidade de abertura da conta da Organização pelo TC-Cabo Verde, o Juiz-Conselheiro Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes, do TC-Portugal, reiterou a posição no sentido de apoiar a constituição da referida conta em Cabo Verde. O TCU-Brasil e o TC-São Tomé e Príncipe reafirmaram o apoio à proposta cabo-verdiana.”
- O TC de Cabo Verde confirmou sua disponibilidade em abrir a conta da Organização, a fim de viabilizar os depósitos das quotas das ISC.
- A proposta foi aprovada de forma unânime pela Assembleia-Geral.

3. FÓRUM DE TRIBUNAIS DE CONTAS NO ÂMBITO DA INTOSAI. ADMISSÃO DA OISC/CPLP NA INTOSAI COM O STATUS DE MEMBRO ASSOCIADO (PO-PE – AÇÕES V.A e V.D)

- O Presidente Francisco Fortunato Pires solicitou à Secretaria-Geral que lesse Nota Técnica (em anexo) sobre o assunto. Da leitura efetuada, destacou-se que a OISC/CPLP fora admitida como Membro Associado da Intosai, pelo que já foi notificada pela referida Organização no sentido de se proceder ao pagamento da quota anual (de 2010) no valor de 2.380 euros.
- Ainda no âmbito deste tema, o TC de Portugal se ofereceu para organizar a realização de um Fórum de Tribunais de Contas, paralelamente às reuniões do Incosai 2010, na África do Sul. Além disso, convidou a todas as ISC lusófonas a enviarem um delegado para participar do VIII Congresso da Eurosai, a ocorrer de 30 de maio a 02 de junho de 2011, em Lisboa-Portugal.
- O TC de Angola ofereceu-se para que, juntamente com o TA de Moçambique, efetuem diligências junto ao Secretariado do Incosai 2010 no sentido de que a língua portuguesa seja usada nos trabalhos daquele evento.
- As propostas acima mencionadas mereceram a ratificação dos Membros da OISC/CPLP.

4. DISTRIBUIÇÃO DOS ANAIS DA V ASSEMBLEIA-GERAL DA OISC/CPLP (CIDADE DO PORTO, 8 E 9 DE MAIO DE 2008) – TC-PORTUGAL (CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO)

- O Presidente Francisco Fortunato Pires concedeu a palavra ao TC de Portugal a fim de que se desse notícia sobre o assunto. O Juiz-Conselheiro Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes, da ISC portuguesa, informou que os Anais da V AG estão disponíveis, inclusive em meio eletrônico, na internet, a todas as ISC. Cópia do documento também foi distribuída aos Membros das delegações presentes à VI AG.
- Mencionada documentação foi aprovada no Encontro.

5. RELATÓRIOS DE ATIVIDADES DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO (TC PORTUGAL) E DA SECRETARIA-GERAL DA ORGANIZAÇÃO, ABRANGENDO O PERÍODO DE JUNHO DE 2008 A SETEMBRO DE 2010.

- Por solicitação das delegações do TC-Portugal e do TCU-Brasil, e considerando-se que os referidos relatórios foram previamente distribuídos aos Membros da Organização, o Presidente Francisco Fortunato Pires e os demais delegados das ISC da CPLP concordaram com a dispensa de leitura dos documentos durante a sessão de trabalho e aprovaram os citados relatórios (em anexo).

6. I SEMINÁRIO DA OISC/CPLP, REALIZADO EM MACAU (FEVEREIRO DE 2009): NOTÍCIA SOBRE O EVENTO (DECLARAÇÃO DE MACAU) E DISCUSSÃO SOBRE SEDE E PERÍODO DE REALIZAÇÃO DE UM POSSÍVEL II SEMINÁRIO DA ORGANIZAÇÃO. REGISTRO DOS 15 ANOS DE CRIAÇÃO DA OISC/CPLP (29 DE JUNHO DE 1995).

- Por solicitação do Presidente da ISC anfitriã, a Secretaria-Geral procedeu à leitura da Decisão do Conselho Diretivo (Reunião de São Tomé, 11 de outubro de 2010): “foi apresentada proposta do TC-Portugal no sentido de que o II SEMINÁRIO DA OISC/CPLP seja realizado em concomitância com as celebrações dos 15 ANOS DA ORGANIZAÇÃO. Dessa forma, os itens 6 e 13 da Pauta Preliminar da Reunião Deliberativa da VI AG serão aglutinados num único tópico. A proposição da delegação portuguesa foi aprovada pelo Juiz-Conselheiro Francisco Fortunato Pires, Presidente do Conselho Diretivo, e pela delegação do TCU-Brasil. Sobre esse assunto, informou o TC português que a proposta surgiu na sequência da disponibilidade da

delegação de Timor-Leste para que o evento fosse realizado naquele país. Assim, e havendo o acordo da VI Assembleia-Geral, o II Seminário e a celebração dos 15 Anos da OISC/CPLP seriam realizados em Timor-Leste. O objetivo será fazer coincidir o evento com a implantação do Tribunal ou da Câmara de Contas timorense, ocasião em que essa Instituição passará a ser Membro de pleno direito da nossa Organização. Essa proposta também foi aprovada pelos demais participantes da Reunião do Conselho Diretivo.”

- Após isso, o TC português confirmou novamente pleno apoio à proposta de se realizar o II Seminário da OISC/CPLP em Timor-Leste, em conjunto com as celebrações dos 15 Anos da Organização.
- Ato contínuo, o Presidente Francisco Fortunato Pires concedeu a palavra à Chefe da delegação timorense, Juíza-Presidente Maria Natércia Gusmão Pereira, que pronunciou-se sobre o assunto (ver documento em anexo) e afirmou que Timor-Leste está pronto para receber o evento.
- A proposta mereceu aplausos da Assembleia-Geral e foi unanimemente aprovada.

7. AUDITORIA REALIZADA NAS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, EXERCÍCIO 2008, A CARGO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (ASSEGURADA A CONTINUIDADE) E DO TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE (SEGUNDO O CRITÉRIO DA ROTATIVIDADE)

- A Presidência da VI AG concedeu a palavra ao TC de Portugal, que leu o parecer sobre o Relatório da Auditoria realizada em conjunto com o TC de Cabo Verde. A iniciativa foi aprovada por todos os presentes.

8. AUDITORIA REALIZADA NAS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, EXERCÍCIO 2009, A CARGO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE (ASSEGURADA A CONTINUIDADE) E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/BRASIL (SEGUNDO O CRITÉRIO DA ROTATIVIDADE)

- O Presidente Francisco Fortunato Pires lembrou que a Assembleia deveria ratificar a escolha dos Tribunais Auditores (TC de Cabo Verde e TCU do Brasil), conforme Decisão do Conselho Diretivo (Reunião Lisboa, dezembro de 2008). A Decisão do Conselho foi, pois, definitivamente confirmada.

- A seguir, a Auditora Valéria Cristina Gomes Ribeiro, do TCU-Brasil, leu breve relato sobre a conclusão dos trabalhos efetuados no primeiro semestre de 2010. A Assembleia-Geral aprovou as ações realizadas.

9. ESCOLHA (CASO SOLICITADO EM 2011) DOS TRIBUNAIS AUDITORES DAS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, ATINENTES AO ANO DE 2010

- Sobre este tópico, a Presidência da VI AG solicitou que o Secretariado lesse a Decisão do Conselho Diretivo (Reunião de São Tomé, 11 de outubro de 2010), que se apresenta nos seguintes termos: “os participantes da Reunião confirmaram a manutenção do uso do princípio da continuidade e da rotatividade na escolha dos Tribunais Auditores às Contas do Secretariado-Executivo da CPLP. Dessa forma, o Conselho Directivo decidiu submeter à apreciação da VI Assembleia-Geral da Organização (Reunião Deliberativa do dia 13 de outubro) a proposta de que o TCU/Brasil (critério da continuidade) e o TC-Angola (pela rotatividade), sejam, se solicitado em 2011, as ISC auditoras.”
- Dessa forma, a VI Assembleia-Geral decidiu ratificar a Decisão do Conselho Diretivo.

10. SOLICITAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS (ABRACOM) NO SENTIDO DE ADERIR, NA CONDIÇÃO DE OBSERVADOR, À OISC/CPLP. RATIFICAÇÃO DA DECISÃO DO CONSELHO DIRECTIVO

- Por solicitação do Presidente do Tribunal anfitrião, o Assessor da Secretaria-Geral leu a Decisão do Conselho Diretivo (Lisboa, dezembro de 2008), conforme excerto a seguir: “a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), por meio do Ofício ABRACOM nº 213/08, de 09 de dezembro corrente, encaminhou pedido de adesão à OISC/CPLP, na condição de Observador (ver documento). De maneira análoga ao procedimento adotado na III Assembleia-Geral – ocasião em que a ATRICON foi recebida como Observadora junto à OISC/CPLP, a V Assembleia-Geral (Cidade do Porto, maio de 2008) decidiu aceitar o Instituto Rui Barbosa como Observador à OISC/CPLP. O Presidente Francisco Fortunato Pires propôs que, de modo semelhante aos dois procedimentos anteriormente citados, o Conselho Diretivo decida pela aceitação da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM) como Observador à OISC/CPLP, ad referendum

da VI Assembleia-Geral. A proposta santomense foi aprovada de forma unânime pelos Membros do Conselho Diretivo.”

- Dessa forma, a Assembleia-Geral decidiu ratificar a Decisão do Conselho Diretivo (Reunião Lisboa, dezembro de 2008).

11. ESCOLHA DAS SEDES DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO E DA SECRETARIA-GERAL PARA O BIÊNIO 2011/2012

- Com a permissão do Presidente do TC de São Tomé e Príncipe, o Vice-Presidente do TC de Portugal comunicou à Assembleia que aquela ISC mantém a sua disponibilidade para continuar a sediar o Centro de Estudos e Formação da OISC/CPLP. Nesse sentido, a Presidência e os participantes da VI AG solidarizaram-se com essa disponibilidade do TC de Portugal, apoiando e agradecendo todo o esforço e empenho empreendido por aquele órgão nesta matéria.
- De forma semelhante, a Presidência e os demais delegados manifestaram-se no sentido de que a sede da Secretaria-Geral seja merecidamente mantida no TCU/Brasil.

12. DECISÃO SOBRE A SEDE DA VII ASSEMBLEIA-GERAL A SER REALIZADA EM 2012

- O Presidente da VI Assembleia convidou a Secretaria-Geral para ler a Decisão do Conselho Diretivo (Reunião de São Tomé, 11 de outubro de 2010). Assim, conforme informação da Secretaria-Geral, durante referida Reunião “o Conselheiro Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes, do TC português, informou ter o TC-Cabo Verde se oferecido para sediar a VII Assembleia-Geral da OISC/CPLP, em 2012. A proposta em questão colheu parecer favorável dos demais participantes da Reunião do Conselho Directivo, pelo que será submetida à apreciação da VI Assembleia-Geral (Reunião Deliberativa de 13 de outubro de 2010).”
- Nesse sentido, o Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, Juiz-Conselheiro José Carlos Delgado, agradeceu a distinção e o voto de confiança manifestado pelos demais Membros da Organização. Afirmou, ainda, que será um prazer sediar a VII Assembleia-Geral da OISC/CPLP.

- Por fim, todos os delegados aprovaram a proposta cabo-verdiana e aplaudiram-na de pé.

13. OUTROS ASSUNTOS.

- Nesse ponto, foi feita proposta por parte do Presidente da ISC cabo-verdiana a fim de que o conteúdo da palestra proferida pelo Vice-Presidente da ISC portuguesa constasse dos Anais da VI Assembleia-Geral. A proposta foi aprovada por unanimidade.

Dito isto, o Presidente Francisco Fortunato Pires deu por concluídas as atividades e declarou encerrada a Reunião. De tudo eu, Macleuler Costa Lima, Assessor da Secretaria-Geral da OISC/CPLP, lavrei a presente Ata, que vai assinada pelo Presidente desta Reunião e pelo Secretário-Geral da Organização.

JUIZ-CONSELHEIRO FRANCISCO FORTUNATO PIRES
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

MINISTRO LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA
SECRETÁRIO-GERAL DA OISC/CPLP



***Relatório do Centro de Estudos e Formação
(TC Portugal) 2008-2010***

NOTA INTRODUTÓRIA

O Tribunal de Contas de Portugal, como sede do Centro de Estudos e Formação da OISC da CPLP, desenvolveu nos anos de 2008 a 2010 (até à presente data) diversas acções de cooperação, nelas se incluindo cursos de formação, estágios, visitas e outras actividades, para além da elaboração de publicações. É neste âmbito que se elaborou o presente relatório de actividades.

I – ANO DE 2008

1. Encontros e reuniões

- a) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal de uma delegação da Assembleia da República de Moçambique (Fevereiro);
- b) Visita de uma delegação do Tribunal de Contas de Cabo Verde à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas de Portugal (Fevereiro);
- c) Participação de um Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal, no Seminário comemorativo do 7º aniversário do Tribunal de Contas de Angola (Luanda, Abril).
- d) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal de uma delegação do Tribunal Administrativo de Moçambique composta pelo seu Presidente, três Juízes Conselheiros e um Procurador-geral Adjunto (Maio);
- e) Organização na Cidade do Porto da V Assembleia-Geral da OISC da CPLP.

2. Cursos de Formação e Estágios

- a) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal de três técnicos do Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 30 de Março a 5 de Abril;
- b) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal de uma dirigente e um técnico do Tribunal de Contas de Cabo Verde (Maio);
- c) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal de dois técnicos do Tribunal de Contas de Cabo Verde de 19 a 23 de Maio;

- d) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal de um auditor do Tribunal de Contas da Bahia, Brasil (Junho 2008);
- e) Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, no mês de Julho, de uma dirigente do Tribunal de Contas de Portugal para prestar apoio no âmbito da constituição do seu Centro de Documentação e Arquivo;
- f) Uma dirigente do Tribunal de Contas português deslocou-se ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, em Setembro, para monitorar uma acção de formação sobre o “Regime Jurídico de Fiscalização das Despesas Públicas”;
- g) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal de três dirigentes do Tribunal Administrativo de Moçambique (Outubro);
- h) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal (de 10 a 18 de Novembro) e frequência de duas acções de formação, também em Novembro, por parte de um Técnico do Tribunal de Contas de Cabo Verde.

3. Publicações

Em 2008 foram editadas pelo Tribunal de Contas de Portugal e distribuídas por todas as ISC da CPLP as seguintes publicações:

- Publicação alusiva à V Assembleia-Geral da OISC da CPLP;
- Relatório de Actividades de 2007;
- Programa de Formação para 2008;

II – ANO DE 2009

1. Encontros e reuniões

Visita ao Tribunal de Contas de Portugal, no mês de Outubro, do Senhor Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique.

2. Cursos de Formação e Estágios

- a) Curso de formação ministrado no Tribunal Administrativo de Moçambique por dois dirigentes do Tribunal de Contas de Portugal (Abril/Maio);

- b) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal de uma Auditora do Tribunal de Contas do Estado do Amapá, Brasil (Maio);
- c) Estágio, no Tribunal de Contas de Portugal, de um auditor do Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 24 a 27 de Julho (Maio);
- d) Colaboração prestada por uma dirigente do Tribunal de Contas de Portugal ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, no âmbito de preparação da Conta Geral do Estado, no mês de Julho;
- e) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal, no mês de Junho, de um auditor do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e de um auditor do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil);
- f) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal de um auditor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Brasil, nos dias 3, 4 e 5 de Junho;
- g) Frequência de uma acção de formação, no mês de Julho, por um técnico do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau;
- h) Estágio no Departamento de Arquivo, Documentação e Informação do Tribunal de Contas de Portugal, de cinco técnicos do Tribunal Administrativo de Moçambique, no mês de Outubro;
- i) Visita de estudo de dois Conselheiros do Tribunal de Contas de Angola ao Tribunal de Contas de Portugal, de 12 a 15 de Outubro;
- j) Visita de estudo de dois Conselheiros do Tribunal de Contas de Angola ao Tribunal de Contas de Portugal de 19 a 22 de Outubro;
- k) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal, de uma auditora do Comissariado de Auditoria de Macau, nos meses de Outubro e Novembro;
- l) Frequência de uma acção de formação sobre “O código dos contratos públicos” por um técnico do Tribunal Administrativo de Moçambique (TAM), no mês de Novembro;
- m) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal de um auditor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Brasil, nos meses de Outubro e Novembro;
- n) Estágio de formação de dois auditores do TAM, de 16 a 20 de Novembro, no Tribunal de Contas de Portugal.

3. Publicações

Em 2009 foram editadas pelo Tribunal de Contas de Portugal e distribuídas por todas as ISC da CPLP as seguintes publicações:

- Relatório de Actividades de 2008;
- Programa de Formação para 2010;

III – ANO DE 2010

1. Encontros e reuniões

- a) Visita ao Tribunal de Contas, no mês de Abril, de uma delegação de magistrados de Timor Leste, presidida pelo Senhor Dr. Cláudio Xime-nes, futuro presidente da Câmara de Contas;
- b) Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Comissariado de Auditoria do RAEM (Macau), 14 de Maio;
- c) Visita da Ministra da Justiça de Timor-Leste ao Tribunal de Contas, 25 de Maio;
- d) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal de uma Delegação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Brasil), presidida pelo seu Presidente, 31 de Maio;
- e) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal da Presidente e delegação da Assembleia da República de Moçambique, em 15 de Junho;
- f) Reunião da equipa técnica das ISC da CPLP, no Tribunal de Contas de Portugal, de 28 a 30 de Junho.

2. Cursos de Formação e Estágios

- a) Colaboração prestada por uma dirigente do Tribunal de Contas de Portugal na concepção e implementação da futura Câmara de Contas de Timor-Leste (Fevereiro/Março);
- b) Colaboração prestada por um dirigente do Tribunal de Contas de Portugal ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, no âmbito da verificação interna de contas, no mês de Março;

- c) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal de uma delegação do Tribunal de Contas de Angola, de 15 a 18 de Abril;
- d) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal da Senhora Dra. Natércia Gusmão Pereira, magistrada de Timor-Leste, de 26 de Abril a 14 de Maio;
- e) Visita de estudo de funcionários parlamentares da CPLP ao Tribunal de Contas de Portugal, no mês de Julho;
- f) Visita de estudo de uma delegação técnica do Tribunal de Contas da União (Brasil) ao Tribunal de Contas de Portugal, no mês de Julho;
- g) Colaboração prestada por uma auditora do Tribunal de Contas de Portugal ao Tribunal Administrativo de Moçambique, na área do parecer sobre a Conta Geral do Estado, nos meses de Setembro e Outubro;
- h) Prevista a frequência de diversas acções de formação, no Tribunal de Contas de Portugal, por catorze técnicos do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, no período de Julho a Dezembro do corrente ano;
- i) Na sequência da acção de cooperação com o Tribunal de Contas de Timor Leste e para prestar apoio à sua implementação in loco, foi autorizada a comissão de serviço, por um ano, de uma dirigente do Tribunal de Contas de Portugal, a partir do mês de Setembro.

IV – NOTA FINAL

O presente Relatório descreve as acções principais que foram desenvolvidas, mas, naturalmente, deve ter-se em atenção a “cooperação invisível”, levada a cabo pelos Técnicos das ISC da CPLP nos múltiplos contactos que são estabelecidos, podendo já falar-se de uma rede de cooperação no âmbito da nossa Organização.

Lisboa, Setembro de 2010

Guilherme d’Oliveira Martins,
(Presidente do Tribunal de Contas de Portugal)

