

Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa



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

III ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP

Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004

*Centro de Estudos e Formação
(Tribunal de Contas de Portugal)*

Lisboa
2005

Direcção

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Alfredo José de Sousa

Coordenação

Director-Geral do Tribunal de Contas de Portugal

José F. F. Tavares

*Auditor-Coordenador do Departamento de
Consultadoria e Planeamento do
Tribunal de Contas de Portugal*

João Figueiredo

Capa, Paginação e

Composição Gráfica

Lúcia Gomes Belo

Montagem e encadernação

Augusto A. Maris dos Santos

Afonso Rebelo

Edição

Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC) da
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
Centro de Estudos e Formação

(Sede: Tribunal de Contas de Portugal - www.tcontas.pt)

Tiragem

300 ex.

Depósito Legal

205850/04



Participantes na III Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP

Fortaleza - Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004

O LOGOTIPO

Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa





O logotipo de autoria do renomado Arquiteto brasileiro Oscar Niemeyer foi adotado como símbolo permanente da Organização, nos termos da seguinte Moção:

O Tribunal de Contas da União (Brasil), o Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal Administrativo de Moçambique e o Tribunal de Contas de Portugal, reunidos no III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, realizado em Maputo, Moçambique, no período de 21 a 24 de Outubro de 1997,

Resolvem:

- 1) aprovar moção de reconhecimento e agradecimento ao consagrado arquiteto brasileiro Oscar Niemeyer pela criação e oferta do Logotipo alusivo ao referido III Encontro;
- 2) comunicar ao referido profissional que na mesma oportunidade decidiu-se adotar o Logotipo como símbolo permanente da Organização que congrega os Tribunais de Contas Lusófonos.

Maputo, 24 de Outubro de 1997

ANTÓNIO LUÍS PALE, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique
HOMERO SANTOS, Presidente do Tribunal de Contas da União
ANILDO MARTINS, Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde
ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

O ilustre Autor do logotipo agradeceu nos seguintes termos:

Gostaria de agradecer a homenagem recebida aos integrantes da associação dos Tribunais de Contas da área lusófona.

Sempre tive interesse pela atuação corajosa e integradora dessa Comunidade, tendo em vista as notícias que me dá o titular de sua Secretaria Geral, um amigo muito querido que me honrou com a tarefa de conceber o seu logotipo.

A idéia de que parti, bastante conforme ao espírito destes povos de língua portuguesa, é a do enlace permanente. Enlace comum a essa gente que não teme defender a independência, a liberdade e o compromisso. Povos



imanados pela língua, aproximado pelos “mares salgados”, sempre dispostos à ação integrativa, proporcionando ao novo milênio o exemplo da união lúcida, refletida, assentada na emoção da fraternidade.

Que juntos vocês prossigam nesse canto pela liberdade, rejeitando reciprocidades silenciosas e disseminando a ação pela Paz.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 1998

OSCAR NIEMEYER



SUMÁRIO

1. PARTICIPANTES	13
2. AGENDA	15
3. SESSÃO DE ABERTURA	17
3.1. Placa Comemorativa	19
3.2. Homenagem Póstuma ao Professor Sousa Franco	21
3.3. Pronunciamento do Presidente do TCU, Ministro Valmir Campelo	25
3.4. Palestra do Doutor Paulo Lustosa, Secretário-Executivo do Ministério das Comunicações	27
3.5. Pronunciamento do Dr. Carlos Pinna, Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON)	37
3.6. Agradecimento do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Alfredo José de Sousa	38
3.7. Designação dos responsáveis pelos Temas técnicos	41
4. TEMA TÉCNICO I - A RELAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COM O CONTROLE INTERNO.....	43
4.1. Angola	45
4.2. Brasil	71
4.3. Moçambique	89
4.4. Portugal	111
4.5. São Tomé e Príncipe	125
5. TEMA TÉCNICO II - A INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	133
5.1. Angola	135
5.2. Cabo Verde	159
5.3. Moçambique	175
5.4. Portugal	195
5.5. São Tomé e Príncipe	213
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	225
6.1. Tema I	227
6.2. Tema II	229
7. SESSÃO DE ENCERRAMENTO.....	229
8. ACTA DA REUNIÃO DELIBERATIVA DA ASSEMBLEIA GERAL ..	235

PARTICIPANTES

TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA

Conselheiro Presidente Julião António
Conselheira Conceição José M.A.Dias
Dr. Paulino Domingos de Sousa
Dr. Gilberto Magalhães
Dr. Carlos Luís Miguel António
Dr. Jacinto Martins Quilosa
Dr. Francisco Socola

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, BRASIL

Ministro Presidente Valmir Campelo
Ministro Marcos Vinícios Vilaça
Ministro Ubiratan Aguiar
Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

Conselheira Sara Maria Boal

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ BISSAU

Conselheiro Presidente Alfredo Nunes
Dr. N'Famara N'Ghabo

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE

Conselheiro Presidente António Luís Pale
Conselheiro Januário Fernando Guibunda
Conselheira Filomena Maximiano Chitsonzo

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Conselheiro Presidente Alfredo José de Sousa
Conselheiro Director-Geral José Tavares

TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Conselheiro Presidente Francisco Fortunato
Pires
Conselheiro José António de Monte Cristo

COMISSARIADO DE AUDITORIA DE MACAU

Comissária Fátima Choi
Comissário-Adjunto Kou Chin PAng

SECRETÁRIO-GERAL

Ministro Luciano Brandão Alves de Souza

ASSESSORIA

PAULO NOGUEIRA DE MEDEIROS – Secretário da Presidência

SÉRGIO FREITAS DE ALMEIDA – Chefe da Assessoria de Relações Internacionais

OMIR JOSÉ PEREIRA LAVINAS – Chefe da Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais

FRANCISCO RAUL FELIX DE SOUSA RAMOS – Assessor da Secretaria-Geral

CLAUDIA DE SOUZA LOPES – Assessora da Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais

A G E N D A


Organizada pelo Tribunal de Contas da União (art. 11-2),
com a anuência dos Tribunais Participantes

Data	Hora	Evento
25-07-2004 domingo	17:00 a 20:00	• Credenciamento dos Delegados Local: Secretaria da III AG - Foyer do Salão Spazio Hotel Cæser Park
	20:00	• Recepção com Votos de Boas Vindas Local: Cobertura do Hotel Cæser Park
26-07-2004 segunda-feira	10:00	Sessão Solene de Abertura • Fala do Presidente do TCU, Ministro Valmir Campelo • Homenagem Póstuma ao Juiz-Conselheiro Sousa Franco • Palestra do Secretário-Executivo do Ministério das Comunicações, Dr. Paulo Lustosa • Designação de Presidentes, Moderadores e Relatores dos Temas Técnicos I e II Local: Auditório da Secretaria de Controle Externo/TCU/Ceará
	12:30	Almoço oferecido pelo TCU
	15:00	Reunião Anual (2004) do Conselho Directivo Local: Sala Aventino - Hotel Cæser Park
	16:00	Programação a definir
	20:30	Jantar livre
	26-07-2004 terça-feira	10:00
	13:00	Almoço oferecido pelo TCU
	15:30	Apresentação e discussão do Tema Técnico II Local: Sala Aventino - Hotel Cæser Park
	20:30	Jantar livre
28-07-2004 quarta-feira	10:00	Reunião deliberativa Local: Sala Aventino - Hotel Cæser Park
	13:00	Almoço livre
	15:30	Discussão e votação das Conclusões e Recomendações acerca dos Temas I e II
	18:30	Sessão Solene de Encerramento • Fala do Presidente do TCU, Ministro Valmir Campelo Local: Sala Aventino - Hotel Cæser Park
	20:30	Jantar de encerramento oferecido pelo Presidente do TCU
29-07-2004 quinta-feira	8:00 a 12:00	Visita a Pontos Turísticos e Culturais de Fortaleza



SESSÃO DE ABERTURA



 **Tribunais de Contas**
Países de Língua Portuguesa

ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLE
COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

III ASSEMBLÉIA GERAL

Tribunal de Contas de Angola
JUIZ-CONSELHEIRO JULIANO ANTÓNIO

Tribunal de Contas da União - Brasil
MINISTRO VALMIR CAMPELO

Tribunal de Contas de Cabo Verde
JUIZA-CONSELHEIRA SARA MARIA BOAL

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau
JUIZ-CONSELHEIRO ALFREDO NUNES

Tribunal Administrativo de Moçambique
JUIZ-CONSELHEIRO ANTÓNIO LUÍS PALE

Tribunal de Contas de Portugal
JUIZ-CONSELHEIRO ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe
JUIZ-CONSELHEIRO FRANCISCO FORTUNATO PIRES

Secretaria-Geral da Organização
MINISTRO LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA

Fortaleza, 26 de Julho de 2004

Descerramento de Placa Comemorativa



Excelências,
Senhoras e Senhores,

É com profundo pesar – e na certeza de interpretar a consternação de todos nós – que compartilho do forte sentimento de perda pelo recente falecimento do Professor António de Sousa Franco.

Assim, ao dar início aos trabalhos da III Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, prestamos homenagem póstuma ao eminente Professor Sousa Franco.

Esse ilustre homem público português teve brilhante atuação como professor universitário; advogado e consultor jurídico-económico; catedrático por concurso da Faculdade de Direito de Lisboa; professor visitante de universidades europeias, norte-americanas, brasileiras, argentinas e africanas; e Presidente do Conselho Diretivo da Faculdade de Direito de Lisboa.

A rica bibliografia da qual é autor versa sobre Direito Financeiro e Finanças Públicas, Administração Pública, Direito da Economia e Direito Comunitário Económico, bem assim Economia e Demografia.

Sócio da Academia das Ciências de Lisboa, Diretor da Revista do Tribunal de Contas de Portugal, integrante do conselho editorial de numerosas revistas científicas, inclusive da Revista de Direito Público da Economia, do Rio de Janeiro, colaborador das Nações Unidas no campo da Economia, Presidente da Comissão que elaborou a primeira Lei de Imprensa do regime democrático português (entre 1974 e 1975), autor de muitos projetos legislativos, Membro do Conselho Nacional de Educação (de 1987 a 1993), o Professor Sousa Franco destacou-se em todas as atividades que exerceu dentro e fora de Portugal.

O momento é oportuno para relembrar sua extraordinária e marcante vida pública, como Deputado Social-Democrata (de 1976 a 1979 – e de 1980



Homenagem Póstuma ao Professor Sousa Franco

Valmir Campelo

a1981), Presidente do Egrégio Tribunal de Contas de Portugal (de 1986 a 1995) e, logo a seguir, como Titular do Ministério das Finanças de seu país (de 1995 a 1999).

É fácil, portanto, imaginar a falta que – sobretudo no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – farão a operosidade e a competência desse que foi um incansável incentivador da cooperação multilateral entre os Tribunais de Contas lusófonos.

Nesse sentido, não se pode deixar de realçar o papel crucial desempenhado pelo saudoso Professor como um dos idealizadores do Memorandum firmado em Lisboa em 1995, por ocasião do I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, por ele presidido.

O referido Memorandum – marco inicial da OISC/CPLP – veio concretizar a aspiração dos Tribunais por estabelecer e desenvolver relações de cooperação técnica, científica e cultural na área de controle e fiscalização do uso dos recursos públicos.

Com efeito, a trajetória dessa benemérita personalidade se confunde com a própria história da OISC/CPLP. Assim é que seu protagonismo na luta pela constituição da Comunidade dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa muito merecidamente lhe valeu o título de Membro Honorário desta Comunidade.

Sua profícua ação certamente nos estimulará a todos a prosseguir na necessária tarefa de congregar e aperfeiçoar cada vez mais nossas Instituições.

Esta é a singela homenagem que aqui prestamos à memória do digno e notável Professor António de Sousa Franco.

Muito obrigado.

Fortaleza-CE, em 26 de julho de 2004.

Ministro VALMIR CAMPELO
Presidente do Tribunal de Contas da União



Excelências,
Senhoras e Senhores,

Dando seqüência a esta sessão de abertura, desejo, em nome do Tribunal de Contas da União e do Brasil, formular a todas as delegações presentes na “III Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa” os mais vivos e sinceros cumprimentos de boas-vindas ao País, que se orgulha de acolher este importante evento.



Por meio de tão distintas personalidades, desejo também endereçar minha homenagem às nações aqui representadas e que se juntam ao Brasil nesta Assembleia: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

Quero ainda manifestar a franca expectativa de que o encontro que ora se inicia, na belíssima Capital do Estado do Ceará, seja coroado de sucesso, para o bem das nossas Instituições e dos nossos povos.

Estamos na era do conhecimento e, conseqüentemente, imersos numa onda avassaladora de transformações. Em primeiro plano, assomam a ciência e a tecnologia, pelas mudanças vertiginosas que produzem e a reação em cadeia que provocam em outras áreas, com destaque para a informática, que parece ser capaz de tudo.

É claro que as transformações em andamento afetam o indivíduo e a coletividade, não sendo o homem parte passiva do processo. Na condição de detentor do patrimônio cognitivo, ele faz mover a sociedade moderna. Portanto, é protagonista da era da informação; um novo cidadão responsável e participante, que busca ter voz ativa na definição de rumos da sua comunidade.

Trata-se de uma marcha que procura o restabelecimento de valores basilares, essenciais para a melhoria das relações humanas. Entre os princípios

Presidente do Tribunal de Contas da União

Valmir Campelo

defendidos, estão a justiça, o respeito e a dignidade, postulados indispensáveis no trato da coisa pública.

Por isso, não é raro observarmos hoje movimentos de cidadãos que propugnam pela ética e combatem a corrupção.

Desse modo, os desafios a serem enfrentados pelos órgãos controladores das finanças públicas não admitem improvisações, sob pena de atuação insatisfatória ou não condizente com as suas tradições.

No lugar do planejamento tradicional, surge como fator fundamental o planejamento estratégico, em que se incorporam as conjunturas percebidas nos ambientes macroeconômico, político e social, possibilitando a correção de diretrizes e o aperfeiçoamento contínuo dessas instituições.

Precisamos estar atentos às transformações que se processam em todo o mundo, visualizando de modo tempestivo os contornos da realidade iminente.

As novidades surgem com uma velocidade impressionante e logo se incorporam ao cotidiano das pessoas e das organizações.

Por tudo isso, reuniões como a que ora se inicia respondem adequadamente à imposição de uma reciclagem ininterrupta, pois permitem que se ponha em prática o indispensável intercâmbio de idéias e experiências.

Felizmente, as relações entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países de Língua Portuguesa têm-se desenvolvido sob o signo da amizade, com permanente troca de informações e conhecimentos. Daí os resultados altamente positivos que vêm sendo colhidos por tais Órgãos com a conjugação de forças, em que prevalecem a mútua cooperação e a solidariedade.

Trago comigo a firme convicção de que encontros como este dão resposta imediata ao imperativo de desenvolver esforços que satisfaçam os interesses comuns dos nossos países.

Debateremos aqui aspectos cruciais da nossa atuação como guardiães dos legítimos interesses da coletividade, de forma a incorporarmos conjuntamente conceitos e metodologias que melhor se ajustem às necessidades das organizações que representamos.

Em face das nossas complexas atribuições, e considerando a rápida evolução no campo da Administração Pública, torna-se imprescindível o aprofundamento de estudos visando à atualização dos métodos de funcionamento.

Assim fazendo, os órgãos de controle da CPLP se colocam no nível da contemporaneidade, pondo em debate temas substanciais para o exercício de suas competências.



Aqui serão tratadas questões de grande valor, metodologias inovadoras serão discutidas, entre outros temas pertinentes, em sintonia com a trilha de modernidade que vem, cada vez mais, ganhando corpo na forma de atuação dos órgãos controladores das finanças públicas dos nossos países.

Não há dúvida, pois, de que granjaremos ao final os resultados esperados por todos e, em consequência, o aprimoramento das práticas de controle em face da necessidade de ganhos de eficiência e eficácia.

Finalizando, desejo a todos completo êxito nos trabalhos que se seguirão, cujos frutos, com certeza, se reverterão em favor da melhoria do desempenho das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, bem como do fortalecimento da cooperação que tem caracterizado o relacionamento entre elas.

Apresento, em nome do TCU e do Brasil, profundo agradecimento a todos pela oportunidade de podermos debater sobre assuntos do maior interesse para o aprimoramento da fiscalização que nos incumbe.

Cumpre-me consignar, também, uma palavra especial de gratidão ao Senhor Secretário-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da CPLP, o eminente Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, pelo profícuo trabalho que vem desenvolvendo em benefício dos Tribunais de Contas lusófonos e pelo apoio irrestrito que nos deu na realização deste evento.

Não poderia deixar de agradecer também a honrosa presença do Senhor Secretário Executivo do Ministério das Comunicações, Doutor Paulo Lustosa, e do Senhor Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Conselheiro Carlos Pinna de Assis.

Demonstrando sensibilidade com a importância deste evento para o aperfeiçoamento da gestão pública, Suas Excelências acudiram ao nosso convite e aqui comparecem, prestigiando e dignificando o acontecimento.

De igual modo, agradeço a presença dos Senhores Ministros da Casa, Membros do Ministério Público, representantes de órgãos e entidades governamentais, dirigentes e servidores.

Muito obrigado.

Fortaleza-CE, em 26 de julho de 2004.

Ministro VALMIR CAMPELO
Presidente do Tribunal de Contas da União



Meu caro amigo, Presidente do Tribunal de Contas da União, Valmir Campelo, na pessoa de quem homenageio todos os membros de Tribunal de Contas, Ministros, Conselheiros do Brasil e do exterior, já que, como ex-Ministro da Desburocratização, sou obrigado a simplificar as referências e as saudações. Senhores participantes deste evento. Minhas senhoras e meus senhores.

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, o privilégio de participar de tão importante encontro que, creio, deverá gerar contribuições significativas para a implementação de novos mecanismos, não apenas de controle e fiscalização mas, inclusive, dentro daquilo que é o papel moderno dos Tribunais de Contas, no campo do papel didático-pedagógico, no sentido de melhorar a qualidade da gestão dos recursos públicos do país.

E, nesta oportunidade, três alegrias, aqui se cruzam. A primeira é o reencontro com proeminentes personalidades de minha terra, o que me sensibiliza bastante, mas também das minhas afinidades eletivas e de sentimentos, com amigos como os Ministros Luciano Brandão e Marcos Vileça, amigos de família, além de alguns outros colegas meus ex-Parlamentares, como o Ministro Ubiratan Aguiar, os Conselheiros Vitor Faccioni e Manuel Castro, que me deixam muito à vontade neste momento, além, é óbvio, desse colega economista, o Conselheiro Luiz Sérgio Gadelha Vieira.

Mas, como eu me referia anteriormente, três alegrias aqui se cruzam: a natureza deste evento, pelo que pode trazer de contribuição à causa da gestão pública pela certeza de que a globalização, muitas vezes tão criticada e questionada, também pode agregar contribuições extremamente importantes. Este evento dá mostras disto pois representa a chance de integração, de cooperação e de complementaridade de ações, no sentido de dar à coisa pública a eficácia que todo cidadão espera e deseja, não só deste país tão diferenciado mas também dos nossos irmãos de língua portuguesa.



Secretário-Executivo do Ministério das Comunicações

Paulo Lustosa

A outra alegria é que vivemos um momento muito rico, não só a nível, eu diria, das instituições do Brasil como um todo, mas a nível da própria sociedade brasileira. Existe, hoje, uma consciência muito clara das limitações ao processo de transformação econômico-social do nosso país, e de que é necessário superar alguns problemas de carácter institucional que hoje podem até impedir um processo mais célere das transformações estruturais da economia e da sociedade brasileiras.

Atualmente luta-se para superar problemas institucionais sérios como a chamada “insegurança jurídica”, fruto de marcos regulatórios instáveis, imprecisos, inadequados e que impedem que os agentes econômicos possam ter a tranqüilidade de que, no curso das suas decisões e atividades, estas regras, esse “background” institucional não será mudado e alterado ao sabor dos humores e das circunstâncias dos dirigentes de plantão.

É evidente que não se defende um marco institucional engessado, porquanto as transformações da sociedade exigem que ele tenha a possibilidade de ajustes e adequações, quando as circunstâncias assim determinarem. Mas não se pode enfrentar uma situação, como tem ocorrido, nos últimos anos, de caracterizada insegurança jurídica que tem sido marca de muitos comportamentos dos agentes políticos e, principalmente, dos agentes do Executivo do Governo do Brasil.

A segunda questão é que, o país também busca a superação do que se chama de “imprevisibilidade judicial”. Cada vez mais se busca que haja respeito ao princípio da *Common Law*. Na lei não se deve ter nada nas entrelinhas. Como dizia um célebre professor meu: “Eu só leio nas linhas”. A tentativa de interpretação, muitas vezes, do espírito da lei tem conduzido a muita imprevisibilidade das decisões judiciais. Por outro lado, o fato de que, muitas leis, no Brasil, sofrem da pobreza e precariedade redacional, não por má-fé. Provavelmente isto tem levado a que a elaboração, confecção e aprovação das leis deixem dúvidas e incertezas e conduzam a interpretações, no estabelecimento de uma apreciação, personalista do julgador. Aliás, há também o zelo dos juizes brasileiros em serem eles os responsáveis, nas suas decisões, de promover a justiça social. Os nossos juizes buscam adotar, segundo pesquisa elaborada pela Fundação Getúlio Vargas, através do Doutor Armando Castelar, o julgamento de demandas buscando fazer justiça social. Isso impede aos agentes

da sociedade a segurança e a tranquilidade de que “o que está escrito é o que estará valendo”. Então, essa é uma das questões que tratada, provavelmente, no bojo da reforma do Judiciário, ora em curso, possa minimizar esta imprevisibilidade judicial.

A terceira questão diz respeito ao problema vinculado à estabilidade político-parlamentar do Governo o que lhe permitiria a segurança de poder aprovar, em tempo hábil, projetos de repercussão na economia e na sociedade, de médio e longo prazo. O Presidente Lula está buscando construir um Governo de coalizão, capaz de diminuir essas flutuações permanentes na sua base de sustentação parlamentar, o que tem impedido, como se sabe, o encaminhamento dos grandes projetos de transformação do país.

E, finalmente, duas outras questões também de grande relevância. Uma diz respeito ao processo burocratizante de todas as ações e procedimentos, em todas as esferas de poder. Isto tem representado não só aborrecimentos e perturbações ao cidadão, como tem gerado custos monumentais à sociedade. Ademais, tem se invertido a relação entre o cidadão e o Estado, em que o Estado deveria estar para servir ao cidadão, ao invés de servir-se do cidadão.

E, finalmente, algo que reputa-se do maior significado, é a nova cultura que se cria, no Brasil, da responsabilidade fiscal. E, acima de tudo, essa nova cultura, exige que se estabeleça uma nova visão que a sociedade tem, das Cortes de Controle e de Fiscalização. Os conceitos passam a ser distintos. A importância das Cortes começa a permear a sociedade, como um todo. Antes, o seu papel era restrito apenas ao conhecimento de alguns poucos membros da sociedade brasileira. Hoje já se dissemina por toda a sociedade.

E, com isto, teme-se uma mudança, inclusive, de paradigmas que começa a ocorrer. Na proporção, por exemplo, em que o Ministério Público, os nossos jovens Procuradores, aqui representados pelo Lucas, cearense de boa cepa, hoje Procurador Geral do TCU embora, às vezes cometendo pequenos excessos de exibicionismo ou de precipitação, cumprem, ao lado dos Tribunais de Contas, um papel excepcional, não apenas em fazer operar a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas de contribuir para melhorar o combate à corrupção, a denúncia de desvios de recursos mas, acima de tudo, no combate as ineficiências e irresponsabilidades culposas ou dolosas, no curso da gestão dos recursos públicos.

Então, feito essas observações, é importante dizer que o Ministério das

Comunicações, dentro da orientação do Governo do Presidente Lula, e sob o comando competente e sereno do Ministro Eunício Oliveira, meu conterrâneo e de tantos outros aqui presentes, tem procurado cumprir a sua missão institucional, que, acima de tudo, é de formular e implementar políticas públicas de comunicações. Comunicações no *latu sensu*, envolvendo não apenas os três grandes objetivos que, hoje, procura-se estabelecer, a partir das metas do Governo do Presidente Lula, ou seja, de universalização dos serviços, do acesso aos serviços e melhoria da competição e da competitividade dos serviços de comunicações no Brasil como um todo.

Pretende-se atender esse papel através das três grandes inclusões: a inclusão digital, a inclusão rádio-televisiva e a inclusão postal. Essas três inclusões convergindo para atendimento daquilo que é o grande objetivo do Governo, que é a inclusão social.

É importante registrar, nesta oportunidade, um fato que foi mencionado pelo Presidente Valmir Campelo, na sua oração de abertura deste Encontro, que vive-se, embora seja uma tautologia, mas vive-se, efetivamente, a era do conhecimento. E, na verdade, as grandes transformações só podem operar nas Nações a partir do acesso e da geração de conhecimentos. O salto de qualidade que Nações subdesenvolvidas podem alcançar, depende, substancialmente, do acesso às tecnologias de informação e de comunicação, ou seja, as chamadas TICs.

Tais tecnologias permeiam, por exemplo, toda matriz insumo-produto, não apenas como os transportes ou como a energia elétrica, mas desempenham um papel muito mais significativo, porque se encontram presentes em todas as cadeias e arranjos produtivos, agregando sempre qualidade e eficiência e aumentando o nível de competitividade destas atividades. Por outro lado, são instrumentos fundamentais de garantia de acesso aos direitos sociais dos cidadãos, bem como ao exercício mais amplo dos direitos políticos.

E é dentro dessa perspectiva de ênfase na busca dessas várias inclusões é que tem-se dado uma prioridade efetiva ao programa de inclusão digital. Pretende-se conforme conversava com o Lucas agora há pouco – tentando resolver uma questão do FUST, que é o Fundo de Universalização do Serviço de Telecomunicações que, lamentavelmente, no momento, tem servido muito bem apenas ao Ministério da Fazenda, pois tem garantido cada vez mais contribuições

ao aumento do superávit fiscal e nenhuma contribuição ao fim que se destina, que é exatamente o da inclusão digital. Isso decorre de uma série de complicadores que não vale a pena mencionar nesta ocasião. Entretanto, estima-se que com a decisão que deve ocorrer no Congresso Nacional, a partir de agosto, em uma discussão mais próxima, inclusive, com o TCU, que poder-se-á fazer com que o papel que cabe ao Executivo, de implementador de políticas e, consequentemente, o papel de poder concedente, possibilite que o FUST passe a ser um instrumento efetivo de inclusão digital, sob o comando, como é necessário e adequado, do Ministério das Comunicações.

Mas, dentro desse processo, é digno mencionar que a inclusão digital tem representado ganhos de tal ordem, para a sociedade, conforme pode-se depreender de dois pequenos exemplos, talvez muitos dos senhores conheçam a fundo o papel transformador, mas, no nosso caso específico, destaca-se apenas dois pequenos exemplos. Um, na área de educação: no último teste do ENEM, chama-se teste de avaliação dos alunos de ensino médio, no Brasil, feito pelo INEP, do Ministério da Educação, chegou-se à seguinte conclusão: as crianças que tinham acesso à Internet conseguiram 22 pontos acima das crianças que não tinham acesso à Internet, significando que isso representar dar um salto enorme no processo de aprendizado, no processo de integração à comunidade do conhecimento, que a inclusão digital oferece.

Do ponto de vista econômico, o Ministério das Comunicações tem um pequeno projeto, sob o comando dos Correios, parte da nossa proposta mais ousada, que é o Correiosnet, que consiste na possibilidade de exportação por micro e pequenas empresas. Esse projeto, sem muito apoio do Governo, tem facilitado aos micro e pequenos empresários estabelecerem um “show room” virtual, de conectarem possíveis compradores em todos os lugares do mundo e exportarem os seus produtos. Isso dá um upgrade enorme à sua atividade. Ademais garante-se a chance de dispor do acesso à informação, a nível das escolas, através do projeto chamado GESAC, que é um projeto de inclusão digital, com 3.200 pontos instalados no Brasil, parte deles em 1.800 escolas. O GESAC está permitindo um crescimento enorme não apenas da disseminação do conhecimento, mas da própria geração do conhecimento nas comunidades.

Mencionou-se nessa oportunidade o GESAC e neste aspecto discutiu-se com o Presidente Valmir Campelo e com o Carlos Pina, as enormes potencia-

lidades do mesmo. Por exemplo, fazer telemedicina que é uma grande transformação, uma grande mudança que pretende-se alcançar, e iniciando com um projeto-piloto aqui, para o Ceará. A telemedicina propiciará ganhos extraordinários para os médicos hoje isolados, em pequenas comunidades, para que eles tenham acesso à informação, ao conhecimento, à troca de opinião, façam diagnósticos à distância e façam terapêuticas à distância.

Através da inclusão digital, está-se estruturando um programa na área de segurança pública, no Brasil, quer vai gerar, via integração dos bancos de dados, comunicação das linguagens dos vários agentes e cruzamento de informações, dando como consequência a criação de uma inteligência para correção do crime, com o Ministério da Justiça.

O Ministério das Comunicações, nesta linha de aperfeiçoamento de uma série de ações, a nível de Governo, das políticas públicas como um todo vem atuando na universalização do ensino, no treinamento à distância, na universidade virtual, no acesso, através da linha dos tele-centros, ao cidadão, não só ao Governo via Internet, mas também ao comércio, a montagem de portais das cidades, portais de turismo e da casa de cultura.

Enfim, está se abrindo um espaço monumental de disseminação e informação, integração dos povos, comunicação à distância, treinamento à distância e, acima de tudo, chance de exercício mais amplo de cidadania por todos os brasileiros.

No caso específico dos senhores, alegro-me bastante não apenas por participar deste evento, que integra as comunidades de língua portuguesa mas também – eu até ia me valer do meu mestre Marcos Vilaça – homenagear os portugueses nesse momento, através de uma indicação a todos os senhores, principalmente os brasileiros, de um livro monumental que, as poucas horas de folga me permitiram ler trata-se de um livro belíssimo de um escritor português, o livro chama-se “Equador”, é livro ambientado em São Tomé e Príncipe, é um livro fantástico. Se os senhores quiserem ler alguma coisa, para degustar, não é o livro que as pessoas querem ler até terminar, não, esse é para degustar, pelo estilo, pela qualidade, pela trama, é muito interessante.

Eu queria mencionar neste encontro a importância do intercâmbio cultural e tecnológico levando informações e experiências para os países de língua portuguesa, e trazendo deles experiências. Por exemplo, quando mencionou-se, agora há pouco, Macau, eu estive há 45 dias em Macau, e nós

começamos a discutir a chance objetiva de estabelecer uma parceria, em termos de TICs, tecnologia da informação e comunicação, através de Macau, que fará uma participação direta na China, em termos de gerar negócios, promover negócios, promover a integração cultural. Pena que em Macau, hoje, só 1% da população fala português. Mas, se a gente começar a integrar, eles voltarão a falar mais português ainda.

Mas eu queria dizer, não me alongando nessas colocações, que eu trouxe um discurso escrito, mas a minha indisciplina natural não me fez ler. É muito desagradável para com as pessoas que me ajudaram a montar o discurso, a gente acabar não lendo o discurso que trouxe. Mas eu quis falar, aqui, mais espontaneamente, porque o Ministério das Comunicações tem um trabalho comum que já está sendo desenvolvido com o Tribunal de Contas da União e com a APICON.

O qual pretende-se fazer com que as TICs, como foi colocado pelo Ministro Valmir Campelo, sirvam ao que se almeja: a transparência, a visibilidade, ao controle social dos gastos públicos. Não apenas nessa visão da fiscalização, do controle, de verificar o erro, os erros formais ou não formais mas, acima de tudo, como se pode gerar novos paradigmas de estabelecimento de controle das contas públicas, capazes de melhorar a eficiência do gasto público, melhorar o foco de políticas públicas. Por exemplo, as políticas sociais brasileiras perdem uma quantidade enorme de recursos, não atendem o público-alvo por falta de um foco.

E esse é um papel que, mudando o eixo tradicional da visão que se tinha dos Tribunais, que os Tribunais serão responsáveis por esse controle objetivo da fiscalização mas, acima de tudo, eles se voltem para que a sociedade entenda como instrumento fundamental de melhoria, de otimização das políticas públicas, em termos de melhores resultados, melhor eficácia do gasto público, permitindo não apenas que tenha uma avaliação correta, qualquer cidadão comum possa olhar, via Internet, possa ter acesso, via Internet, numa linguagem bem simples e direta, através de aplicativos e conteúdos bem objetivos, possa examinar o estado das artes das contas públicas brasileiras, no geral ou de forma específica; possa imaginar que o Tribunal de Contas não faz uma avaliação de uma obra a partir de conceitos, às vezes, subjetivos, ou então a partir de parâmetros que são gerais para o país, como um todo, que não levam em conta particularidades, especificidades de cada circunstância, de cada ponto.

Que os Tribunais consigam orientar aos Governos, para que aquela esperteza que sempre ocorre nos famosos “contratos de emergência”, que cada vez sejam menores, na proporção que ele se antecipa. Que os Tribunais possam orientar didaticamente os gestores públicos, fazendo uma aproximação em termos de: “Vamos, antes de vocês cometerem alguns enganos, vamos conversar. Vamos fazer seminários de integração” – não apenas como esse que estamos fazendo aqui, que são seminários de integração da gente com a gente mesmo, mas fazer seminários de integração dos Tribunais com os gestores públicos. Tirar aquele ranço de “eu estou aí para te pegar”. Quer dizer, aquela má vontade, achar que há aquela “picuinha”, que o Tribunal quer prejudicar o sujeito mesmo, quer encontrar um erro, nem que seja um erro de classificação funcional programática. “Ah, te peguei!”. E aí aparece um gaiato e bota lá: “As contas do Paulo Lustosa estão irregulares”. E a leitura da opinião pública: “Esse Paulo Lustosa é um ladrão”.

Quer dizer, isto é o que tem que acabar. Porque isso não pode, isso só pode se acabar com o quê? Transparência. Critérios que não precisam ser escondidos, todas as pessoas conheçam os critérios que o Tribunal adota. Paradigmas para definir conceitos e forma de atuação. Avaliações permanentes desse tipo de trabalho. Orientações específicas para melhorar. Imagine, daqui a uns dias, os Tribunais puderem fazer uma reunião e dizerem: “Olha, nós conseguimos, esse ano, melhorar o desempenho das contas públicas, em cada real gasto ele permitiu gerar esse tipo de benefício”, ou seja, trabalhando com o conceito de custo-benefício, etc.

Então, isto é que se pretende, que esse processo que se está desenvolvendo, agora, no sentido de financiar, através do Ministério das Comunicações, um projeto que foi apresentado pelo Pina, de fazer com que se tenham novos referenciais para isso, para acompanhar, avaliar, dar visibilidade, dar acesso ao cidadão de como pode ser montado e integrado esse banco de dados.

Hoje está se fazendo isso dentro da boa vontade, do entusiasmo, seguindo os trabalhos iniciados por Marcos Vilaça e que o Valmir Campelo consolida, no sentido de fazer com que Tribunais de Contas de estados, de municípios, junto com a SESSEX do Tribunal de Contas da União, estejam integrados, trocando informações e cada um tenha acesso ao seu banco de dados, aos seus critérios, aos seus conceitos, às suas inovações. E que se estabeleça um processo de sinergia permanente, para que se tenha, como grande objetivo, fazer com que o dinheiro do

cidadão seja gasto da melhor forma possível, tenha os melhores resultados, que os vazamentos e desperdícios se reduzam, não apenas de má-fé, mas todos os outros, de incompetência, de excesso de burocracia. Cabe aos Tribunais também discutir isso. Essa é uma questão fundamental para os Tribunais, discutir como reduzir passos em instâncias decisórias, complicações burocráticas que levam à ineficiência do gasto público.

Então, eu queria complementar, aqui, as minhas palavras, dizendo que o Ministério das Comunicações está buscando o desenvolvimento desse projeto, que ele está na primeira etapa, que o mesmo merecerá um processo de discussão em profundidade para ir melhorando, e que o mesmo faz parte do programa de inclusão digital do MC.

Para evidenciar a importância da inclusão digital registra-se que a Coreia a inclusão digital de todos os coreanos. E tem dado saltos de qualidade em todas as frentes que se examinar: na área econômica, na área social, na área política, na área da responsabilidade fiscal e na área da eficiência do gasto público e do foco das políticas públicas básicas.

Portanto, meus senhores, eu não quero me alongar nas minhas colocações. Eu vou deixar, meu caro Presidente Valmir, essa peça, aqui, que me foi produzida pelos meus amigos, com tanto carinho, para que se houver algum tipo de uso dela, que faça uso a secretaria desse conclave. E, mais uma vez, dizer aos senhores que nós estamos procurando, dentro dessa nossa visão, colocar um instrumento adicional ao trabalho desenvolvido pelos senhores, no sentido que se possa não apenas fiscalizar melhor, controlar melhor mas, acima de tudo, se possa dar contribuições para que a responsabilidade fiscal seja uma cultura cimentada, consolidada, neste país como um todo. E, acima de tudo, para que se comece a pensar na eficiência do gasto público, dentro da visão de conceitos como custo-benefício, não só de curto prazo, mas a longo prazo, com foco efetivo nas políticas sociais. Tudo isso no sentido de somar esforços para que a inclusão digital, que se trabalha seja realmente conducente a uma inclusão social efetiva de muitos brasileiros, órfãos da vida, da sociedade e do Governo.

Muito obrigado.

“Luminare maius, ut preecesset diei.
Luminare minus, ut preecesset nocti.”
(Gn. 1:16)

Ao concentrar nos hemisférios da luz a gênese do mundo e do governo do mundo, Deus ... “pôs no Céu aqueles dois grandes Planetas, o Sol e a Lua, e deu a cada um deles uma presidência: ao Sol, a presidência do dia: *Luminare maius, ut preecesset diei*; e à Lua a presidência da noite: *Luminare minus, ut preecesset nocti*.”



Presidente da ATRICON
Carlos Pinna de Assis

(ANTÔNIO VIEIRA, “Sermão da Terceira Domingo da Quaresma”; pregado na Capela Real, Lisboa, 1655).

Assim, ordenaram-se as coisas.
Assim, ordenou-se o tempo.

Sumamente desvanecido com poder falar nesta Solene Abertura da III Assembléia da OISC/CPLP, o que atribuo à generosidade de nosso líder e anfitrião Ministro Presidente VALMIR CAMPELO, é ensejo de trazer ao seio mesmo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa a homenagem dos membros das Cortes de Contas brasileiras, congregadas na ATRICON, à Organização das Instituições Supremas de Controle pelas vitórias comemoradas nesses poucos e tão profícuos anos de existência.

De fato, seqüenciando a criação da CPLP em 17 de julho de 1996, a Organização das Instituições Supremas de Controle, configurada a partir do Estatuto de Ponta Delgada, de exatos cinco anos após (17.07.2001), representou afinal o complemento da comunidade organizada, com a concepção e figuração mais atuais, como os duplos hemisférios luminosos da alegoria evangélica.

Com efeito, Governo e Controle são as partes complementares da arquitetura das organizações humanas do Século XXI, entre as quais o Estado com a sua nova e redesenhada configuração, como nos tem ensinado a melhor doutrina

(DROMI, ROBERTO “Gobierno Y Control”; Ciudad Argentina, Buenos Aires/Madrid;2004).

E, tal como no exemplo da partilha da luz, aqui a congregação das partes opera a solidez do modelo como um todo, para produzir o resultado da ação ora do governo, ora do controle, movidos pela energia do poder.

Eis-nos, então, presentes na formatação atual do Estado, em interação com o Governo.

É próprio assinalar tal novidade quando se pretende homenagear um dos melhores entre nós, desde sempre, o Professor ANTÔNIO DE SOUSA FRANCO, emérito Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal e seu primeiro renovador, recentemente falecido.

A outorga do Colar do Mérito da ATRICON “Ministro Miguel Seabra Fagundes”, que consigna igualmente a trajetória pública do grande brasileiro que – tal como o agraciado – pontificou na cátedra e no Executivo, tem o vêzo de assinalar o compromisso do Sistema de Controle Externo das Contas Públicas do Brasil com a atualização e a modernidade.

E melhor não poderia ser a oportunidade de entrega do laurél senão perante esta III Assembléia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, à representação da instituição primeira dentre todas as que temos, o valoroso e respeitável Tribunal de Contas de Portugal que aqui se faz presente nas ilustres pessoas de seu Presidente Conselheiro ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, e do seu Diretor Geral, Conselheiro JOSÉ TAVARES.

Recebam-na, pois, os eminentes representantes da Pátria-Mãe de todos nós e a transmitam – em gentileza que antecipadamente agradecemos – à distintíssima Professora MATILDE DE SOUSA FRANCO, com quem partilhamos a imensa perda do preclaro homenageado.

Mal corria, minhas senhoras e meus senhores, que depois destes elogios justíssimos e merecidos ao meu querido amigo e antecessor, Professor Sousa Franco, eu não dissesse duas palavras, mas apenas duas palavras, para, por um lado, agradecer, em nome da viúva, a quem farei a entrega imediatamente, logo que chegue a Lisboa, de tão honrosa distinção, mas, por outro lado, também, para sublinhar a razão de ser desta justíssima homenagem.

Não vou passar em revista, porque isso já foi doutamente feito pelo meu querido amigo, Presidente Valmir Campelo, do curriculum do Professor Sousa Franco, mas vou apenas dizer que ele é, poderia dizer assim, o pai de três coisas fundamentais. A primeira foi, justamente, o Tribunal de Contas de Portugal. Corria o ano de 1976, o Tribunal de Contas de Portugal era, ainda, vindo dos tempos salazaristas – e estou vendo aqui o meu grande amigo Marcos Vilaça – e salazarentos, era um simples departamento do Ministério das Finanças de Portugal. Tinha 12 licenciados, um pouco mais de uma centena de funcionários, seis egrégios Conselheiros, na faixa etária dos 67 anos, e Sousa Franco foi nomeado para fazer a reforma do Tribunal de Contas de Portugal, que era uma exigência da entrada de Portugal na União Europeia. Eu tive a sorte de o acompanhar, justamente desde esse momento, 6 de junho de 1989 e até 1995, o processo de reforma não só legislativa como, também, de recursos humanos e de competências.

Sousa Franco deixou, em 95, o Tribunal de Contas para ir para o Ministério das Finanças, como Ministro das Finanças. Era um Tribunal de Contas com cerca de 500 funcionários, dos quais 300 tinham curso superior e totalmente renovado, com 16 Conselheiros e uma simples visão com o mundo possível. Pai do Tribunal de Contas.

Mas, também, foi o pai desta Organização. Foi exatamente sob a



Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Alfredo José de Sousa

direção de Sousa Franco que o 1º Encontro dos Tribunais de Contas da Língua Portuguesa teve lugar, em Lisboa, em 1995, precedendo a criação e a institucionalização da CPLP, que reunia todos os Governos dos Estados de língua portuguesa. Foi, portanto, o pai, também, deste Encontro.

E, agora, numa perspectiva nacional, Sousa Franco, como Ministro das Finanças, foi o pai do Euro, ou seja, da moeda única. Quando toda a gente descrevia a possibilidade de Portugal, um pequeno país, alinhar, juntamente com os grandes países da moeda única, liderados pela Alemanha, Sousa Franco, Ministro das Finanças, desenvolveu uma política que cumpriu, na íntegra, todos os critérios exigidos para que Portugal entrasse na moeda única.

Portanto, esta homenagem é justa, e eu, só me resta agradecer, sensibilizado, reconhecido, à ATRICON que, obviamente, conta com a solidariedade do Tribunal de Contas da União e com a solidariedade deste nosso Encontro, agradecer à atribuição justíssima desta homenagem e desta medalha. Eu sei que é rara. O critério da atribuição desta medalha é muito estreito. Por isso mesmo, eu acho que ela é muito justa e farei dela a entrega à viúva do Professor Sousa Franco, logo que chegar a Lisboa.

Muito obrigado à ATRICON por gesto que muito sensibiliza Portugal em geral e o Tribunal de Contas de Portugal em especial.

Muito obrigado.



Ao ensejo da abertura desta Assembléia Geral, tenho o prazer de designar os Tribunais que ficarão incumbidos da direção dos trabalhos a respeito dos 2 Temas Técnicos selecionados:



Presidente do Tribunal de Contas da União, Brasil

Valmir Campelo

A Relação dos Tribunais de Contas com o Controle Interno

Presidente: Tribunal de Contas de Angola;
Moderador: Tribunal de Contas da Guiné-Bissau;
Relator: Tribunal de Contas de Portugal.

A Independência dos Tribunais de Contas

Presidente: Tribunal de Contas de Cabo Verde;
Moderador: Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe;
Relator: Tribunal Administrativo de Moçambique.

Reitero a todos os Delegados votos de muito sucesso nos trabalhos que serão aqui desenvolvidos. Muito obrigado a todos.

Tema Técnico I:
A Relação dos Tribunais de Contas com o Controlo Interno

(27 de Julho de 2004)

Presidente: Tribunal de Contas de Angola, Conselheiro Presidente Julião António
Moderador: Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Conselheiro Presidente Alfredo Nunes
Relator: Tribunal de Contas de Portugal, Conselheiro Presidente Alfredo José de Sousa
Secretário-Geral: Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa



Tribunal de Contas de ANGOLA

SUMÁRIO

Introdução.....	49
Capítulo I	
1. Controlo do ponto de vista da administração.....	51
1.1. Estabelecimento de padrões ou critérios.....	52
1.2. Observação de desempenho.....	52
1.3. Comparação do desempenho com o padrão estabelecido	52
1.4. Acção correctiva.....	53
2. Abrangência do controlo.....	53
3. Critérios de classificação do controlo.....	54
4. Controlo administrativo.....	57
5. Carácter dos serviços de controlo interno.....	59
6. Actividade de inspecção e fiscalização.....	60
Capítulo II	
1. O controlo externo.....	63
2. Tribunal de Contas.....	64
2.1. Jurisdição e competência.....	64
2.2. Composição e estatuto legal.....	65
2.3. Fases da fiscalização do Tribunal de Contas.....	66
2.3.1. Fiscalização preventiva.....	66
2.3.1.1. Como é que o Tribunal efectiva o controlo prévio.....	67
2.3.1.2. Visto tácito.....	68
2.3.2. Fiscalização sucessiva.....	68
Conclusões.....	69
Recomendações.....	69
Bibliografia.....	70

INTRODUÇÃO

A existência de recursos escassos, susceptíveis de emprego alternativo, em ordem à satisfação de necessidades desigualmente valoradas pelos indivíduos, dita a necessidade de controlo. Este implanta-se em organizações complexas e descentralizadas, de forma a influir no comportamento das pessoas que fazem parte da organização para que se ajuste aos objectivos organizativos.

Por isso a unidade orgânica é uma autêntica pirâmide de responsabilidade e autoridade delegada.

O objectivo do controlo é, então, assegurar que todas as actividades da **unidade orgânica** se realizem de forma pretendida e contribuam para a consecução dos objectivos globais da organização.

O conceito de controlo é influenciado por diferentes contribuições teóricas, pelo que a sua noção pode ser objecto de muitas interpretações consoante os aspectos relevantes que as diferentes teorias focalizam.

A noção de controlo não tem uma acepção unívoca, sendo difícil obter uma conceituação universal de controlo de gestão, devido as suas múltiplas interpretações, pois engloba, tanto os aspectos de eficiência como de eficácia, pelo que, o conceito de controlo deve ser analisado dentro do conceito mais global da teoria dos sistemas, em que a interdependência entre os elementos técnicos do controlo, as pessoas, a cultura e o meio envolvente devem ser tomados em conta.

CAPITULO I

1. CONTROLO DO PONTO DE VISTA DA ADMINISTRAÇÃO.

A palavra controlo pode assumir vários significados em administração, a saber:

- a) **Controlo como função restrita e coercitiva:** Utilizado no sentido de coibir ou limitar certos tipos de desvios indesejáveis ou de comportamentos não aceites. Neste sentido, o controlo apresenta um carácter negativo e limitativo, sendo muitas vezes interpretado como coacção, delimitação, inibição e manipulação. É o chamado controlo social aplicado nas organizações e na sociedade para inibir o individualismo e a liberdade das pessoas.
- b) **Controlo como um sistema automático de regulação:** Utilizado no sentido de manter um grau constante de fluxo ou funcionamento de um sistema. É o caso do processo automático das refinarias de petróleo, de indústrias químicas de processamento contínuo e automático. O mecanismo de controlo detecta possíveis desvios ou irregularidades e proporciona automaticamente a regulação necessária para voltar à normalidade. Quando algo está sob controlo significa que está dentro do normal.
- c) **Controlo como função administrativa:** é o controlo como parte do processo administrativo, como planeamento, organização e direcção.

Trataremos do controlo sob o terceiro ponto de vista, ou seja o controlo como quarta função administrativa e que depende do planeamento, da organização e da direcção para formar o processo administrativo.

A finalidade do controlo é assegurar que os resultados do que foi planificado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objectivos previamente estabelecidos. A essência do controlo reside na verificação se a actividade controlada está ou não alcançando os objectivos ou resultados

desejados. O controlo consiste fundamentalmente em um processo que guia a actividade exercida para um fim previamente determinado. Como processo, o controle apresenta fases que merecem uma explicação sucinta.

1.1. ESTABELECIMENTO DE PADRÕES OU CRITÉRIOS

Os padrões representam o desempenho desejado. Os critérios representam as normas que guiam as decisões. São balizamentos que proporcionam meios para se estabelecer o que se deverá fazer e qual o desempenho ou resultado a ser aceite como normal ou desejável. Constituem os objectivos que o controlo deverá assegurar ou manter.

Os padrões podem ser expressos em tempo, dinheiro, qualidade, unidades físicas, custos ou por meios de índices. A administração científica preocupou-se em desenvolver técnicas capazes de proporcionar bons padrões, como o tempo padrão no estudo dos tempos e movimentos. O custo padrão, os padrões de qualidade, os padrões de volume de produção são exemplos de padrões ou critérios.

1.2. OBSERVAÇÃO DE DESEMPENHO

Para se controlar um desempenho deve-se pelo menos conhecer algo a respeito dele. O processo de controlo actua no sentido de ajustar as operações a determinados padrões previamente estabelecidos e funcionam de acordo com a informação que recebe.

A observação ou verificação do desempenho ou do resultado busca obter informação precisa a respeito daquilo que está sendo controlado.

1.3. COMPARAÇÃO DO DESEMPENHO COM O PADRÃO ESTABELECIDO

Toda a actividade proporciona algum tipo de variação, erro ou desvio. É importante determinar os limites dentro dos quais essa variação poderá ser aceite como normal ou desejável. Nem toda a variação exige correcções, mas apenas aquelas que ultrapassem os limites da normalidade. O controlo separa

o que é excepcional para que a correcção se concentre unicamente nas excepções ou desvios. Para tanto, o desempenho deve ser comparado com o padrão para se verificar eventuais desvios ou variações. A comparação do desempenho com o padrão estabelecido geralmente é feita por meio de gráficos, relatórios, índices, percentagens, medidas estatísticas, etc. Esses meios de apresentação supõem técnicas à disposição do controlo para que este tenha maior informação sobre aquilo que deve ser controlado.

A comparação da actuação com o que foi planeado não busca apenas localizar as variações, erros ou desvios, mas também permitir a predição de outros resultados futuros e localizar dificuldades para criar condições para que as operações futuras possam alcançar melhores resultados.

1.4. ACÇÃO CORRECTIVA

O objectivo do controlo é manter as operações dentro dos padrões estabelecidos para que os objectivos sejam alcançados da melhor maneira. Assim, as variações, erros ou desvios devem ser corrigidos para que as operações sejam normalizadas. A acção correctiva visa fazer com que aquilo que é feito seja feito exactamente de acordo com o que se pretende.

2. ABRANGÊNCIA DO CONTROLO

Enquanto o planeamento abre o processo administrativo, o controlo serve de encerramento. Da mesma forma como ocorre com o planeamento, a abrangência do controlo também pode ser feita a nível global, ao nível departamental e ao nível operacional, respectivamente dentro dos planos estratégico, tático e operacional.

A nível global, isto é dentro duma perspectiva estratégica, o conteúdo do controlo é genérico, sintético e abrangente, abarcando o horizonte temporal de longo prazo, numa amplitude macro orientada, consistindo na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferencialmente, sobre a variação dos controlos tático (departamental) e operacional (sectorial) bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos previsionais, designadamente, os programas do governo, as grandes opções do plano Nacional e Orçamento Geral do Estado.

A nível departamental, o controlo é menos genérico e mais detalhado, numa perspectiva de médio prazo, aborda cada unidade do sistema, nomeadamente Ministérios, Secretarias de Estado ou órgãos equiparados. É exercida em regra pelos órgãos e serviços de inspecção, auditorias e fiscalização sectoriais.

O controlo operacional, de conteúdo detalhado, e numa perspectiva de curto prazo, micro orientado, aborda cada tarefa ou operações apenas; constituído pelos órgãos e serviços de inspecção, auditorias e fiscalização inserido no âmbito da respectiva unidade, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de acções, ou seja auto controlo.

3. CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLO

Podemos falar de diferentes aspectos do controlo que conduzem a diversos critérios de classificação, tendo em consideração o enfoque científico que se pretende adoptar.

Assim, o controlo no direito positivo angolano apresenta-se sob três grandes linhas que coincidem, óbvia e justamente, com órgãos constitutivos do Estado dentro do princípio clássico da separação (ou divisão) de poderes e das funções próprias de cada um destes poderes.

Desta forma, temos o controlo legislativo, o controlo administrativo e o controlo judicial ou jurisdicional.

- a) **o controlo legislativo**, nos termos do art. 78º da Lei Constitucional da República de Angola, é exercido pelo Parlamento Angolano – Assembleia Nacional.

Este tipo de controlo pode apresentar-se sob duas diversas manifestações: a primeira prende-se com a implementação de medidas de controlo através da aprovação das Leis e resoluções que estabelecem uma normatividade tendente a regular, especificamente, os planos e programas do Governo, o Orçamento Geral do Estado, os recursos económicos e financeiros e, ainda, a conduta dos gestores públicos. A segunda, o controlo político, que se traduz na exigência da prestação de contas por parte dos poderes, através dos relatórios de execução do plano Nacional e do Orçamento Geral do Estado,

bem como a Conta Geral do Estado, de acordo com o estabelecido no art. 88º da Lei Constitucional da República de Angola.

Através do controlo político os Deputados da Assembleia Nacional nos termos do art. 83º da Lei Constitucional têm o direito de interpelar o Governo ou qualquer um dos seus membros, bem como de obter, de todos os organismos e empresas públicas ou participadas pelo Estado, dados e informações necessárias ao exercício das suas funções.

A Assembleia Nacional pode, inclusive, constituir comissões especiais de inquérito parlamentar destinadas à apreciação dos actos do Governo e da Administração Pública, em geral. É o que reza o art. 101º da Lei Constitucional.

b) **O controlo administrativo** corresponde ao controlo exercido pelo poder executivo, pelo Governo, talvez o mais amplo que se exerce nas funções públicas. Encontra sua fundamentação no nosso texto constitucional (cfr. Art. 105º e sgs da Lei Constitucional) e nas leis ordinárias que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública. Nesta perspectiva, o controlo pode ser classificado sob seis critérios ou pontos de vista diferentes:

- 1) O primeiro resulta do tipo de actos que se praticam no exercício do controlo e fiscalização da Administração Pública. Esses actos podem ser de verificação, fiscalização, recomendação, decisão (autorizações, licenças, etc), avaliação, correcção e até mesmo de aplicação de sanções disciplinares e outras medidas previstas na lei;
- 2) O segundo critério baseia-se no objectivo que se persegue com o controlo. Assim temos o controlo de legalidade, de fiscalização, de oportunidade e de gestão ou eficiência;
- 3) O terceiro radica no momento (ou tempo) em que se realizam os actos de controlo, o que permite distinguir, em primeiro lugar, o controlo preventivo, também chamado controlo "**a priori ou ex ante**" e que tem lugar antes da prática dos ac-

tos propriamente administrativos – através de medidas tendentes a prevenir que tais actos sejam praticados, cumprindo assim, com o estabelecido nas leis, planos ou programas. Em segundo lugar o chamado controlo ou fiscalização concorrente ou coincidente que se realiza no decurso de todo o desenvolvimento da gestão administrativa. Finalmente, temos o controlo ou fiscalização “*a posteriori ou ex post*”, também chamada controlo conclusivo que é realizado depois da prática dos actos administrativos que se pretende controlar ou que são objecto de controlo;

- 4) O quarto critério corresponde a forma da actuação dos órgãos de inspecção, fiscalização e controlo. Assim, temos a actuação oficiosa, quando os órgãos de inspecção, fiscalização e controlo intervêm, discricionariamente, para constatar, verificar ou fiscalizar, os actos dos gestores públicos ou agentes da administração pública. Em segundo lugar figuram os actos de fiscalização e controlo que se podem realizar a pedido do órgão ou parte interessada, podendo tratar-se, quer de simples particulares, quer de pessoas colectivas de direito público. Em terceiro lugar, os actos que, por imperativo legal, devem ser realizados pelos órgãos de inspecção, fiscalização e controlo. É o que resulta, por exemplo, das atribuições e competências da Inspecção-Geral da Administração do Estado previstas no art. 4º da Lei n.º 2/92, de 17 de Janeiro – Lei orgânica que cria a Inspecção- Geral da Administração do Estado;
- 5) O quinto critério prende-se com o sujeito activo, isto é, com o órgão que realiza a inspecção, fiscalização ou controlo. Nesta perspectiva, o controlo pode ser interno, porque é efectuado por órgãos ou autoridades da própria administração pública (auto-controlo) ou por equipas inspectivas para o efeito constituídas, ou ainda por firmas ou empresas especializadas de auditoria contratadas para tal fim. Também o controlo pode ser qualificado de externo quando é realizado por órgãos que

não fazem parte da Administração Pública, como é o caso das comissões especializadas da Assembleia Nacional, nos termos previstos no art. 101º da Lei Constitucional;

- 6) Finalmente, temos o sexto critério que se fixa em função dos efeitos ou resultados do controlo administrativo: é formal quando produz efeitos meramente declarativos, isto é, quando o controlo constata e declara, pura e simplesmente, que as acções e actos administrativos **material** ou **constitutivo** quando da intervenção dos órgãos de inspecção, fiscalização e controlo resultam a constituição ou modificação de direitos e obrigações, para a realização de actos ou acções posteriores como sendo, por exemplo, a tomada de medidas de carácter correctivo ou disciplinar, nos termos previstos no Decreto n.º 33/91, de 26 de Julho – Regime Disciplinar dos Funcionários e agentes Administrativos.
- 7) **O controlo judicial**, também chamado Jurisdicional, corresponde ao controlo feito pelo poder judicial, em conformidade com o disposto no art. 120º e sgs da nossa Lei Constitucional. O controlo judicial pode ser classificado de controlo da constitucionalidade das leis, quando se trata de realizar a conformidade dos actos praticados pelos órgãos da Administração Pública com a Constituição ou Lei Constitucional, ou controlo de legalidade quando se trata de dirimir conflitos ou definir direitos no sentido de se conferir certeza e segurança jurídicas a situação de conflitos que se suscitam com os particulares entre si ou entre estes e o Estado. É o que se pode inferir no disposto no art. 120º da nossa Lei Constitucional.

4. CONTROLO ADMINISTRATIVO

Das modalidades ou critério de controlo do Estado que vimos até aqui, interessa-nos, especialmente, o controlo administrativo, pois, é este controlo que se prende com o vasto campo da Administração Pública e que constitui o controlo interno, um auto – controlo da própria administração pública.

A Administração Pública no Estado Democrático e de Direito deve pautar a sua acção por determinados princípios, dos quais se destacam os princípios da legalidade e da regularidade administrativas. Significa dizer que os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à Lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos, e em conformidade com os fins para que tais poderes lhes foram conferidos.

No direito positivo angolano, os princípios da legalidade e regularidade administrativas estão consagrados no art. 3º do Decreto n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro – Normas sobre o Procedimento e Actividade Administrativa (cfr. também, o art. 54º, al. b) da Lei Constitucional). Nos termos daquele preceito legal, “na sua actuação os órgãos da Administração Pública devem observar estritamente a lei e o direito nos limites e com os fins para que lhes foram conferidos poderes”.

A vinculação da Administração Pública à legalidade significa uma exigência de conformidade e também da compatibilidade da conduta administrativa com a lei. Qualquer que seja o domínio da intervenção administrativa exige-se que tal actuação, para ser juridicamente válida, legítima e eficaz, tenha sido objecto de uma prévia qualificação ou habilitação legal.

A actuação da Administração Pública é, “**grosso modo**” comandada pela lei, sendo ilegais não apenas os actos (regulamentos e contratos) administrativos produzidos contra a proibição legal, como também aqueles actos que não tenham previsão ou habilitação legal, ainda que genérica (ou até orçamental).

A violação do princípio da legalidade pela administração Pública implica uma ilegalidade administrativa, no mínimo uma irregularidade administrativa, e, conforme os casos:

- a) a invalidade (salvo disposição da lei ou do princípio da essencialidade) da própria decisão ilegal ou da decisão final em que ela se vai repercutir;
- b) a ineficácia dessa, quando não são observados os requisitos de que esta depende;
- c) a responsabilidade civil quando, em consequência disso, resultarem danos ou prejuízos;

- d) a responsabilidade disciplinar do titular do órgão ou serviço, ou da própria pessoa colectiva a quem tal decisão seja imputável, sempre que se trate de órgãos administrativos, de concessionários ou de instituições particulares de interesse pública;
- e) outras formas de responsabilização, política ou mesmo penal, do titular do órgão ou serviço.

5. CARÁCTER DOS SERVIÇOS DE CONTROLO INTENO.

Os órgãos e serviços de inspecção, fiscalização e controlo devem caracterizar-se pela dinâmica, pela agilidade e versatilidade, pela eficácia e eficiência no exercício da sua actividade inspectiva, de modo que possam, com a necessária flexibilidade e sentido de oportunidade, acompanhar e controlar a execução das medidas e programas superiormente aprovados ou orientados. Desta forma, podem detectar a tempo as deficiências e insuficiências de organização e funcionamento dos órgãos e serviços da Administração Pública, “maxime”, do Aparelho Administrativo.

O controlo interno tem por fim o aperfeiçoamento constante e permanente, da estrutura orgânica do aparelho administrativo e empresarial do Estado e o aumento de eficácia, eficiência e operacionalidade do seu funcionamento visando, em última instância, a boa gestão do património público, isto é, dos recursos materiais, financeiros e humanos do Estado, para que sejam realizadas e satisfeitas as necessidades colectivas e individuais dos administrados (cidadãos).

O fim último destes objectivos é a correcção de erros insuficiências e irregularidades de sistemas, procedimentos e métodos de funcionamento da Administração Pública, adoptando novas medidas e mecanismos adequados à boa execução e gestão dos planos, programas e estratégias estabelecidos.

Para o efeito, é imperativo que os dirigentes, funcionários e demais trabalhadores da Administração Pública e das empresas públicas ou participadas pelo Estado, tenham consciência da necessidade da observância escrupulosa da legalidade, da disciplina administrativa e da responsabilidade perante os assuntos que dizem respeito à Nação e a toda a sociedade.

O controlo interno visa averiguar o cumprimento da lei, entendida esta no seu sentido lato, isto é, não apenas o cumprimento da lei no seu sentido

estrito ou formal (leis e resoluções aprovadas pela Assembleia Nacional, como estabelece o art. 92º da Lei Constitucional), também a lei em sentido amplo ou material, como sendo os decretos – leis, os decretos e as resoluções do Conselho de Ministros ou da sua Comissão Permanente, em conformidade com o estipulado no art. 113º da Lei Constitucional. Visa também, o cumprimento das instruções de serviço de carácter normativo e determinar até que ponto foram protegidos e salvaguardados os interesses do Estado ou dos cidadãos (administração) pelo órgão, organismo, instituição, serviço ou empresa objecto de inspecção.

O controlo interno abrange, tanto os domínios puramente administrativos como, fundamentalmente, os domínios orçamental, financeiro e patrimonial e outros domínios de interesse público ou de interesse para os administrados.

6. ACTIVIDADE DE INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Os órgãos e serviços de inspecção, fiscalização e controlo da administração do Estado fazem parte ou constituem aquilo que chamamos de controlo administrativo, um controlo interno, um auto-controlo, portanto, que a Administração pública exerce sobre si própria.

O controlo administrativo distingue-se do controlo legislativo exercido pelo Poder Legislativo (Assembleia Nacional), directamente, ou através das suas Comissões especializadas. Também distingue-se do controlo judicial ou jurisdicional exercido pelo poder judicial ou jurisdicional (Tribunais, “maxime” o Tribunal Administrativo e o Tribunal de Contas).

A inspecção, fiscalização e controlo devem realizar-se num quadro marcadamente jurídico, isto é, tendo em atenção o primado da lei e do direito. A actuação dos órgãos e serviços de inspecção, fiscalização e controlo da Administração Pública deve pautar-se pelo cumprimento escrupuloso da lei e do direito, dentro dos limites e com os fins estabelecidos na lei.

A inspecção, fiscalização e controlo têm como fim o melhoramento e aperfeiçoamento constante e permanente da Administração Pública, entendida esta como administração directa e indirecta (empresas públicas e participadas pelo Estado) do Estado e o aumento da eficácia, eficiência e operacionalidade do seu funcionamento, visando a boa gestão da coisa pública e a modernização administrativa.



Para o efeito, os órgãos e serviços de inspecção, fiscalização e controlo devem averiguar o cumprimento da lei (leis, resoluções, decretos-leis, regulamentos e até mesmo contratos) e das orientações e determinações superiores por parte da Administração Pública e verificar o cumprimento e execução das estratégias governamentais e dos programas de desenvolvimento económico e social aprovados superiormente.

Os órgãos e serviços de fiscalização devem, igualmente, verificar o cumprimento das obrigações fiscais, aduaneiras e outras por parte das pessoas colectivas e singulares, quer nacionais, quer estrangeiras, contribuindo, desta forma, para o aumento das receitas do Estado e para a boa gestão orçamental, financeira e patrimonial do Estado.

CAPITULO II

1. O CONTROLO EXTERNO

I. A Fiscalização externa resulta da necessidade de um melhor controlo da gestão dos bens públicos, partindo da premissa de que a autonomia e independência dos órgãos e serviços fiscalizados, garantirá maior isenção que a fiscalização interna, levada a cabo por órgãos e serviços da própria Administração Financeira ou por entidades destes dependentes. Na verdade, embora não seja de todo aqui aplicável, é consabido o brocardo segundo o qual “nemo se ipso judicatur” (ninguém pode ser juiz em causa própria).

Não estamos, com isso, a subestimar a importância da fiscalização interna, aliás a própria fiscalização externa não se circunscreve a todos os aspectos da gestão da administração, deixando outros à fiscalização interna. Se preferirmos a figura da circunferência, a fiscalização externa ocupa um círculo menor que aquela levada a cabo pelos próprios órgãos e serviços administrativos, círculo que, no entanto, não é, tão menor para que seja considerado um “micro” cosmos em face do “marco cosmos”.

II. Relativamente ao controlo externo, há que considerar dois sistemas diferentes, o Anglo-Saxónico, e o Sistema Continental. No primeiro sistema “a função é atribuída a um Auditor-Geral, com o estatuto profissional de auditor de contas, dotado de um estatuto político de independência plena e estreitamente vinculado a cooperação com o parlamento”.¹

No segundo sistema, continental Europeu, esta função é atribuída ao Tribunal de Contas, órgão colegial, independente e jurisdicional. Este Sistema vigora, entre outros, em Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha e, fora da Europa continental, em Angola, entre outros países.

¹ In “Finanças públicas e direito financeiro” II Vol., António de Sousa Franco

É esse o sistema que, à luz do Ordenamento Angolano, iremos seguidamente analisar.

2. TRIBUNAL DE CONTAS

Em Angola, como foi dito, a fiscalização externa está a cargo de um órgão jurisdicional, o Tribunal de Contas, cujo Estatuto Orgânico, além do que estabelece a Constituição para todos os tribunais, se encontra na Lei n.º 5/96, de 12 de Abril.

Nos termos do art. 1º da referida lei, o Tribunal de Contas, é o órgão judicial encarregue de exercer a fiscalização financeira o Estado e demais pessoas colectivas públicas que a lei determina.

2.1. JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA.

O Tribunal de Contas tem jurisdição em todo Território Nacional e no estrangeiro, no âmbito de toda a Ordem Jurídica angolana (art. 2, n.º 1). O n.º 2 do mesmo artigo enumera as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas:

- a) os órgãos de soberania do Estado e seus serviços;
- b) os institutos públicos;
- c) as autarquias locais e suas associações;
- d) as empresas ou sociedades de capitais maioritariamente públicos;
- e) as associações públicas;
- f) quaisquer outros entes públicos que a lei determinar.

Quanto às autarquias locais, embora previstas na Constituição, como pessoas colectivas de pessoas e território (art. 145º, 146º LC), ainda não estão criadas.

A enumeração estabelecida neste artigo não pode ser considerada taxativa, pois o n.º 3 do aludido artigo dispõe que o disposto no número anterior não

prejudica os poderes do Tribunal em matérias de fiscalização sobre a utilização de dinheiros públicos por outras entidades para além das que ali são enumeradas.

Quanto à Competência, nos termos do n.º 1 do art. art. 6º da Lei n.º 5/96, compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da actividade financeira do Estado e demais entidades públicas e nomeadamente:

- a) dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas a sua jurisdição;
- c) fiscalizar preventivamente a legalidade dos actos e contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades que se encontram sob a sua jurisdição;
- d) realizar, por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, inquéritos e auditorias de natureza contabilista, financeira ou patrimonial nas entidades sujeitas a sua jurisdição;
- e) exercer outras funções que a lei lhe determinar;
- f) assegurar a fiscalização da aplicação de recursos financeiros doados ao Estado, por entidades nacionais ou internacionais.

Pelo que acima ficou dito, relativamente aos poderes do Tribunal, resulta claro a aplicação ao Tribunal de Contas do Estatuto Constitucional dos tribunais comuns (art. 120º, 125º LC).

2.2. COMPOSIÇÃO E ESTATUTO LEGAL

O Tribunal de Contas é composto por um total de 9 juizes conselheiros, podendo funcionar com um mínimo de 7, um dos quais o Presidente e um Vice-Presidente.

O Tribunal de Contas dispõe de Serviços de apoio Técnico e Administrativo – art. 4, n.º 2 da Lei n.º 5/96.

O Tribunal de Contas tem a sua sede em Luanda, prevendo-se secções regionais ou provinciais, que entrarão em funcionamento por deliberação do Plenário.

Um dos importantes traços do seu estatuto legal é a sua independência, com autogoverno: o Tribunal de Contas, é independente e os juízes, no exercício das suas funções, gozam dos direitos e garantias dos demais Magistrados Judiciais, previstos na Lei Constitucional e nos Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público (art. 3º da Lei n.º 5/96).

O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que o autogoverno é assegurado nos termos da presente lei, isto é, Lei n.º 5/96.

2.3. FASES DA FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.

A fiscalização do Tribunal de Contas efectiva-se em dois momentos, que poderão não necessariamente verificar-se em relação a determinado acto ou contrato: A fiscalização Prévia e a Fiscalização Sucessiva.

2.3.1. FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA.

Situado numa fase cronológica anterior à execução do acto ou contrato, tem por finalidade verificar se os actos e contratos a ela sujeitos estão conforme às leis vigentes e os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental n.º1 do art. 8 da lei 5/96).

A fiscalização preventiva é exercida através do visto ou da sua recusa.

Para efeitos de fiscalização preventiva, devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, entre outros, os seguintes elementos:

- a) os contratos de qualquer natureza, quando celebrados por entidades sujeitos à sua jurisdição, desde que o seu valor em Moeda Nacional seja superior ou equivalente a USD 350.000,00;
- b) as minutas dos contratos identificados na alínea anterior quando venham a celebrar-se por escritura pública e os respectivos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;
- c) as minutas dos contratos identificados na alínea a) quando superior a duas vezes o que está fixado na referida alínea;

- d) os instrumentos da dívida pública fundada bem como os contratos e outros instrumentos de que resulte o aumento da dívida pública das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas.

2.3.1.1. COMO É QUE O TRIBUNAL EFECTIVA O CONTROLO PRÉVIO.

O controlo prévio, como foi dito, efectiva-se através do visto ou da sua recusa.

O visto constitui requisito da validade do acto ou contrato e a sua concessão condição de eficácia. Assim sendo, não deixará de constituir instrumento de correcção juridico-financeiro da despesa pública a exercer em sede de fiscalização preventiva.

Os processos de visto, uma vez registados no livro geral, são apreciados previamente pela Divisão respectiva, sendo em seguida presentes ao Juiz conselheiro da área para a apreciação e decisão. Este fará a análise do acto ou do contrato do ponto de vista da legalidade e regularidade financeira.

Na apreciação da legalidade serão levadas em consideração os seguintes aspectos:

- se existe norma legal permissivo do acto ou contrato;
- se a modalidade escolhida está em conformidade com a lei;
- se estão reunidos os requisitos para a prática do acto ou celebração do contrato;
- se o interessado reúne os requisitos legais.

Na apreciação da regularidade financeira deve ser analisado:

- se a despesa tem autorização orçamental no ano em causa e se há cabimentação em crédito orçamental correspondente.

2.3.1.2. VISTO TÁCITO

12.3. – Os diplomas, despachos contratos e outros

documentos sujeitos a fiscalização preventiva, consideram-se visados 45 dias, após a sua entrada no Tribunal (Visto Tácito), salvo se forem solicitados elementos em falta ou adicionais caso em que se interromperá a contagem do prazo.

2.3.2. FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA.

A fiscalização sucessiva situa-se num momento cronologicamente posterior a efectivação do acto ou contrato. Nos termos do n.º 1 do artigo 9º da Lei 5/96, o Tribunal de Contas julga as contas das entidades sujeitas à sua jurisdição com o fim de apreciar a legalidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como, tratando-se de contratos, verificar ainda se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração.

Em sede desta fiscalização, o Tribunal aprecia também a gestão económico – financeira e patrimonial – n.º 2 do mesmo artigo).

O Tribunal pode, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia Nacional, realizar inquéritos e auditorias a aspectos determinados da gestão das entidades sujeitos à sua jurisdição.

Analisado que foi o controlo externo na vertente jurisdicional, levado a cabo pelo Tribunal de Contas, é de salientar que externamente existe outro órgão que exerce uma actividade inspectiva, a Assembleia Nacional, cujo controlo é político. Contudo, por razões de ordem prática, além do que atrás foi dito sobre o controlo da Assembleia Nacional, não merecerá aqui uma abordagem aprofundada.

CONCLUSÕES

Em função do que ficou exposto, pode-se concluir que os órgãos de controlo, grosso modo, constituem aquilo a que podemos denominar de Sistema Nacional de Controlo das Finanças Públicas. Este controlo reparte-se por dois grandes níveis, sendo o primeiro o de controlo interno, subdividido em três níveis, o operacional, o departamental (ou Sectorial) e o estratégico, i. é, o auto-controlo da Administração, e o de controlo externo, este por seu lado, comportando os níveis de controlo financeiro (Técnico e Jurisdicional), realizado pelo Tribunal de Contas e o de controlo político, levado a cabo pela Assembleia Nacional.

O relacionamento institucional entre o controlo interno e o controlo externo, encontra o seu respaldo legal, entre outros, na Lei 9/97 (Lei – Quadro do Orçamento) e 5/96 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

O art. 55º da lei 9/97, nos seus nºs 1, 2 e 3, dispõe que a fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da Administração do Estado e dos órgãos que dele dependem, é exercida pela Assembleia Nacional, ao nível do controlo externo (político) e pelos órgãos especializados do Estado ao nível do controlo interno.

O controlo interno a cargo do Governo é institucionalizado pelo Ministério das Finanças, através de Decreto do Conselho de Ministros.

O controlo externo é exercido pelo Tribunal de Contas, que emite parecer sobre as Contas do Estado, em vista à sua apreciação pela Assembleia Nacional.

O art. 18º da Lei 5/96, consagra o dever de cooperação de todas as entidades publicas e privadas, obrigadas igualmente a prestarem informação transparente sobre irregularidades que o Tribunal de Contas deve apreciar e das quais tome conhecimento no exercício das suas funções.

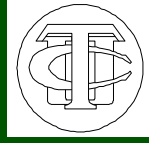
RECOMENDAÇÕES

Assim, recomenda-se:

- Que se incrementem as relações institucionais entre os diversos órgãos do sistema de controlo das finanças públicas;
- Que seja criado um sistema de intercâmbio de informações de interesse para o funcionamento do sistema de controlo, no âmbito do dever de cooperação;
- Que se fortaleça o princípio da independência do sistema do controlo externo em relação ao executivo.

BIBLIOGRAFIA

- Dr. Almeida, José Joaquim Marques, Auditoria Provisional e Estratégica;
- Dr. Artur Nainda, A Actividade de Fiscalização e Controlo e a sua contribuição na transparência da gestão da coisa publica, Luanda, 23.11.2003;
- Sousa Franco e E. Paz Ferreira, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2002;
- Idalberto Chiavenato, Introdução a Teoria Geral da Administração, 6ª Edição revista e actualizada;
- Braz Teixeira, Finanças Publicas e Direito Financeiro, II re-impressão



Tribunal de Contas da União do BRASIL



SUMÁRIO

1. Introdução	75
2. Desenvolvimento	76
2.1. O Controle da Administração Pública	76
2.2. O Controle Interno no Contexto da Administração Pública ..	78
2.3. A Importância do Controle Social na Relação dos Controles Interno e Externo e na sua Efetividade	82
2.4. A Integração entre os Controles Interno e Externo	84
3. Conclusões	85
4. Recomendações	87
5. Referências Bibliográficas	88

1. Introdução

A história da civilização ocidental, desde Aristóteles, vislumbra na ação do Estado a presença de várias funções, as quais devem ser limitadas quanto ao alcance e conteúdo.

Na teoria clássica da divisão dos poderes, elaborada por Montesquieu – que, aliás, jamais foi adotada em seu sentido estrito –, sobressai o interesse em dividir as atividades do Poder e estabelecer controle sobre todas elas.

O ritmo crescente do desenvolvimento tecnológico, a globalização econômica, as mudanças políticas no mundo, entre outros fatores, geram desafios para o setor público, cujas proporções ainda são desconhecidas.

Nesse contexto, a estrutura das organizações públicas, a exemplo do que ocorre no setor privado, deve estar sempre aberta para se adaptar a essas mudanças, permitindo-lhe um salto qualitativo para o milênio que se inicia.

Sendo a finalidade primeira da administração governamental servir ao cidadão, entender as transformações por que passa a sociedade é o ponto de partida para a tentativa de delinear um modelo de controle atualizado da gestão oficial, voltado para os interesses da coletividade.

Para tanto, compete à administração pública, por meio de instrumentos fiscalizatórios eficientes e eficazes, enfrentar o desafio de verificar a regularidade quanto ao uso dos bens e valores públicos.

Assim, a necessidade da ação fiscalizadora sobre as funções do Estado e seus realizadores é uma concepção plenamente incorporada aos ditames que regem o direito universal, especialmente nas sociedades democráticas.

As incertezas ocorrem é quanto aos meios para tornar essa ação efetiva, operacional, isenta e eficaz.

O presente trabalho procura mostrar os aspectos mais importantes dessa questão, de modo a situar adequadamente a relação dos Tribunais de Contas com o Controle Interno.

2. Desenvolvimento

2.1. O Controle da Administração Pública

São várias as proposições doutrinárias sobre controle na acepção voltada para o exame de atos da administração pública, com dezenas de propostas de classificação.

A partir da estruturação científica inicialmente concebida por Montesquieu, a ação de fiscalizar evoluiu para uma visão mais próxima da realidade atual do Estado e da sociedade, considerando-se as deficiências e acertos observados ao longo do tempo.

Com isso, resguardada a independência e a harmonia entre os Poderes, a rigidez que outrora caracterizava a doutrina da tripartição já não mais prevalece.

Os estatutos políticos das nações democráticas, levando em conta o mecanismo de freios e contrapesos, passaram a prever formas de verificação de um Poder sobre o outro.

Dessa maneira, a conduta funcional dos Poderes, por meio dos órgãos, autoridades ou agentes públicos, encontra-se atualmente sujeita a vigilância, orientação e correção, um do outro, ante a faculdade oferecida pelos sistemas controladores instituídos, decorrendo daí várias classificações quanto à sua natureza.

Para melhor compreensão da tese ora apresentada, interessamos especialmente a classificação que distingue entre os Controles Interno e Externo.

A diversidade das informações requeridas em virtude dos diferentes níveis de exigência dos diversos setores interessados recomenda a especialização no desempenho das funções controladoras, o que constitui pressuposto básico da existência de sistemas distintos, classificados usualmente em Controle Interno e Controle Externo.

O Controle Interno é aquele realizado pela administração de cada um dos Poderes, de maneira **interna corporis**. Assim, cada Poder dispõe de seu Controle Interno, exercido por órgão da própria hierarquia administrativa.

Por seu turno, o Controle Externo é realizado por órgão fiscalizador diverso, ou seja, **externa corporis**.

Durante um longo processo de amadurecimento sobre o Sistema de Controle Externo, delineararam-se dois modelos.

O primeiro, e mais antigo, é o de Corte de Contas, comum na Europa Ocidental, em países onde predomina a influência ibérica, sendo adotado pela Comunidade Econômica Européia para auditar as finanças comunitárias. Suas características são a composição colegiada, maior autonomia funcional em relação ao Parlamento, poder decisório sobre o resultado de seus trabalhos, força coercitiva das suas decisões e, em alguns países, a natureza jurisdicional.

O outro modelo é o de Controladoria ou Auditoria-Geral, típico dos países anglo-saxões e da Europa Oriental e Setentrional. Em linhas gerais, esse órgão não possui poder decisório ou sancionador, sendo dirigido por uma única pessoa e caracterizado por estreita vinculação funcional com o Parlamento, cabendo a este deliberar sobre os resultados dos trabalhos de fiscalização e controle.

Os países de língua portuguesa, em razão da forte influência ibérica em sua formação e do prestígio que os meios intelectuais franceses desfrutavam no século XIX, tenderam a adotar o modelo de Corte de Contas.

Observa-se hoje vivo debate a respeito de qual seria o modelo mais efetivo, se o de Corte de Contas ou o de Controladoria.

Essa controvérsia existe exclusivamente do ponto de vista conceitual: os adeptos de uma corrente apontam vantagens do modelo que consideram mais adequado em relação ao outro.

Todavia, esse enfoque encerra um equívoco. A adoção de uma modalidade não se restringe a aspecto meramente conceitual ou técnico. Na realidade, trata-se de questão sociológica e política.

Um sistema de controle é fruto de determinada evolução histórica, política e social, refletindo as peculiaridades do ordenamento jurídico e institucional de cada país. O simples transplante de um padrão adotado em uma sociedade não garante seu sucesso em outra.

Assim, a discussão não haverá de ser sobre vantagens e desvantagens de cada modelo, mas sim sobre quais as características fundamentais que um e outro precisam reunir para serem efetivos e eficazes em certa conjuntura social, jurídica e política.

O certo é que os Controles Interno e Externo, embora configurem atividades de fiscalização em esferas distintas, necessitam, no exercício

de sua missão institucional, ter atuação conjugada e complementar, sendo indispensável que eles se apoiem mutuamente.

De outra parte, merecem destaque alguns parâmetros já sedimentados mundialmente acerca da forma de organização e funcionamento desses dois mecanismos de controle.

A primeira concepção tem como verdade absoluta que a força de um sistema de controle reside na possibilidade propulsora da iniciativa individual, à luz do ideário da Revolução Francesa, o qual, impondo-se ao mundo, fez os revolucionários estabelecerem, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, o seguinte: *"a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração"*.

A segunda concepção assenta-se no pressuposto de que o controle deve ser reconhecido como uma atividade acessória do Estado, mas não menos importante.

Por último, a terceira concepção consagra o entendimento segundo o qual deve o controle:

- a) ser atividade permanente, desenvolvida prévia, concomitante e posteriormente à prática do ato, acompanhando-a em toda sua extensão;
- b) ocupar a atenção de toda a sociedade, para afastar a idéia de omissão e impunidade;
- c) ser desenvolvido sobre todos os órgãos do aparelho do Estado, bem assim da iniciativa privada exercente de função estatal, mesmo que em regime de colaboração; e
- d) ser atribuído a um órgão específico, para o qual será atividade-fim.

2.2. O Controle Interno no Contexto da Administração Pública

Inicialmente, cumpre reconhecer a dificuldade que existe para se chegar – com rigorosa exatidão – a uma definição de *Controle Interno*. Pessoas, instituições e países têm diferentes entendimentos sobre o assunto. Ademais, percebe-se aí evidente problema de tradução, pois muitos idiomas não fazem distinção clara, ou mesmo nenhuma, entre controle interno e auditoria interna.

Em vista disso, adotaremos a definição de *Controle Interno* mais aceita pela INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores*). Trata-se, com efeito, de um processo, efetivado pela administração dos órgãos e entidades, abrangendo todas as atividades destinadas a assegurar de modo razoável o cumprimento dos objetivos e metas da organização, relacionados com a eficiência e eficácia de suas operações, com a confiabilidade das demonstrações financeiras, com a observância das leis e regulamentos e com a salvaguarda do seu patrimônio.

Assim, o Controle Interno há de ser entendido como parte da gestão da coisa pública, constituindo-se, dessa forma, numa das mais importantes funções em tal processo.

Trata-se, portanto, de instrumento gerencial utilizado para fornecer garantia razoável de que os objetivos da administração estão sendo alcançados. Repousa, por conseguinte, sobre a própria administração a responsabilidade pela adequação e eficácia da estrutura do Controle Interno.

Dessa forma, cabe ao dirigente de cada organização governamental assegurar que uma estrutura apropriada de Fiscalização Interna seja instituída e mantida sempre atualizada para ser eficiente e eficaz, reforçando, assim, a tese de que a vigilância sobre a administração é uma das mais relevantes tarefas do administrador.

Ainda de acordo com a INTOSAI, a Auditoria Interna, diferentemente do Controle Interno, tem por objetivo fornecer informações para as instâncias superiores da administração, devendo ser compreendida como parte de um complexo de fiscalização interna, destinada a subsidiar as diversas áreas da organização.

Logo, a Auditoria Interna não pode de maneira alguma intervir nas atividades da unidade auditada. Ao contrário, o Controle Interno está inteiramente envolvido no processo de produção do órgão, como elemento integrante deste que é.

Em quase todos os países, o Controle Interno nasceu da necessidade de planejamento central para a execução de planos e programas de governo com o emprego de uma estrutura de acompanhamento orçamentário, considerando-se o controle e a elaboração orçamentária como um ciclo do planejamento.

Importa recordar que o planeamento tem por objetivo definir os resultados e a maneira de alcançá-los, sendo o orçamento, para tanto, seu instrumento. Após a tomada de decisão sobre o plano mais adequado e sobre a posterior implementação, o orçamento é também utilizado como mecanismo de controle, por estabelecer metas a serem atingidas.

Com o surgimento do orçamento-programa, passou-se a dar ênfase ao que o órgão realiza e não ao que ele gasta, com definição de objetivos e metas, avaliando-se posteriormente os resultados em relação ao planejado e apurando-se os eventuais desvios, para sua imediata correção.

Desse modo, o orçamento é hoje o meio utilizado pelo Poder Público, que materializa a ação planejada do Estado, na manutenção de atividades e na execução de projetos e programas.

Com isso, o processo de Controle Interno integra o de planeamento, confrontando o executado com o planejado, e permitindo as correções necessárias.

A interdependência do planeamento e do orçamento com o Controle Interno propicia um enfoque gerencial em que se avaliam os resultados quanto à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, com base no orçamento-programa, o qual procura registrar a quantificação dos custos e fazer comparações com outras possibilidades.

Por sua natureza administrativa, o Controle Interno caracteriza-se pelo aspecto preventivo de suas ações, atuando preferencialmente de forma orientadora e educativa, em parceria com o órgão inspecionado, possibilitando os devidos ajustes e correções em tempo hábil.

É consensual que um Controle Interno oportuno e eficaz possibilita:

- a) decisões acertadas, incentivando a correta aplicação de normas e princípios;
- b) decisões uniformes, apoiadas na aplicação das mesmas normas e princípios;
- c) decisões tempestivas, evitando atrasos desnecessários;
- d) decisões dentro das respectivas áreas de responsabilidade, preservando a hierarquia.

Claro está que essa eficácia acha-se diretamente subordinada ao cumprimento de preceitos legais, técnicos e institucionais, os quais atuam como pré-requisitos indispensáveis ao bom funcionamento do Controle Interno.

Em primeiro lugar, cite-se o respaldo em lei que discipline a estrutura organizacional do Controle Interno e lhe atribua competência específica, conferindo-lhe legitimidade e atribuindo-lhe caráter institucional e, portanto, permanente. Em outras palavras, passa ele a ser um instrumento estável do Estado e não apenas de uma gestão governamental.

Em segundo lugar, mencionem-se a autonomia e independência, ante a necessidade de tal controle estar adequadamente posicionado na estrutura administrativa do governo, de forma a poder ele agir com liberdade e sem ingerência, preservado de possíveis constrangimentos e coerções hierárquicas. Tudo isso reforça a idéia da exigência da profissionalização da carreira.

A terceira referência que se impõe fazer é quanto aos recursos humanos e materiais, cuja disponibilidade em níveis compatíveis com a complexidade da máquina estatal está diretamente vinculada à confiabilidade do Sistema de Controle Interno.

Por último, cumpre tecer alguns comentários a propósito da capacitação profissional e da remuneração adequada.

Tanto quanto os funcionários que lidam com o Controle Externo, aqueles vinculados ao Interno devem possuir a devida qualificação e submeter-se a contínuo processo de treinamento e capacitação.

A dinâmica do mundo atual impossibilita a cristalização dos conhecimentos, fazendo-se necessária a revisão ininterrupta das técnicas aplicadas pelos diversos profissionais do setor, o que será obtido mediante a realização periódica de cursos de atualização e de intercâmbio de experiências.

Ante esse quadro de constante aprimoramento e permanente e exclusiva dedicação, é imprescindível que os aludidos profissionais percebam remuneração compatível com seu nível de qualificação, o que assegurará a manutenção de seletivo grupo de servidores.

Presentes as quatro situações acima descritas, maior será a confiabilidade no Sistema de Controle Interno e mais sólidas serão as bases para o estabelecimento de uma desejada cooperação com o Controle Externo.

2.3. A Importância do Controle Social na Relação dos Controles Interno e Externo e na sua Efetividade

Torna-se cada vez mais importante o exercício do controle social na efetividade dos Controles Interno e Externo, parecendo-nos impossível não associar a boa relação e integração destes dois últimos ao pleno funcionamento daquele.

O controle efetivo dos gastos governamentais pressupõe a formação de uma consciência capaz de conduzir as pessoas para uma atuação ativa na gestão dos dinheiros do erário.

É inegável que a cidadania organizada pode influenciar o processo de identificação de necessidades coletivas e também permitir a canalização de demandas agregadas, exigindo o bom desempenho da Administração Pública.

O controle nesse nível é a concretização do ideal de democracia participativa. Revela-se promissor na medida em que os indivíduos e as suas entidades representativas podem deflagrar ações concretas para proteger os interesses da coletividade. É a participação cidadã emergindo como agente de mudança e mostrando o papel de cada um ante a ação do Estado. É o homem comum sentindo-se responsável pelos seus rumos.

Entre os postulados que devem estar presentes nas estratégias para a modernização da gestão pública, o princípio da transparência se impõe como fundamental para substituir os controles meramente burocráticos por controles sociais.

Diante de uma administração cada vez mais desburocratizada, descentralizada e flexível, a transparência das ações é um imperativo de primeira ordem para se poder monitorar adequadamente o uso dos recursos disponíveis.

A complexidade crescente da ordem social presume um Estado capaz de alargar o universo dos atores participantes de suas decisões, implicando a necessidade de promover a aproximação entre a Administração Pública e a cidadania, tendente à construção de uma esfera estatal permeável, com amplos canais institucionais de participação que sirvam de ponte entre os poderes constituídos e a coletividade.

O desenvolvimento das comunicações é fato que guarda estreita relação de causalidade com o pluralismo social, com a valorização do conhecimento e, como resultado, com a sociedade atuante.



Surge, assim, o controle social como instrumento da maior relevância, a refletir a postura do cidadão diante do Estado e a sua disposição para exigir os direitos que lhe são garantidos. É o anseio natural das pessoas em influir de algum modo nas resoluções que repercutirão sobre elas, não se conformando em apenas se fazer representar no processo de formação das políticas de governo.

Devem, portanto, os órgãos de fiscalização adotar projetos que contemplem parceria com os cidadãos, passando a integrar o conjunto de mecanismos e procedimentos formalmente instituídos para lidar com a dimensão participativa e plural da comunidade, de forma que isso sirva de estímulo para a expansão e o aperfeiçoamento dos diversos meios de interlocução que contribuem para a supremacia do interesse da população.

No Brasil, por exemplo, esta Presidência deu início no ano passado a um projeto nesse sentido, denominado *“Diálogo Público: o Tribunal de Contas da União em Contato com a Administração e a Sociedade”*, cujos resultados vêm sendo altamente satisfatórios.

O projeto é parte integrante do acordo de empréstimo TCU/ /BID, com a cooperação técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e se propõe a estabelecer canais de comunicação com os gestores, o Congresso Nacional e a coletividade.

Ainda a título de exemplo, registre-se que o Tribunal de Contas da União, do Brasil, analisou, em 2003, quase mil denúncias e representações de origem popular, conferindo aos processos correspondentes tratamento preferencial e urgente.

Por outro lado, a democratização das informações, ensejando seu acesso pelos meios eletrônicos, e a ampla divulgação das decisões do Tribunal pela imprensa têm proporcionado maior visibilidade aos resultados das ações e decisões da Corte de Contas brasileira, favorecendo a atuação do controle social.

Na sua página na Internet, o TCU mantém disponível o **site** “Contas Públicas”, por meio do qual todo cidadão com acesso à **Web** pode realizar consultas a itens como: tributos repassados aos municípios, contratos celebrados, licitações em andamento, entre outros.

Além disso, essa **home page** traz a relação dos gestores de recursos que tiveram contas julgadas incorretas, o rol das obras públicas com

indícios de irregularidades, os resultados das auditorias sobre os programas de governo, bem como o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, encaminhados anualmente ao Congresso Nacional para julgamento. Estão também disponibilizadas ali a relação de licitantes considerados inidôneos e a lista de pessoas inabilitadas para o exercício de cargo ou função pública.

E mais recentemente – maio deste ano –, foi criada a Ouvidoria do TCU, que passou a ser um canal direto de comunicação entre a Instituição de Contas e a sociedade.

Espera-se, com isso, oferecer ao cidadão meios de acompanhar tais assuntos, estimulando-o a fiscalizar e a conhecer melhor a atuação de seus representantes, no que se refere à boa e regular aplicação do dinheiro público.

2.4. A Integração entre os Controles Interno e Externo

Com base no conceito de *sistema* – ou seja, um conjunto em seu caráter dinâmico –, é fácil perceber que o controle da administração pública constitui um sistema, reunindo componentes entre os quais há indiscutível vínculo.

Consiste ele em todas as atividades dos Controles Interno e Externo, estes interligados, por serem os instrumentos próprios ao exame da gestão pública, em seus diversos aspectos.

Em sendo assim, o controle do Estado enseja uma visão sistêmica, que nos conduz à postura que o considera como algo aberto, em constante modificação, com a existência de espaço para lacunas e, por conseqüência, em continuado aprimoramento.

Com uma fiscalização atuante nos vários campos da atividade governamental, esse Sistema exige, como partes de um todo, os Controles Interno e Externo, uma vez que estão unidos a um objetivo comum: garantir o bom uso e regular aplicação dos recursos da nação.

Portanto, é possível esperar que o Controle Interno viabilize o objetivo central do outro Controle, que é acompanhar atualizadamente a situação das contas públicas. Em rigor, os dois controles se interpenetram, um influenciando sobre o outro.

Como o Controle Externo se faz em grande parte **a posteriori**, sua eficiência depende muito do bom funcionamento do Controle Interno. Em outras palavras, o satisfatório desempenho do segundo significa bom padrão de funcionamento do primeiro.

Sem dúvida, a consagração do princípio da co-responsabilidade de fiscalização no âmbito desses dois Controles fortalece a desejada cooperação e integração entre eles, favorecendo, de outra parte, o aperfeiçoamento do Sistema Geral de Controle.

A integração entre ambos é, pois, não apenas viável como indispensável, porquanto se complementam numa única relação operacional, constituindo-se numa cadeia sistêmica que, nas sociedades democráticas, tem fecho e se exaure na representação popular do Poder Legislativo.

Embora possuam enfoques próprios, devido às diferentes responsabilidades e atribuições, é imperioso que as duas vertentes trabalhem sempre em harmonia, buscando maximizar resultados.

Nesse sentido, os benefícios podem ser assim resumidos:

- a) redução do escopo dos trabalhos do Controle Externo como decorrência da verificação da efetividade dos exames levados a efeito pelo Controle Interno;
- b) fornecimento, pelo Controle Interno, de informações vitais para o melhor conhecimento dos setores a serem fiscalizados pelo Controle Externo;
- c) eliminação, na medida do possível, da duplicidade de esforços e providências, favorecendo a racionalização administrativa e operacional.

3. Conclusões

Ante todo o exposto, é possível concluir que:

1. A multiplicidade de informações requeridas, em razão dos diferentes níveis de exigência dos diversos setores interessados, recomenda a especialização no desempenho da função de controle da gestão pública, o que constitui pressuposto básico da existência de sistemas distintos, classificados usualmente como Controle Interno e Controle Externo.

2. A democracia faz desses dois Controles peças-chave na consolidação do regime, que tem como um de seus pilares a transparência dos gastos governamentais.

3. As crescentes inquietações da sociedade em torno do destino dado aos valores administrados em seu nome pelo Poder Público, ao lado das progressivas expectativas quanto à elevação do padrão de vida das populações, exigem dos órgãos de controle atuação fiscalizadora cada vez mais eficiente e eficaz para evitar o mau uso dos recursos disponíveis.

4. O resgate da credibilidade quanto à regular aplicação dos valores do erário passa, em grande parte, pelo fortalecimento dos órgãos de controle, de forma a lhes permitir o cumprimento de suas atribuições institucionais.

5. O Controle Interno deve municiar de informações gerenciais os gestores públicos, com vistas à maximização da utilização dos recursos e a instrumentação do Estado para as suas finalidades precípuas.

6. Por sua vez, o Controle Externo deve avaliar o grau de confiabilidade dos trabalhos realizados pelo Controle Interno como requisito para o aperfeiçoamento de suas próprias atividades.

7. O grau de confiabilidade do Controle Interno será tanto maior quanto se assente esse controle nos seguintes requisitos: constituição respaldada em base legal, autonomia e independência funcionais, suficiência de recursos humanos e materiais, bem como adequada qualificação e remuneração de seus profissionais.

8. Devem os dois Controles executar projetos que contemplem parceria com os cidadãos, estimulando o exercício do controle social, em benefício da fiscalização efetiva dos gastos oficiais, com o uso, inclusive, de todos os meios eletrônicos disponíveis, buscando, se for o caso, a autorização legislativa correspondente.

9. A noção de unicidade pressupõe a cooperação entre eles – Interno e Externo –, que, por essa forma, se completam, conduzindo à melhoria na qualidade e efetividade da fiscalização.

10. Em consequência do contido no item anterior, é de se esperar que o Controle Interno, mediante um fluxo ininterrupto de informações, viabilize um dos objetivos centrais do Controle Externo, que é acompanhar atualizadamente a situação das contas públicas.

4. Recomendações

Finalmente, recomenda-se:

1. Que as Instituições Supremas de Controle desenvolvam estudos com vistas a intensificar a integração com o Controle Interno, de forma a maximizar os resultados das ações que lhes competem, focalizando especialmente as possibilidades de:

- a) redução do escopo dos trabalhos do Controle Externo como decorrência da verificação da efetividade dos exames levados a cabo pelo Controle Interno;
- b) manutenção, pelo Controle Interno, de fluxo contínuo de informações para o Controle Externo, permitindo, assim, a este último o acompanhamento atualizado da gestão governamental;
- c) eliminação, na medida do possível, da duplicidade de esforços, favorecendo, com isso, a racionalização administrativa e operacional.

2. Que as Instituições Supremas de Controle adotem providências junto aos respectivos Parlamentos, demonstrando a necessidade da elaboração de Lei Orgânica do Controle Interno. Dessa forma, se definirá e consolidará esse ramo da Administração Pública entre as funções essenciais do Estado, na condição de órgão permanente, autônomo e independente, dotado de recursos humanos e materiais em níveis compatíveis com a complexidade da máquina estatal. A edição dessa Lei irá contribuir sobremodo para realçar e fortalecer o inter-relacionamento com a outra vertente do controle – o Externo.

3. Que as Instituições Supremas de Controle desenvolvam projetos e ações capazes de contemplar parceria com os cidadãos, estimulando o exercício do controle social, em benefício da fiscalização efetiva dos gastos públicos. Para tanto, impõe-se que se estabeleçam canais de comunicação permanentes com a sociedade, utilizando-se, nesse sentido, todos os meios eletrônicos disponíveis e buscando-se, sempre que for o caso, a autorização legislativa correspondente.

Fortaleza-CE / Brasil, em 26 de julho de 2004.

VALMIR CAMPELO

Presidente do Tribunal de Contas da União

5. Referências Bibliográficas

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A Ação do Controle. Revista Informativo Licitações e Contratos - Junho 97 - p. 442-447.

GHSI, Adhemar Paladini. Os Tribunais de Contas e o Sistema de Controle Interno. Tese apresentada no III Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Maputo - Moçambique, 21 a 24 de outubro de 1997.

GUERRA, Evandro Martins. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.

MARTINS, Rosane Silva. A modernização do Sistema de Controle Interno no Brasil. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1997.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. Controles Interno e Externo: Um Sistema Integrado. Tese apresentada no 15.º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. São Paulo, 24 a 30 de setembro de 1989.

_____. A Integração dos Controles Interno e Externo. Revista do TCU nº 42/1989, p. 383-393.



Tribunal Administrativo de MOÇAMBIQUE



SUMÁRIO

1. Introdução	93
2. Os modelos de controlo interno.....	93
2.1. Controlo Interno nos países da OCDE	95
3. Estrutura e competências das Instituições de Controlo em Moçambique	96
3.1. Órgãos de controlo externo (o Tribunal Administrativo).....	96
3.2. Órgãos de controlo interno	97
3.3. Subsistema de Controlo Interno	98
4. Relações entre o controlo externo e o controlo interno em Moçambique	103
5. Conclusões e Recomendações	105
6. Bibliografia	107
7. Legislação	108

1. Introdução

O tema proposto para a apreciação pelos dignos representantes dos Tribunais de Contas da CPLP é de extrema importância para a avaliação da forma como as nossas instituições funcionam. No nosso entender, parte-se da premissa de que as ISC não podem funcionar de modo isolado. Pertencendo elas a um sistema, deverão interagir e encontrar complementaridade noutros elementos, noutros órgãos. Daí a pergunta retórica: que relação existe entre os elementos do sistema? Ou seja, poderá um Tribunal de Contas actuar sem ter como suporte o controlo interno? A resposta a estas perguntas conterà, indubitavelmente, as características-chave da relação “Tribunais de Contas – Controlo Interno”.

O Tribunal Administrativo parte da constatação da imprescindibilidade do relacionamento das ISC com os órgãos de controlo interno. Sublinhe-se tratar-se precisamente da imprescindibilidade, atendendo à natureza de um Tribunal, cujo princípio basilar de funcionamento é o da independência em relação aos demais órgãos. Mas esta independência não significa ausência de colaboração e coordenação.

Gostaríamos de chamar a atenção dos ilustres participantes para os seguintes aspectos abordados nesta comunicação. Achou-se por bem discutir, em primeiro lugar, os modelos de controlo interno; seguidamente é apresentada a estrutura e competências das instituições de controlo no nosso País. Finalmente é escalpelizada a relação entre o Tribunal Administrativo e os vários órgãos de controlo interno. Nas conclusões e recomendações tecemos resumidamente o nosso ponto de vista quanto a esta matéria e avançamos ideias que poderão concorrer para o melhoramento da relação dos Tribunais de Contas com o controlo interno.

2. Os modelos de controlo interno

Este capítulo visa introduzir aos participantes os vários contornos que o controlo interno pode tomar nos diversos ordenamentos jurídicos, o que permitirá, de algum modo, o entendimento do modelo existente em Moçambique, que se caracteriza por conter características híbridas de vários dos modelos que são apresentados abaixo.

Dos vários modelos existentes a nível mundial, nomeadamente o dos países da OCDE, da antiga União Soviética, da antiga Jugoslávia, dos países da América Latina, dos países africanos de expressão inglesa, dos países francófonos de África e outros existentes nas demais latitudes, um enfoque será dado ao enunciado em primeiro lugar, porque, devido a razões históricas, muitos dos demais sistemas dele derivam.

Porém, antes de se proceder a essa apresentação, convém explanar que ao se falar de controlo interno há que elucidar o contexto em que se pretende abordar a problemática, pois existem diferenças conceptuais que de algum modo encerram significados também diferentes.

Assim, encontramos o conceito de controlo interno que abarca as formas de controlo existentes dentro de uma determinada instituição, seja ela pública ou privada, e que visa prevenir e detectar irregularidades que possam ocorrer no exercício das actividades para as quais essas instituições foram criadas. Esse controlo é feito nas diversas áreas de actividade em que a instituição está envolvida, sejam elas financeira, de contabilidade, operacionais e outras áreas técnicas.

Estes controlos são estabelecidos tanto pela Direcção da instituição, como pelos responsáveis das várias áreas operacionais existentes, com o fim de fiscalizar o curso das actividades e suas rotinas, de modo a evitarem-se erros e outras irregularidades na execução das tarefas.

Uma outra conceitualização de controlo interno é a que se reporta à auditoria interna. Esta é estabelecida em torno de um organismo institucionalizado, normalmente subordinado ao mais alto nível da Administração de uma determinada instituição pública ou privada, sendo dotado de meios humanos e materiais próprios para o exercício do controlo e também para a orientação dos auditados.

Para além das tarefas de fiscalização a Auditoria Interna tem, nos moldes em que se apresenta nas instituições modernas, servido de órgão consultivo ou auxiliar da Administração no processo de tomada de decisões.

Portanto, será mais do ponto de vista da segunda conceptualização atrás exposta que este trabalho será apresentado.

Porém, independentemente dos contornos que os conceitos de controlo interno e auditoria interna encerram, tem sido quase pacífico no contexto

internacional que os objectivos que estes perseguem são os mesmos. Visam assegurar que as políticas, os planos, procedimentos e normas que as organizações emitem não sejam desvirtuados, salvaguardando-se desse modo o uso eficiente e económico dos recursos, que permitirá realizar os objectivos e as metas traçados pela organização¹.

2.1. Controlo interno nos países da OCDE

Em termos gerais pode dizer-se que os modelos de controlo interno variam grandemente entre os vários países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), embora sejam identificáveis dois principais modelos que marcam a tradição no que toca ao controlo interno, pelo menos entre os países europeus, e que a seguir se fará uma sucinta abordagem.

a) Modelos de controlo interno centralizado

Neste modelo, que tem como referência “um controlo prévio por uma terceira parte”, sendo encontrado em países como Portugal, França e Espanha, e que deriva da tradição legal baseada no Código Napoleónico, o Ministério das Finanças, além de ter de elaborar os orçamentos e alocá-los aos outros Ministérios, intervém directamente no controlo prévio, colocando o seu próprio pessoal nessas instituições. Neste ambiente o controlo interno tem como ponto focal numa organização ou órgão criado para desempenhar certas funções de controlo, podendo ser um inspector-geral ou um serviço externo de controlo do Tesouro.

b) Modelos de controlo interno descentralizado

Este modelo encontra-se em países como a Holanda e Reino Unido e baseia-se naquilo que se pode chamar de “management responsibility approach”². Aqui as instituições beneficiárias dos fundos públicos tomam

¹ Vide INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards

² Abordagem da responsabilidade da gerência

a responsabilidade total pela efectivação das despesas e pela implementação de todo o sistema de controlo dessas despesas. Neste ambiente, o controlo interno focaliza-se em todo o sistema organizativo, nas normas, procedimentos e demais regulamentos internos que são elaborados de modo a se assegurar o uso dos recursos ou fundos alocados às respectivas instituições, de maneira económica, eficiente e efectiva. Para tal o sistema de controlo interno nos moldes aqui expostos inclui uma gama de controlos “a priori”, de fiscalização do desempenho, auditorias aos sistemas informáticos e outros.

3. Estrutura e competências das instituições de controlo em Moçambique

Retomando considerações do segundo capítulo deste trabalho, podemos verificar que o modelo de controlo interno existente em Moçambique é algo híbrido, compreendendo características tanto dos modelos de controlo centralizado, como do descentralizado.

Atendendo à natureza complementar, tanto do controlo externo, como do controlo interno, propomo-nos a apresentar, em primeiro lugar, aquilo que constitui o controlo externo em Moçambique.

3.1. Órgão de controlo externo (o Tribunal Administrativo).

De acordo com a Constituição da República, Artigo 173, cabe ao Tribunal Administrativo, na sua vertente das Contas, a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a apreciação de contas do Estado, remetendo para a lei ordinária a competência, a organização e a composição desta jurisdição.

Estão sujeitas a julgamento das despesas públicas as seguintes entidades³ :

- a) O Estado e todos os seus serviços;
- b) Os serviços e organismos autónomos;
- c) Os órgãos locais representativos do Estado;
- d) As autarquias locais;

³ Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, Artigo 2.

- e) As empresas públicas e as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos;
- f) Os exactores, tesoureiros, recebedores, pagadores e mais responsáveis pela guarda ou administração de dinheiros públicos;
- g) Os responsáveis por contas relativas a material ou equipamento e quaisquer entidades que giram ou beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais ou de entidades referidas nas alíneas anteriores, ou obtidos com a intervenção destas, consubstanciados nomeadamente em subsídios, empréstimos ou avales;
- h) Os conselhos administrativos ou comissões administrativas;
- i) Os administradores, gestores ou responsáveis por dinheiros públicos ou outros activos do Estado, seja qual for a sua designação, bem como pelos fundos provenientes do exterior sob forma de empréstimos, subsídios, donativos ou outra;
- j) As entidades a quem forem adjudicados, por qualquer forma, fundos do Estado;
- k) Outras entidades ou organismos determinados pela lei.

Relativamente ao Visto, estão sob controlo as entidades que pratiquem actos de que resultem despesas suportadas pelo OE ou por fundos externos.

No âmbito da fiscalização das despesas públicas, o Tribunal julga as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal; elabora o relatório e emite o parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE).

Quanto ao Visto, como objecto de controlo externo, temos a verificação de conformidade com as leis em vigor de contratos, de minutas de contratos, de diplomas e despachos relativos à função pública e a pensões de reforma e aposentação, entre outros.

3.2. Órgãos de controlo interno

Na história mais recente dos instrumentos e órgãos de controlo financeiro interno vamos destacar os mais significativos, onde particular atenção vai para a criação, pelo Decreto número 13/78, de 20 de Julho, dos Departamentos

mentos Financeiros, junto de cada Ministério e na dependência directa do respectivo Ministro, cumprindo e fazendo cumprir igualmente, as instruções do Ministério das Finanças.

Estes departamentos têm como funções:

- Orientar e coordenar a elaboração dos planos financeiros (orçamental, de divisas, de crédito e de tesouraria) do seu âmbito;
- Orientar e controlar a execução dos referidos planos financeiros;
- Orientar e controlar a administração do património das estruturas e instituições do Estado.

Ainda no domínio das instituições sectoriais de controlo interno, devemos mencionar que cada Ministério tem a sua Inspeção-Geral, que para além de fiscalizar as matérias sectoriais, se debruça igualmente sobre aspectos financeiros das respectivas instituições.

Dentro do Ministério do Plano e Finanças, a Direcção Nacional do Orçamento tem como uma das suas atribuições, o acompanhamento e controlo da execução orçamental, a qual se caracteriza pela verificação “a posteriori”, através da sua sujeição mensal, pelos organismos executores do orçamento do Estado, dos balancetes mensais, e justificativos das despesas efectuadas e relativas aos correspondentes duodécimos. Esta Direcção controla igualmente “a priori” as despesas atinentes a actos de provimento, promoção, e outros relativos ao pessoal civil da Administração Pública e demais contratos e actos geradores de despesas.

A acção da Direcção Nacional do Orçamento é complementada pela Inspeção-Geral de Finanças.

3.3. O Subsistema de Controlo Interno

Ainda em referência ao controlo interno é importante referir que com a criação do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), através da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, houve a necessidade de estabelecer os comandos operativos para a sua operacionalização, o que foi feito com a aprovação do respectivo regulamento pelo Decreto n.º 17/2002, de 27 de Junho.

O SISTAFE, como bem diz o preâmbulo da Lei que a institui, visa "...estabelecer de uma forma global mais abrangente e consistente os princípios básicos e normas gerais de um sistema integrado de administração financeira dos órgãos e instituições do Estado...".

No seu Artigo 1, n.º 1, alínea e), a Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, estatui que constitui um dos elementos do SISTAFE o Subsistema do Controlo Interno. Este subsistema "compreende os órgãos e entidades que intervêm na inspecção e auditoria dos processos de arrecadação, cobrança e utilização dos recursos públicos e abrange as respectivas normas e procedimentos⁴".

O Regulamento do SISTAFE que atrás foi referido tem por objectivo o estabelecimento de um sistema integrado, que proporcione informação oportuna e fiável, e assegure a uniformização e harmonização da aplicação dos princípios universalmente aceites e a instituição de regras e procedimentos para, a par de outros arrolados no Artigo 4, proceder "à gestão, avaliação e controlo dos recursos financeiros".

Para garantir o funcionamento do subsistema, o Regulamento criou um Conselho Coordenador, composto pelo Inspector-Geral de Finanças, o Inspector-Geral da Administração Pública e por todos os inspectores-gerais sectoriais, ao qual são dadas as competências constantes do Artigo 195⁵.

⁴ Artigo 62 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro

⁵ Artigo 195

Ao Conselho Coordenador do SCI compete:

- a) emitir pareceres sobre projectos e regulamento das entidades competentes do SCI;
- b) emitir pareceres sobre os planos e relatórios de actividades inspectivas;
- c) elaborar o plano e relatório anuais;
- d) estabelecer normas e metodologias de trabalho e aperfeiçoamento técnico profissional;
- e) emitir pareceres sobre os manuais de procedimentos de inspecção e auditoria, elaborados pelas inspecções sectoriais em razão da sua especificidade;
- f) promover a cooperação entre as entidades competentes do SCI.

Compete ainda ao Conselho Coordenador do SCI:

- a) submeter ao órgão coordenador do SISTAFE, até 31 de Maio, o relatório de actividades do ano anterior;
- b) submeter ao órgão coordenador do SISTAFE, até 31 de Outubro, o plano de actividades para o ano seguinte;
- c) divulgar normas e metodologias de trabalho que se mostrem adequadas a melhoria da qualidade e eficácia do exercício do controlo;
- d) divulgar as directrizes que viabilizem o aperfeiçoamento técnico profissional.

O diploma em referência estabelece ainda vários níveis de controlo⁶, onde a intervenção da Inspeção-Geral de Finanças ocorre no nível de controlo estratégico, que consiste no acompanhamento e avaliação do controlo operacional e sectorial e ainda, das metas traçadas no programa do Governo e no Orçamento do Estado.

a) Inspector do Estado

Com vista a assegurar o correcto funcionamento dos órgãos do poder de Estado a todos os níveis, garantindo-se desse modo a efectiva implementação dos programas definidos a nível central, sentiu-se a necessidade de criar mecanismos que permitissem o estabelecimento de uma estreita ligação entre os órgãos centrais e locais.

Num primeiro momento, para cumprir esse desiderato, foi criado um quadro de Inspectores do Estado, através do Decreto Presidencial n.º 1/79, de 11 de Janeiro, o qual tinha como função “realizar junto de órgãos locais do Estado missões determinadas pelo Presidente da República”.

Com a evolução constitucional que Moçambique⁷ conheceu a partir de 1990, as modificações no quadro estrutural do Estado também abrangeram a própria Presidência da República com a aprovação do Decreto Presidencial n.º 4/96, de 10 de Junho.

Este diploma definiu a Presidência da República como um órgão central do aparelho do Estado de assistência ao Presidente da República no exercício das suas funções constitucionais e os objectivos que este órgão prossegue. A realização dos objectivos⁸ definidos no diploma referido no parágrafo anterior exigiu o estabelecimento de um quadro orgânico que habilite a Presidência da República o desempenho eficaz das suas funções.

Uma dessas funções é a que, por força do estabelecido na alínea a) do n.º 3, do Artigo 2 do Decreto n.º 5/96, de 10 de Junho, é exercida através do Inspector do Estado.

⁶ Artigo 192

⁷ A Constituição da República de Moçambique define o regime de Governo como presidencialista, como decorre dos n.ºs 1 e 3 do Artigo 117.

⁸ Vide Artigo 2 do Decreto Presidencial n.º 4/96, de 10 de Junho.

Ao Inspector do Estado, nos termos do Artigo 13 do mesmo diploma, compete, de entre outras prerrogativas, assistir o Presidente da República na verificação do respeito pela Constituição e Legalidade, deslocar-se a diversos locais para verificar e controlar a implementação de decisões do Presidente da República e outras situações pontuais por determinação do Chefe do Estado, verificar o cumprimento atempado das orientações do Presidente da República e do Conselho de Ministros, reunir periodicamente com os Inspectores-Gerais dos Ministérios para uma análise global dos trabalhos de inspecção no País, propor ao Presidente da República as providências que julgar convenientes para a regularidade e eficiência dos serviços de inspecção, e realizar outras tarefas determinadas pelo Presidente da República.

Deste rol de competências é possível determinar o posicionamento do Inspector do Estado no quadro das funções de controlo interno em Moçambique, em que este aparece numa situação de proeminência relativamente aos demais.

b) A Inspeção-Geral de Finanças

Com a aprovação do Estatuto Orgânico da Inspeção-Geral de Finanças, e o correspondente Regulamento Interno, pelo Decreto n.º 40/99, de 29 de Junho, e Diploma Ministerial n.º 57/2000, de 21 de Junho, respectivamente, deu-se mais um passo no fortalecimento do controlo interno em Moçambique, uma vez que a função de zelar pela observância rigorosa da disciplina financeira do Estado e outros entes públicos já fora conferida ao órgão acima referenciado pelo próprio Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças.

A Inspeção-Geral de Finanças, IGF, é um órgão de controlo financeiro do Estado moçambicano e de apoio ao Ministro do Plano e Finanças no âmbito da gestão dos fundos públicos e controlo patrimonial, do tipo centralizado, sendo, portanto, parte integrante do Ministério do Plano e Finanças e funcionando na directa dependência do respectivo Ministro⁹.

Este órgão tem como atribuições fundamentais realizar o controlo da administração financeira do Estado, sendo incumbido do exercício do controlo nos domínios orçamental, financeiro e patrimonial, de acordo com

⁹ N.ºs 1 e 2 do Artigo 1 do Decreto n.º 40/99, de 29 de Junho

os princípios da legalidade, regularidade e da boa gestão financeira, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas e na realização das despesas públicas nacionais, exercendo a sua actividade em todo o território nacional e nas missões ou delegações do País no exterior¹⁰.

No âmbito do controlo orçamental, financeiro e patrimonial, a IGF, para além de outras actividades que lhe são atribuídas por lei, realiza inspecções aos órgãos do Estado, suas instituições e pessoas colectivas de direito público, ainda que personalizadas, incluindo as autarquias locais; realiza inspecções ou auditorias a empresas públicas, estatais e mistas onde o Estado detenha participação no respectivo capital, com excepção das instituições de crédito, parabancárias e de seguros¹¹.

No âmbito do apoio ao Ministro do Plano e Finanças na gestão dos fundos públicos a IGF propõe medidas visando a melhoria do funcionamento das entidades objecto da sua intervenção, propõe a adopção de medidas mais adequadas com vista ao aperfeiçoamento do sistema de controlo financeiro e uniformização de critérios relativos ao tratamento do erário público e participa, por determinação superior, na elaboração de projectos de diplomas legais que envolvam matérias das suas atribuições¹².

Na sua actuação este órgão baseia-se na independência e isenção, observando os princípios e regras ditadas pelo Comité de Normas de Auditoria da Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria (INTOSAI).

c) A Inspecção do Ministério da Administração Estatal

A Inspecção Administrativa do Estado é um órgão de controlo interno, integrante da estrutura do Ministério da Administração Estatal, na directa dependência do Ministro da Administração Estatal e que tem por missão velar pela observância rigorosa das normas administrativas e garantir de forma permanente o controlo dos actos do Estado na esfera administrativa.

Este órgão foi criado pelo Decreto n.º 51/95 de 14 de

¹⁰ Artigo 3 do Decreto n.º 40/99, de 29 de Junho

¹¹ N.º 1 do Artigo 5, do Decreto n.º 40/99, de 29 de Junho

¹² N.º 2 do Artigo 5, do Decreto n.º 40/99, de 29 de Junho

Novembro, exercendo uma acção de natureza educativa e orientadora, providenciando aos órgãos de administração directa e indirecta do Estado, informações e conselhos técnicos, bem como divulgar e esclarecer as normas que regulam o exercício da actividade administrativa. Essa acção é desempenhada através da fiscalização dos procedimentos administrativos em todos os órgãos da administração directa e indirecta do Estado, municípios e sobre os órgãos de outras pessoas colectivas sujeitas a qualquer forma de superintendência ou tutela administrativa.

d) Inspeções Internas dos órgãos centrais do Estado

Ao nível dos órgãos centrais do Estado, muito particularmente nos ministérios, foram criadas inspeções-gerais, que são órgãos de controlo interno, também subordinados aos titulares das respectivas instituições em que estão inseridas, tendo como principal missão o controlo e fiscalização da correcta administração dos meios humanos, materiais e financeiros postos à disposição da entidade e demais organismos e serviços nela integradas.

Estes órgãos, a par do que sucede com a Inspeção Administrativa do Estado, exercem acções de natureza pedagógica, orientadora e fiscalizadora, providenciando aos órgãos e serviços integrados nos seus Ministérios conselhos técnicos.

Embora várias das inspeções-gerais não exerçam efectivamente as funções que os diplomas que as instituí lhes atribuí, há a destacar, por exemplo, a aprovação do Estatuto Orgânico da Inspeção-Geral do Ministério da Defesa Nacional, pelo Diploma Ministerial n.º 25/97, de 14 de Maio; da Inspeção da Educação, pelo Diploma Ministerial n.º 46/91, de 29 de Maio, Inspeção das Obras Públicas, pelo Decreto n.º 17/98, de 29 de Abril.

4. Relação entre o controlo externo e o controlo interno em Moçambique

Nos termos do regimento relativo à organização, funcionamento e processo da Terceira Secção do Tribunal Administrativo, aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, todas as entidades públicas ou privadas são obrigadas a

fornecer, com toda a urgência e de preferência a qualquer outro serviço, as informações e processos que o Tribunal lhes solicitar. Nos termos da mesma lei, o Tribunal pode determinar a requisição de serviços de inspecção e auditoria aos órgãos de controlo financeiro interno. As entidades públicas são ainda obrigadas a comunicar ao Tribunal as irregularidades de que tomem conhecimento no exercício das suas funções, sempre que a apreciação das mesmas se insira no domínio das atribuições e competências deste.

Por aqui se vê que há, nos termos da lei, o dever universal de colaboração com o Tribunal, dever esse que toma particular destaque relativamente aos órgãos de controlo interno.

O facto de o n.º 4 do Artigo 3 da Lei n.º 13/97¹³, de 10 de Julho conceder a faculdade ao Tribunal Administrativo para, anualmente, determinar que certos actos sejam isentos da fiscalização prévia, sem prejuízo da sua submissão à fiscalização sucessiva, pressupõe a existência de um controlo interno eficaz, cuja efectividade seja certificada pelo órgão de controlo externo.

No domínio das autarquias locais, a lei estabelece que o envio das contas destes entes ao Tribunal Administrativo deve processar-se com o conhecimento do órgão de tutela que superintende a área do plano e finanças, o qual deve produzir um relatório que é igualmente enviado ao Tribunal Administrativo. E esse órgão é a Inspeção-Geral de Finanças.

E isto é expresso claramente pelo n.º 3 do Artigo 81 da Lei n.º 11/97, de 31 de Maio, que define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias.

Nos termos do n.º 3, do artigo 18 do Decreto n.º 46252, de 19 de Março, no domínio do Visto, cabe ao Ministério do Plano e Finanças a verificação do cabimento de verba orçamental dos actos e contratos sujeitos àquela forma de fiscalização. Temos assim uma actividade de um órgão de controlo interno como preliminar do controlo jurisdicional.

Ainda nos termos do Regimento referido, e ainda no domínio da fiscalização prévia, e particularmente sobre os processos de provimento, exige, a alínea j) do n.º 2 do artigo 16, a informação de cabimento de verba pelos departamentos ou serviços, no sentido de que foram cumpridas as formalidades legalmente exigidas

¹³ “O Tribunal Administrativo pode, anualmente, determinar que certos actos ou contratos apenas sejam objecto de fiscalização sucessiva ou apenas fiquem sujeitos a esta a partir de determinado montante, sem prejuízo do disposto no n.º 1 do Artigo 4 do presente diploma.”



para o provimento.

São preceitos que estabelecem uma cadeia obrigatória de controlo interno, conducente à perfeição do controlo externo.

5. Conclusões e recomendações

Pelo exposto, podemos concluir que os sistemas de controlo interno e externo, encontram, no ordenamento jurídico-legal moçambicano, bases bastantes para uma profícua colaboração e complementaridade, convindo tão-somente um maior empenho das instituições vocacionadas, em ordem a estabelecerem um efectivo sistema integrado de controlo financeiro, o que se pode consubstanciar na troca de relatórios de auditorias e de outras formas de fiscalização.

Mas é evidente que cada um dos sistemas opera no seu campo específico em perfeita consonância com o rol das suas atribuições.

Destaca-se que o Tribunal Administrativo, e à luz do ordenamento jurídico-constitucional moçambicano, é um verdadeiro tribunal, separado em absoluto dos poderes legislativo e executivo, cujas decisões são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas, prevalecendo sobre as de outras autoridades.

Mas duma ou doutra forma, pertencente ao poder do Estado, a acção do Tribunal Administrativo, neste campo específico de actuação, tenderá a respeitar este equilíbrio de forças, buscando os pontos de convergência, que são ditados pelo facto de tanto o controlo externo, como o controlo interno, terem como uma das finalidades o controlo dos dinheiros públicos.

Neste particular, convém reiterar que a actuação do Tribunal Administrativo nesta área de actividade, controlo externo, tem um profundo impacto na melhoria dos comportamentos manifestados pela Administração Pública na gestão dos fundos públicos, bem como de outras entidades sujeitas à sua jurisdição.

Por razões óbvias, e de alguma maneira aqui já expendidas, dentre as quais destacaremos a juventude da sua actual concepção, o Tribunal Administrativo, enquanto Tribunal de contas, não tem ainda se debruçado sobre a eficácia dos órgãos de controlo interno, o que, a acontecer, só confirmaria a tese de que

o controlo por si efectuado – externo –, pelo facto de ser exercido por um órgão independente e estranho à Administração activa é aquele que se acha isento de qualquer suspeição e, por esse facto, o mais fiável.

Com efeito, estando a Inspeção-Geral de Finanças – órgão de controlo interno por excelência –, integrado na Administração activa, para além de não possuir poderes sancionatórios, ela tem de fiscalizar a actividade da própria Administração, traduzindo-se numa forma superior de “auto-controlo”, acarretando por isso mesmo todos os conhecidos inconvenientes desta natureza de controlo.

Para terminar, e como reforço à sua natureza independente, nunca é demais aludir que o Tribunal administrativo deveria dispor de um orçamento privativo, próprio, compatível com o exercício das suas funções, funções essas fixadas na Constituição e demais leis extravagantes.

E para que haja um eficiente controlo das finanças públicas seria necessário que, para além das formas de colaboração e relacionamento já existentes e plasmadas em vários diplomas legais, entre os órgãos de controlo interno e o órgão de controlo externo (Tribunal Administrativo), se criassem condições para que houvesse entre os organismos aqui apontados:

- Uma apropriada coordenação de modo a assegurar uma adequada cobertura em termos de controlo, minimizando-se desse modo a duplicação de esforços;
- Acesso aos planos e programas de auditoria de ambas as partes;
- Encontros periódicos para discussão de assuntos de interesse comum;
- Obrigatoriedade de envio de relatórios de auditoria e outros documentos pertinentes ao Tribunal Administrativo
- Criação de mecanismos institucionais para garantir um salutar entendimento e partilha de técnicas e métodos de auditoria;
- Partilha de acções de formação e de pessoal por alguns períodos;
- Revisão do desempenho dos órgãos de controlo interno (se eles estão a actuar de acordo com os seus objectivos e planos), pelo o órgão de controlo externo. Um estudo sobre a qualidade do trabalho dos órgãos de controlo interno deverá também ser feito pelo órgão de controlo externo;

Estas e muitas outras recomendações também constam de vários estudos e documentos produzidos a nível de encontros do Fundo Monetário Internacional e outras organizações.

6. **Bibliografia**

Gilles Sistac, Manual das Autarquias Locais, Maputo.

Jean-Pierre Garrite, "Redefining the roles of Management and the Audit Committee – Internal Auditing, Internal Controls, and Reporting", II International Conference on Internal Control, Budapest, May 2000.

Jean-Pierre Garrite, "establishing and Maintaining Internal controls and Internal Audit Systems – Managements roles and responsibilities", II International Conference on Internal Control, Budapest, May 2000.

Boaz Arner, "What is the difference between internal Audit and Internal Control", II International Conference on Internal Control, Budapest, May 2000.

Dr. József Rooz, "Management Responsibilities for Audit Systems as part of the corporate Governance", II International Conference on Internal Control, Budapest, May 2000.

Graham Joscelyne, "Internal Control and Internal Audit: An Organizational Perspective", II International Conference on Internal Control, Budapest, May 2000.

World Bank, "Mozambique, Public Expenditure Management Review, Maputo, 2001.

World Bank, "Mozambique: Aggregate Fiscal Analysis and Fiscal Management Review – Public Expenditure Review", Maputo, 2001.

VIII. Congress of INTOSAI, "Subject 3: Supreme Audit Institutions and Internal Control Institutions", Madrid, May 1974.

António Luís Pale, "O Tribunal Administrativo à Luz da Lei n.º 5/97, de 6 de Maio, Maputo, Dezembro de 1997.

INTOSAI Internal Control Standards Committee, "Guidance for Reporting on the Effectiveness of Internal Controls: SAI Experiences In Implementing and Evaluating Internal Controls".

INTOSAI, "Guidelines for Internal Control Standards", June 1992.

INTOSAI, "Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government – An Introduction to Internal control for managers in governmental organizations.

HM Treasury, Internal Audit Benchmarking Report 2002 – 2003, November 2002.

The Institute of Internal Auditors, "International Standards For the Professional Practice of Internal Auditing", Florida, January 2004.

7. Legislação

- Constituição da República de Moçambique.
- Lei n.º 5/92, de 6 de Maio (Aprova a Lei Orgânica do Tribunal Administrativo).
- Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro (Cria o Sistema de Administração Financeira do Estado).

- Lei n.º 11/97, de 31 de Maio (Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias).
- Lei n.º 13/97, de 10 de Julho (Estabelece o regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas).
- Lei n.º 14/97, de 10 de Julho (Define o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas).
- Lei n.º 16/97, de 10 de Julho (Aprova o Regimento da organização, funcionamento e processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo).
- Decreto Presidencial n.º 1/79, de 11 de Janeiro (Cria o quadro de Inspectores de Estado junto da Presidência da República).
- Decreto Presidencial n.º 4/96, de 10 de Junho (Define a Presidência da República como um órgão central do aparelho do Estado).
- Decreto Presidencial n.º 5/96, de 10 de Junho (Publica o Estatuto Orgânico da Presidência da República).
- Decreto n.º 51/95, de 5 de Setembro (Cria a Inspeção Administrativa do Estado e aprova o respectivo Estatuto Orgânico).
- Decreto n.º 40/99, de 29 de Junho (Aprova o Estatuto Orgânico da Inspeção-Geral do Estado).
- Decreto n.º 17/2002, de 27 de Junho (Aprova o Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado).
- Diploma Ministerial n.º 66/98, de 20 de Maio (Aprova o Regulamento Interno da Inspeção Administrativa do Estado).
- Diploma Ministerial n.º 57/2000, de 21 de Junho (Aprova o Regulamento Interno da Inspeção-Geral de Finanças).



Tribunal de Contas de PORTUGAL



SUMÁRIO

1. O controlo interno.....	115
2. O Tribunal de Contas - controlo externo e independente.....	117
3. Relações do Tribunal de Contas com o Parlamento	118
4. O Tribunal de Contas e o controlo interno.....	119
5. As relações das ISC com o controlo interno na perspectiva de organizações internacionais.....	121
6. Conclusões	122

1. O controlo interno

Nos Estados democráticos, a boa e transparente gestão dos fundos públicos constitui uma obrigação para com os cidadãos que, tendo livremente depositado a sua confiança nos responsáveis pela gestão dos recursos de que são privados através do pagamento de impostos, têm direito a exigir que os mesmos sejam geridos de forma a maximizar a sua utilidade social, e a ser informados de forma objectiva sobre a actividade financeira do Estado.

Por outro lado, o Estado português transfere para o Orçamento da União Europeia e recebe do mesmo Orçamento importantes verbas, destinadas à execução de programas e projectos de diversa natureza, a cujo financiamento são afectos também fundos nacionais, colocando-se relativamente à sua gestão iguais exigências de eficácia e de prestação aos contribuintes de informação pertinente e objectiva.

Ora, é hoje pacífico afirmar-se que toda a actividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo.

Com efeito, os órgãos de gestão, da administração pública, da administração empresarial do Estado ou do sector privado, necessitam de informação rigorosa e atempada sobre o funcionamento das respectivas organizações.

O controlo associado à gestão, que poderemos designar por *autocontrolo*, ou *controlo operacional*, é exercido por órgãos especializados, dotados de independência técnica mas inseridos na estrutura interna da organização, que desenvolvem uma actividade sistemática de fiscalização e controlo, que de um modo geral, tem por finalidade garantir a legalidade e regularidade das operações e a sua contabilização exacta e integral, bem como a fiabilidade das informações de gestão e promover a economia e eficiência das operações e actividades desenvolvidas.

Num outro plano situa-se o controlo exercido por uma entidade distinta, situada externamente à entidade controlada, mas integrada na administração pública, havendo aqui que distinguir entre o controlo sectorial e o controlo transversal à administração, abrangendo a totalidade das entidades que a integram.

No primeiro caso, está o controlo efectuado pelas inspecções-gerais que funcionam junto dos Ministérios.

Com efeito, em Portugal, cada Ministério dispõe de um serviço de inspecção, fiscalização e apoio técnico que funciona na directa dependência do respectivo Ministro, dependência que se traduz, nomeadamente, na aprovação do seu plano de actividades, e correspondente relatório, podendo também determinar a realização de acções de carácter extraordinário, não inseridas no plano de acção aprovado.

Utilizando métodos de auditoria, as inspecções-gerais procedem à avaliação do controlo interno de primeiro nível (controlo operacional), inserido na estrutura das entidades controladas, verificando e apreciando igualmente o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, bem como o funcionamento das entidades em termos de economia, eficiência e eficácia.

Finalmente, o mais alto nível de controlo interno, transversal a toda a administração financeira do Estado, o controlo estratégico interno, é exercido pela Direcção-Geral do Orçamento e pela Inspeção-Geral de Finanças.

A Direcção-Geral do Orçamento, integrada no Ministério das Finanças, tem por principais atribuições a preparação do Orçamento do Estado, o acompanhamento da respectiva execução e a elaboração da Conta Geral do Estado, que espelha os resultados da execução orçamental, exercendo uma importante função de controlo da execução orçamental, em especial no que se refere à despesa pública, efectuando auditorias que visam, para além da verificação da legalidade e regularidade das operações efectuadas, a análise e apreciação da gestão orçamental em termos de economia e eficiência, para o que procede, igualmente, à avaliação do controlo interno de primeiro e segundo níveis.

Também na dependência directa do Ministro das Finanças, a Inspeção-Geral de Finanças é um órgão de controlo financeiro interno horizontal, cuja actividade incide sobre todo o sector público administrativo e empresarial, e entidades privadas que beneficiem de verbas provenientes do Orçamento do Estado ou de fundos comunitários, tendo também competências de controlo no domínio fiscal, e que procede, no exercício das suas funções de controlo e inspecção, à avaliação dos sistemas de controlo interno de nível inferior.

Tendo em vista uma maior cobertura do universo a controlar, a harmonização de metodologias e procedimentos e uma racionalidade acrescida

do controlo, no sentido da optimização dos recursos que lhes estão afectos, os serviços de controlo interno situados nos três níveis referidos integram o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, funcionando de forma articulada.

A prossecução dos objectivos que presidiram à criação do Sistema de Controlo Interno é assegurada por um conselho coordenador, que funciona junto do Ministério das Finanças, e em cujas reuniões o Tribunal de Contas se faz representar com o estatuto de observador. Neste âmbito, têm sido desenvolvidas acções de cooperação interessantes, sobretudo nos domínios do planeamento e da formação profissional de auditores.

2. O Tribunal de Contas – controlo externo e independente

Pese embora a importância do controlo interno para a boa gestão dos fundos públicos, é hoje generalizadamente aceite que, em especial nos Estados democráticos, é indispensável a existência de órgãos de controlo externo e *independente*, ao nível da estrutura constitucional do Estado.

Com efeito, como se tem vindo a assinalar, os órgãos de controlo interno, consoante o nível em que se situam, embora dotados de independência técnica, funcionam na dependência directa dos responsáveis pela própria entidade em que se integram, dos Ministros responsáveis pelos diversos sectores em que se desenvolve a acção do executivo, ou do Ministro das Finanças, a quem sujeitam os seus planos de actividades e a quem se destinam os relatórios das acções que desenvolvem.

O traço distintivo essencial dos Tribunais de Contas e instituições congéneres é, portanto, a sua independência, não meramente técnica mas muito mais ampla, consubstanciada, designadamente, no autogoverno, no poder de definir os seus planos de acção, estratégicos e de curto prazo, sem possibilidade de ingerência de qualquer outro órgão ou entidade, e no estatuto de independência de quem exerce tal controlo.

Sem tal independência não seria viável, a par do exercício das suas competências de fiscalização e controlo financeiro, o cumprimento da sua missão fundamental de informar os cidadãos e seus representantes no Parlamento, de forma objectiva e imparcial, acerca da actividade financeira pública.

Trata-se de uma missão que exige, para além do controlo da legalidade e regularidade das operações examinadas, a avaliação da gestão segundo critérios de economia, eficiência e eficácia, cujos resultados, quando o Tribunal assim o entenda, são levados ao conhecimento público através da sua publicação no jornal oficial e da divulgação nos meios de comunicação social.

O controlo exercido pelo Tribunal de Contas, através das observações e recomendações formuladas, tem também uma função pedagógica, constituindo um importante contributo para o equilíbrio da vida financeira.

Neste âmbito, importa ainda referir o princípio do contraditório, segundo o qual o Tribunal, antes de tornar públicos quaisquer juízos sobre irregularidades detectadas ou deficiências de gestão, ouve os responsáveis, cujas observações são, em regra, anexadas aos relatórios que o Tribunal entenda levar ao conhecimento público.

3. Relações do Tribunal de Contas com o Parlamento

No plano institucional, o Tribunal mantém relações privilegiadas com o Parlamento. E importa falar destas relações, pois ambos exercem funções de controlo financeiro externo, embora as do Parlamento tenham natureza política e as do Tribunal técnico-jurídica. Por outro lado, como adiante se verá, no quadro destas relações, suscitam-se questões que se relacionam com os sistemas de controlo interno.

Desde logo, nos termos da Constituição, *a execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social* (art.º 107º).

Por sua vez, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas prevê que as informações relativas à execução orçamental obtidas pelo Tribunal podem ser comunicadas ao Parlamento, que, por seu turno, pode solicitar ao Tribunal relatórios intercalares sobre os resultados da fiscalização da execução do orçamento ao longo do ano, bem como a prestação de quaisquer esclarecimentos necessários à apreciação de tal execução e do relatório sobre a Conta Geral do Estado (art 36º).

Refira-se a este respeito que, no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, cuja elaboração constitui uma das principais competências do Tribunal, este emite um juízo sobre a legalidade e correcção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão, e sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno.

Podem, ainda, ser formuladas recomendações à Assembleia da República e ao Governo, tendo em vista a supressão das deficiências nos domínios da gestão orçamental, da tesouraria, da dívida pública e do património, bem como da organização e funcionamento dos serviços.

No entanto, a colaboração do Tribunal de Contas com o Parlamento não se limita aos aspectos relacionados com a execução orçamental.

Com efeito, os poderes de controlo financeiro do Tribunal abrangem todo o sector público administrativo e empresarial, bem como as entidades de qualquer natureza que beneficiem de fundos públicos, nacionais ou comunitários, tendo como instrumento privilegiado as auditorias, podendo o Parlamento, e também o Governo, solicitar a realização de auditorias a determinados actos, procedimentos ou aspectos da gestão financeira (artº 55º), solicitação que é depois livremente apreciada pelo Tribunal.

Nos últimos anos intensificaram-se também os contactos directos com o Parlamento, através da participação de membros do Tribunal em reuniões da Comissão de Economia e Finanças e, mais recentemente, da Comissão de Execução Orçamental, entretanto criada, para esclarecimento de questões diversas suscitadas pelas acções de controlo financeiro realizadas pelo Tribunal.

Refira-se finalmente que a Lei de Enquadramento Orçamental prevê que, a fim de assegurar o reforço do controlo financeiro e, assim, *garantir o rigor na execução orçamental e evitar a má utilização dos dinheiros públicos*, a Assembleia da República solicite ao Tribunal de Contas, em cada ano, a auditoria de dois organismos do sistema de controlo interno (artº 58º, nºs 2 e 4).

4. O Tribunal de Contas e o controlo interno

No que respeita ao relacionamento do Tribunal de Contas com o controlo interno, este processa-se em diversos planos: **controlo** pelo Tribunal dos sistemas e órgãos de controlo interno; deveres de **colaboração** dos órgãos de controlo

interno para como Tribunal; e **articulação** do sistema de controlo interno com a actividade de controlo do Tribunal.

Assim, sendo o controlo interno indissociável da gestão, como antes se sublinhou, o controlo externo exercido pelo Tribunal de Contas deverá incidir também sobre os sistemas de controlo interno existentes nas entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro, com vista a avaliar a sua adequabilidade e fiabilidade.

Com efeito, na realização de auditorias, a avaliação dos aspectos em que os sistemas de controlo interno instituídos se revelam mais ou menos fiáveis assume especial relevância, dado permitir orientar as acções subsequentes de forma mais racional, com vantagem para a celeridade e/ou aprofundamento da análise.

De referir ainda que, na sequência da apreciação dos sistemas de controlo interno, quer em relatórios de auditoria quer no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, são frequentes as recomendações formuladas pelo Tribunal no sentido do seu aperfeiçoamento, com vista a melhorar os níveis de eficiência e eficácia das entidades em que se inserem.

Mas também os órgãos situados externamente às entidades que controlam, responsáveis pelo controlo sectorial e horizontal à administração financeira do Estado, ou estratégico, estão sujeitos ao controlo do Tribunal. Relembre-se o que acima se disse em matéria de auditoria a organismos de controlo interno, por solicitação da Assembleia da República.

Por outro lado, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, os serviços de controlo interno estão sujeitos a um dever especial de colaboração com o Tribunal, que compreende (artº 12º):

- ♦ A comunicação ao Tribunal dos seus programas anuais e plurianuais de actividades;
- ♦ O envio dos relatórios das suas acções sempre que contenham matéria de interesse para o Tribunal; e
- ♦ A realização de acções, incluindo o acompanhamento da execução orçamental e da gestão das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro, a solicitação do Tribunal.

Ainda de acordo com o mesmo artigo, o Presidente do Tribunal de Contas poderá reunir com os inspectores-gerais e auditores da Administração Pública para promover o intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais e plurianuais de actividades e harmonização de critérios do controlo externo e interno.

Visa-se assim promover a articulação entre o Tribunal e os órgãos de controlo interno, que actualmente se concretiza, como foi já referido na participação do do Tribunal nas reuniões do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

Finalmente, nas Instituições Superiores de Controlo que, para além das funções de controlo/auditoria, têm funções jurisdicionais, parece-nos que os relatórios dos órgãos de controlo interno que lhes são remetidos deverão ser completos, no que respeita aos elementos que permitem julgar as responsabilidades financeiras, mencionando tudo o que for pertinente (em especial, os factores geradores de responsabilidade, as normas violadas, os montantes envolvidos, a identificação dos responsáveis, os meios de prova...). Só assim tais relatórios terão inteira utilidade!

5. As relações das instituições supremas de controlo financeiro com o controlo interno na perspectiva de organizações internacionais

As relações dos Tribunais de Contas e instituições congéneres com os órgãos de controlo interno têm sido objecto de estudos e recomendações por parte das organizações internacionais de instituições superiores de controlo de que o Tribunal de Contas é membro, a INTOSAI e os seus Grupos Regionais EUROSAI e OLACEFS.

Assim, relativamente à INTOSAI, há a destacar o seguinte:

- a) No VIII Congresso, realizado em Madrid em 1974, um dos temas discutidos foi a relação entre os Tribunais de Contas e instituições congéneres e os órgãos de controlo interno, tendo-se recomendado, nomeadamente, que aqueles levassem a cabo uma acção sistemática tendente à criação e/ou aperfeiçoamento dos sistemas e órgãos de controlo interno.

- b) Posteriormente, no Congresso de Lima, em 1977, foi aprovada a Declaração de Lima, na qual se considera que compete às instituições supremas de controlo financeiro, como órgãos de controlo externo, apreciar a eficácia dos órgãos de controlo interno.

Na sequência destes congressos foi criada, no âmbito da INTOSAI, uma comissão permanente para acompanhamento desta matéria, a Comissão de Elaboração de Normas de Controlo Interno.

Por sua vez, a EUROSAI, em Congresso realizado em Praga, em 1996, defendeu a necessidade de desenvolver as relações entre as instituições supremas de controlo e os órgãos de controlo interno, tendo presentes as especificidades das funções que lhes estão cometidas.

Posições idênticas têm sido assumidas nos Congressos da OLACEFS.

6. Conclusões

1. O controlo interno é indispensável a uma boa gestão, pautada por critérios de economia, eficiência e eficácia, bem como à regularidade e legalidade das operações realizadas.
2. A fim de assegurar uma maior cobertura do universo a controlar, a harmonização de metodologias e procedimentos e uma racionalidade acrescida do controlo, no sentido da optimização dos recursos que lhes estão afectos, é desejável que os órgãos de controlo interno actuem de forma coordenada, devendo as instituições superiores de controlo externo contribuir para a criação de sistemas articulados de controlo.
3. No exercício da sua actividade de controlo financeiro, as Instituições Superiores de Controlo, Tribunais de Contas e instituições congéneres, devem apreciar a adequabilidade e fiabilidade dos sistemas de controlo interno existentes nas entidades sujeitas aos seus poderes de controlo, bem como do controlo interno exercido por entidades externas, mas inseridas na administração pública, formulando recomendações específicas visando o seu aperfeiçoamento.



4. A articulação dos sistemas de controlo financeiro interno e externo constitui um importante meio de assegurar a racionalização do sistema de controlo financeiro, globalmente considerado, pelo que, sem prejuízo da sua natureza e funções específicas, as instituições superiores de controlo deverão procurar aprofundar tal articulação.
5. Tendo presente a sua missão, enquanto instituição de controlo externo e independente, de esclarecer, de forma objectiva e imparcial, os cidadãos e os seus representantes sobre a actividade financeira do Estado, as instituições superiores de controlo devem colaborar com o Parlamento, prestando-lhe o apoio técnico necessário a uma correcta apreciação da actividade financeira pública.



Tribunal de Contas de S. TOMÉ E PRÍNCIPE



SUMÁRIO

1. Introdução	129
2. Relação de colaboração instituída por lei	129
3. Relação especial de colaboração entre a ISC e a Inspeção- Geral de Finanças e órgão de controle da gestão dos recursos petrolíferos	131

1 – INTRODUÇÃO

A existência de uma ISC em São Tomé e Príncipe é relativamente recente, pois data de meados do ano passado. Apesar do pacote legislativo que instituiu o Tribunal de Contas datar de 1999, no entanto, só a partir de meados de 2003 viria a tornar-se possível a sua institucionalização.

Assim, o efectivo controlo por um órgão com as características de uma ISC só teve início há cerca de um ano.

O Supremo Tribunal de Justiça era o órgão que na ausência de uma Instituição Superior de Controlo Externo detinha parcialmente atribuições e competência nesse domínio, mas exercia-a apenas no tocante ao exame e vistos, no âmbito da fiscalização prévia dos actos e contratos em que o Estado era parte.

A outro nível, o controlo era feito através de Serviços dependentes do Governo como é o caso da Inspeção-Geral de Finanças, no caso concreto do controlo das Finanças Públicas e, por outros órgãos igualmente dependentes do Governo, cuja acção no âmbito do controle, abarcando embora aspectos financeiros também, eram no entanto muito mais abrangentes, tais como os casos dos órgãos de Inspeção de sectores como a Educação e as Actividades Económicas, dentre outras.

2 – RELAÇÃO DE COLABORAÇÃO INSTITUÍDA POR LEI

Ora, com a institucionalização do Tribunal de Contas enquanto ISC, não só porque já existiam tais serviços e se torna necessário não só dar seguimento como aprofundar as acções que vinham desenvolvendo, a legislação que regula a existência e funcionamento da ISC veio estabelecer o relacionamento com as mesmas, como forma de complementaridade da sua acção.

O histórico do relacionamento da ISC com os órgãos do controlo interno, é a ainda incipiente, pois, os escassos 13 meses da sua existência, não permitiram que as acções nessa vertente fossem mais relevantes.

No entanto, uma tal colaboração ainda que em fase embrionária, já se vem fazendo sentir. De facto, vários têm sido os relatórios de inspecções e auditorias realizadas, no caso concreto, pela Inspeção-Geral de Finanças que já vêm sendo encaminhadas para a ISC, onde têm merecido o tratamento devido.

A ISC tem vindo, por isso, progressivamente, a estabelecer e desenvolver estreita colaboração com os diversos órgãos de controlo interno instituídos.

Uma tal colaboração decorre não só da necessidade da ISC levar por diante as acções que se inserem no âmbito das suas atribuições e competência, mas também porque a própria legislação a prevê. Com efeito, o artigo 5.º da Lei n.º 3/99, publicada no Diário da República n.º 7, de 20 de Agosto de 1999, estipula no seu n.º 1 que, no exercício das suas atribuições e competência específica, o Tribunal tem direito a exigir a coadjuvação das entidades públicas e a colaboração das entidades privadas.

Segundo ainda a mesma disposição legal, o Tribunal poderá determinar a requisição do serviço de inspeção e auditoria aos órgãos de controlo financeiro interno e ainda a contratação de empresas especializadas.

O Regulamento Interno da ISC dá particular ênfase à problemática da colaboração com os órgãos de controlo interno.

Assim, no seu artigo 11.º reza textualmente que *os serviços do controlo interno, nomeadamente as inspecções e outras entidades de controlo ou auditoria dos organismos, institutos e serviços da administração pública, estão sujeitos a um dever de especial colaboração com o Tribunal de Contas.*

Um tal dever de colaboração com o Tribunal de Contas compreende:

- a) *A comunicação ao Tribunal das irregularidades de que tomem conhecimento no exercício das suas funções, sempre que a apreciação das mesmas se insira no domínio das atribuições e competências do Tribunal ou os respectivos relatórios da sua actividade, sempre que contenham matéria de interesse para a acção do Tribunal, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras.*
- b) *O Presidente do Tribunal de Contas poderá reunir com os inspectores e auditores da Administração Pública para promover o intercâmbio de informações, quanto aos respectivos programas anuais ou outros de actividade e a harmonização de critérios do controlo externo e interno.*

3 – RELAÇÃO ESPECIAL DE COLABORAÇÃO ENTRE A ISC E A INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS E ÓRGÃO DE CONTROLE DA GESTÃO DOS RECURSOS PETROLÍFEROS

Na abordagem da questão da relação do Tribunal de Contas com os órgãos de controlo interno, deve merecer especial referência a Inspeção-Geral de Finanças, organismo criado pelo Decreto n.º 2/76, publicado no Diário da República n.º 5, de 6 de Fevereiro de 1976, que na ocasião se convencionou chamar de Inspeção de Finanças, directamente subordinada ao então Ministro da Coordenação Económica, Cooperação e Turismo, por intermédio do director dos Serviços de Finanças.

Era o organismo central do controlo interno da administração financeira do Estado, mas foi conhecendo modificações, fruto das reformas que o próprio aparelho central do Estado foi experimentando ao longo dos tempos, até à mais recente que data de 2000.

Foi pois nessa altura que, através do Decreto n.º 16/2000 e no âmbito da Lei Orgânica do Ministério do Planeamento e Finanças se procedeu à clarificação do seu eixo de actuação, definindo-a como um serviço de controlo financeiro e de apoio técnico do Ministério do Planeamento e Finanças, cuja actuação abrange instituições do sector público administrativo e empresarial.

Dirigida por um Inspector-Geral, integra um corpo de inspectores (auditores), com a missão de proporcionar ao governo informações relativas à execução da contabilidade pública, à gestão financeira dos serviços, empresas e demais organismos públicos.

A ISC já mantém e propõe-se desenvolver com a mesma uma estreita colaboração, sem no entanto preterir a existente com os demais serviços de inspecção existentes.

Além disso, estando São Tomé e Príncipe a dar os seus primeiros passos no domínio da exploração petrolífera, tudo indica que para além das instituições de controlo interno existentes e com as quais a ISC já mantém relações de colaboração, aquela que vier ocupar-se do controle da gestão dos recursos petrolíferos, poderá vir a ser também, pela sua importância, objecto de

relação privilegiada de colaboração, tal como prevê a respectiva legislação, actualmente em fase final de discussão para aprovação.

Em conclusão, quanto melhor for a colaboração entre as ISC e os órgãos de controle interno, maior será a probabilidade e eficácia no âmbito do controle.

**Tema Técnico II:
A Independência dos Tribunais de Contas**

(27 de Julho de 2004)

Presidente: Tribunal de Contas de Cabo Verde, Conselheira Sara Boal

Moderador: Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, Conselheiro Presidente
Francisco Fortunato Pires

Relator: Tribunal Administrativo de Moçambique, Conselheiro Presidente
António Luís Pale

Secretário-Geral: Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa



Tribunal de Contas de ANGOLA



SUMÁRIO

Introdução	139
Capítulo I: Os Tribunais VS Independência.....	141
1. Independência nos Tribunais de Contas.....	141
2. Relação entre o Tribunal de Contas e os Tribunais comuns.....	141
Capítulo II: Consequências da não Independência.....	143
1. Dificuldades que apresenta	143
Capítulo III: Tribunal de Contas e as Auditorias.....	145
1. Conceito de Auditoria.....	145
1.1 Tipologia de Auditorias.....	145
1.1.2 Objectivos da Auditoria.....	146
1.1.3 Normas Internacionais de Auditoria.....	147
1.1.4 Normas de Auditoria da AICPA.....	148
1.1.5 Normas de Auditoria do IFAC.....	148
1.1.6 Normas de Auditoria da UEC.....	149
1.1.7 Normas de Auditoria da INTOSAI.....	149
1.1.8 Relação entre Tribunal de Contas e as Auditorias.....	150
Capítulo IV: O Tribunal de Contas e os Órgãos de Soberania.....	153
1. O Presidente da República	154
2. O Governo	155
3. O Parlamento.....	156
Recomendações.....	157

Introdução

O Conceito de independência «lato sensu» é susceptível de provocar no intérprete várias acepções, desde logo, o facto de gerar uma certa confusão quanto ao sentido etimológico e alcance a nível do direito e do uso comum.

O primeiro elemento dessa abordagem, circunscreve-se ao uso comum do termo, ligado sempre aos termos que com ele podem ser sinónimos, neste sentido a ideia de independência estará ligada a autonomia e liberdade de agir, pensar e querer. É principalmente sobre a ideia de autonomia, inserida no âmbito da interpretação jurídica que gostaríamos de incidir a nossa reflexão, porquanto, é neste âmbito que a abordagem se torna crítica e se não enquadrada com a devida responsabilidade pode resvalar para análises fora do que é a nossa pretensão.

Como caracterizar então o conceito de independência nas suas diferentes acepções? Do nosso ponto de vista e ainda que a guisa de introdução achamos que é uma abordagem com várias facetas que podem ser eminentemente política, jurídico-administrativa e até filosófica; Aqui, e porque nos impõe as circunstâncias da exposição deste tema, nos circunscreveremos apenas a uma abordagem que é muito mais complexa do que parece, como já referimos, que é a jurídico-administrativa e política da questão, se não vejamos:

O conceito de independência está ligado ao princípio da separação de poderes, nascido na revolução francesa e defendido pelos filósofos iluministas, deste modo as garantias da independência do poder judiciário se reportam ao conceito de imparcialidade do Juiz na sua actuação devendo aí obediência à Lei e a sua consciência, está também ligada a autonomia administrativa e financeira e porque não política, atendendo ao facto de as diversas constituições atribuírem só e de forma quase que exclusiva ao poder judiciário a função de dizer o direito, ainda que admitindo outras hipóteses de os particulares poderem resolver os conflitos (a arbitragem).

Assim, a independência política, do sistema judiciário decorre da sua relação com o poder executivo que é eminentemente política e destina-se fundamentalmente a garantir o exercício da sua actividade jurisdicional e como não podia deixar de ser, a defesa da liberdade contra todo o tipo de poder, sobretudo do poder político, como bem o defende, o Prof. Marcus V. A. de Oliveira, no seu texto «Garantias da magistratura e independência do Judiciário»

Ligar a ideia de independência às instituições é sempre pois, um ponto de partida para a análise a que nos propusemos discorrer, sobretudo no quadro das atribuições que os Tribunais comuns em geral e os Tribunais de Contas em particular são chamados por Lei a desempenhar.

Raras não são as vezes que este sistema de separação de poderes não vê beliscada essa posição, porquanto ainda que financeiramente autónomos, encontram-se sujeitos aqui e acolá as artimanhas do poder executivo.

Uma questão que nos parece importante e de gostaríamos de fixar a atenção dos distintos participantes é o facto de não se confundir a ideia de independência dos Tribunais com as dos Juízes, atendendo que a independência dos Tribunais estar numa relação com os outros poderes do Estado, nomeadamente, executivo e legislativo, que com ele se relacionam e a independência dos juízes estar virada exclusivamente para a actividade jurisdicional.

O tema que iremos em breve abordar reflectirá a nossa visão do que pensamos sobre a independência dos Tribunais de Contas no exercício da sua actividade jurisdicional, tendo em conta factores como uma maior democratização das sociedades no que tange ao controlo da actividade financeira que o Estado (executivo) desenvolve, as dificuldades à volta da independência dos Tribunais, a relação dos Tribunais de contas com os Tribunais comuns, a independência dos auditores do Tribunal de Contas, uma breve abordagem da relação das ISC com os demais poderes e finalmente perspectivar o exercício do controlo orçamental atendendo as questões que a esse nível ficam por responder, fundamentalmente os contributos das recomendações das ISC as actividades de execução do Orçamento Geral do Estado que não são levadas em conta pelo poder executivo, questões a que convencionamos designar por, periferia do exercício do controlo orçamental.

Ao finalizar temos plena consciência de que a Independência dos Tribunais de Contas em particular já foi motivo de uma abordagem em foros como este, estamos a nos referir aos valiosos contributos que foram prestados no encontro de Lisboa de 2000, por isso é que nos propusemos fazer uma apresentação com enfoques que do nosso ponto de vista tragam aqui e agora com as realidades vividas no nosso tempo uma análise mais circunstanciada e atendendo as experiências que estes poucos anos da nossa actividade em Angola, já nos proporcionaram.



Importa aqui realçar que não faremos essa incursão sem recordarmos as normas da INTOSAI que se debruçam sobre a matéria, «a Declaração de Lima» e as recentes recomendações do último Congresso da INTOSAI, que decorreu em Seul na Coreia do Sul.

Capítulo I – Os Tribunais VS Independência

1. A Independência nos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas ocupam uma posição central e singular nos modernos Estados democráticos e de direito, definida pela necessidade do controlo externo da actividade financeira dos Estados, com especial incidência sobre a utilização dos dinheiros públicos.

Esse controlo só pode ser eficaz se os Tribunais forem independentes do serviço controlado e se estiverem fora do alcance de influências externas, bem como de interferências de um órgão eminentemente político no controlo de gastos públicos.

Daí a necessidade de assegurar a sua neutralização política e sua isenção perante o controlo externo e independente da actividade financeira, nos domínios das receitas e das despesas e do património do Estado de forma a poder efectivar a responsabilidade financeira, é justamente isto, que justifica a sua caracterização do poder judicial como órgão de soberania e o que postula a sua rigorosa independência, razão pela qual a independência real dos tribunais de contas é encarada como um maior desafio dos Estados modernos.

Os Tribunais de Contas como tribunais especializados no julgamento das contas públicas não são órgãos dependentes da administração, são autónomos, existem de “*per se*” e não fazem parte de nenhuma hierarquia de Tribunais, nem dos Tribunais judiciais¹.

A doutrina ainda não é unânime quanto a questão, dos Tribunais de Contas com funções jurisdicionais ou a justiça especial de contas integrarem ou não na estrutura do poder judicial.

¹ Amaral, Diogo Freitas do, Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Reimpressão, Livraria – Almedina, Coimbra – 1993.

2. Relação entre o Tribunal de Contas e os Tribunais Comuns

Com as alterações da Lei Constitucional introduzidas em Março de 1991, através da Lei n.º 12/91, definiu-se a República de Angola como um Estado democrático de direito, artigo 2.º da Lei Constitucional, consequentemente, se acentuou o princípio da separação de poderes e da interdependência dos órgãos de soberania.

Hoje, de acordo com a constituição os Tribunais, quer comuns como especiais, são órgãos de soberania com competência de administrar a justiça em nome do povo. Diz o n.º1 do artigo 120.º da Lei Constitucional e de acordo com os n.ºs 1 e 2 da 6ª Secção da declaração de lima. E incumbidos por lei de exercerem as funções jurisdicionais, n.º 2 do mesmo artigo do citado diploma.

Assim, o Tribunal de Contas de Angola integra, segundo a Constituição, o órgão de soberania “**Tribunais**”, n.º 3 do artigo 125.º.

Os Tribunais comuns têm competências genéricas, uma vez que são extensivos a todos os litígios que não são reservados aos Tribunais especiais, tendo na cúpula os tribunais supremos ou os Supremos Tribunais de Justiça.

Mesmo assim, não existe qualquer hierarquia judicial nestes tribunais, mas apenas uma hierarquia funcional-orgânica de competências, sem qualquer tentativa de submeter o magistrado as ordens ou instruções decorrentes do reexame do recurso judicial.

A independência dos Tribunais de Contas², como a dos Tribunais comuns é caracterizada pela sua exclusiva sujeição da lei, sendo pela sua não sujeição a quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso para o os Tribunais superiores vinculados.

Os Tribunais de Contas têm como instância máxima o Plenário, que é constituído por todos os juízes, órgão deliberativo aquém devem obediência, das decisões proferidas em via de recurso para o Plenário³

A independência dos Tribunais Comuns e de Contas, estão ligadas indissoluvelmente ao exercício da função jurisdicional dos magistrados e que são garantidas na constituição para não comprometerem a sua independência.

² Artigo 3.º da lei n.º 5/6, de 12 de Abril, Lei Orgânica do Tribunal de Contas

³ Artigo 12.º da Lei N.º 5/96, de 12 de Abril, Lei Orgânica do Tribunal de Contas

No caso concreto de Angola, ao Tribunal de Contas são aplicáveis os princípios que na constituição regem o exercício da função judicial e asseguram a obrigatoriedade das suas decisões, n.º 4 do artigo 3.º da sua Lei Orgânica. Estando assim, em conformidade com os n.ºs 1 e 2 da 6ª Secção da Declaração de Lima. Diz o mencionado texto legal *"in verbis"*:

"A independência dos membros que tomam as decisões em nome das instituições deve ser garantidas na constituição".

Também entre nós, os juízes dos Tribunais quer comuns como os especiais são independentes, não devem obediência a nenhum órgão do Estado ou entidade e não podem ser responsáveis durante o seu mandato ou depois dele, pelo facto de emitirem ou tomarem deliberações contrárias a quaisquer ordens externas, no desempenho das suas funções jurisdicional, artigos 127.º e seguintes da Lei Constitucional, aos magistrados do Tribunal de Contas lhes são conferidas as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos da magistratura, cfr. o n.º 1 do artigo 3.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Essa independência dos tribunais também é garantida pelos Conselhos Superiores das Magistraturas, que também são órgãos de defesa e legitimidade da independência externa dos magistrados.

Outro tipo de relação com os Tribunais Comuns é a que resulta de, o Ministério Público junto dos Tribunais de Contas é dotado de poderes para intentar perante os Tribunais Comuns as competentes acções criminais e civis relativas a actos financeiros, quando verificados indícios de ilícito penal e civil (n.3. do artigo 27. da Lei Orgânica do Tribunal).

Capítulo II – Consequências da não Independência

1. Dificuldades que apresenta

Os Tribunais de Contas como instituições superiores de controlo das finanças públicas devem ser dotados de meios financeiros que lhes permitam a cumprir a sua missão, n.º1 da Secção 7ª da Declaração de Lima.

E só o poderão fazê-lo de forma objectiva e eficaz se forem independentes e dotados de autogoverno e assegurada a gestão administrativa e financeiras imprescindíveis ao exercício da sua actividade jurisdicional.

No entanto, não obstante a declaração formal da independência

dos tribunais de contas face aos demais poderes, muitos não dispõem de recursos financeiros para poderem assegurar a gestão administrativa e financeira imprescindíveis ao exercício da sua actividade jurisdicional, o que tem criado entrave as suas independências.

Muitas das suas despesas são cobertas com orçamentos dos estados que lhes são posto à sua disposição, pelo poder executivo, submetendo-se deste modo a este.

A falta de receitas própria para as instituições superiores de controlo das finanças públicas, para estarem habilitadas a utilizarem como entender os seus orçamentos privativo e desfrutarem de autonomia administrativa e financeira que possuem, para além do poder jurisdicional é um factor redutivo da independência, porque influencia negativamente a função jurisdicional.

Essa carência de recursos, leva que essas instituições não cumpram cabalmente com as suas funções que necessitam de treinamentos e cursos de aperfeiçoamento constante, nas áreas mais abrangentes dos organismos sujeito à sua jurisdição.

Entre nós o tribunal de contas é dotado de autogoverno, exercido através dos seus órgãos, nomeadamente:

- O Plenário Geral, órgão máximo e deliberativo do tribunal que é constituído por todo os juízes;
- O Presidente que é empossado pelo Presidente da República, depois de eleito pelo respectivo plenário, reunido em sessão convocada expressamente para esse fim, preside às suas sessões e superintende na gestão administrativa e financeira e no autogoverno;
- O Director Técnico, que dirige e coordena os serviços de apoio técnicos do Tribunal de Contas;
- O Director Administrativo, que dirige e executa as actividades que asseguram a gestão administrativa do tribunal financeira, assim como a gestão do pessoal e do património do tribunal.

Capítulo III – Tribunal de Contas e as Auditorias.

1. Conceito de Auditoria

Etimologicamente a palavra auditoria provem do latim “audire” que significa em português “ouvir” e a palavra auditor provem concomitantemente do verbo latino “audire”, aquele que ouve: ouvinte.

Assim, «latu sensu» podemos definir auditoria como sendo o conjunto de métodos, técnicas e normas que visam examinar determinada realidade e assim emitir uma opinião técnica e independente sobre ela por parte de um profissional versado sobre determinada matéria, que as aprecia e empresta credibilidade e idoneidade.

Hoje, não é possível apresentar um único traço definidor de auditoria aceite por todos os académicos ou profissionais e, isto fruto da própria dinâmica desta ciência. Assim, o conceito de auditoria varia de acordo com a posição de cada doutrinário e do seu objecto. Embora sem fugir aos traços caracterizadores comuns, define-se a auditoria como sendo o exame feito por profissionais independentes, com o propósito de avaliar a actividade de determinado serviço ou entidade conferindo-lhe certa credibilidade. v.g. a auditoria financeira que é o exame sobre a razoabilidade e fiabilidade das demonstrações financeiras de determinada entidade durante um lapso de tempo; já auditoria de gestão é entendida como sendo o forma de avaliar a performance das políticas e ou actos de gestão praticados por uma entidade em termos de eficácia, eficiência etc.

Segundo o doutrinário Manuel Soto Serrano “a auditoria é o exame das demonstrações financeiras de uma empresa ou entidade, realizado em conformidade com determinadas normas por um profissional qualificado e independente, com o fim de expressar a sua opinião sobre a razoabilidade com que essas demonstrações apresentam as informações nelas contidas de acordo com certas regras e princípios”.

1.1. Tipologia de Auditorias

A auditoria é uma ciência que exige hoje em função da própria dinâmica sócio-económica, uma maior especialização, rigor e

profissionalismo nos resultados que apresenta. Esta especialização permite que haja uma variedade de tipos de auditorias, isto quer dizer, que em termos de tipologia em auditoria não se verifica o princípio da taxatividade, não existe um número determinado e fixo de tipos, mas sim uma variedade de acordo com o objecto de cada auditoria que são variadíssimos, fruto da dinâmica acima referida.

Aqui vamos nos referir de forma exemplificativa a alguns tipos de auditoria, que são:

- a) – Auditoria financeira.
- b) – Auditoria interna;
- c) – Auditoria de gestão;
- d) – Auditoria informática;
- e) – Auditoria operacional;
- f) – Auditoria previsional...

Esta enumeração exemplificativa, demonstra o grau de elasticidade existente na tipologia das auditorias, uma vez que devido ao avanço da técnica e da tecnologia do mundo moderno, vão surgindo cada vez mais novos tipos, não existentes antes ou então vão se associando uns aos outros, um exemplo desses novos tipos são as chamadas auditorias ambientais e informáticas, surgidas na segunda metade do século passado.

1.1.2 – Objectivos das Auditorias

Independentemente do tipo e objecto de cada auditoria, existem objectivos gerais que elas visam atingir, um desses grandes objectivos é o de transmitir uma informação que seja credível de tal forma que os seus destinatários e/ou outros interessados possam retirar dela opiniões formadas e conclusões idóneas, evitando assim, as chamadas especulações, incertezas e interpretações erradas.

Outro grande objectivo é o de garantir que esta informação credível e idónea seja útil, segura, completa e adequada para a tomada de decisões dos responsáveis ou entidades auditadas ou ainda dos superiores hierárquicos destas, identificando erros, responsabilidades, falhas e apontando formas de soluções.

As auditorias visam também auxiliar as entidades gestoras no desempenho eficaz das suas actividades, pois a informação independente é uma forma de credibilizar, como já nos referimos atrás, os actos, as operações, as demonstrações financeiras e a gestão das entidades auditadas e quando as mesmas se acharem avaliadas de forma negativa, obriga-os a um exame dos factores que levaram a não atingir os objectivos preconizados na altura da elaboração das operações, planos, projectos e orçamentos.

Em suma, os objectivos são os de aferir o grau de oportunidade das políticas desenvolvidas face a relação custo/benefício demonstrando assim um determinado resultado da utilização dos meios e/ou recursos cada vez mais escassos; os de descobrir ou detectar erros, fraudes ou irregularidades; os de comprovar o cumprimento das disposições legais; os de comprovar a existência de sistemas de controlo interno adequados e eficientes; os de comprovar a viabilidade presente e futura das entidades, emprestando a elas certa credibilidade, confiança e integridade de informação que, permitam as entidades auditadas fazer uma revisão das formas com que gerem os recursos à luz das soluções apontadas; os de ajudar com o parecer técnico e independente qualquer entidade na busca de soluções para aplicar os recursos ou actuar segundo o critério de eficácia, eficiência e economicidade.

1.1.3 – Normas Internacionais de Auditoria.

Conforme, a definição adoptada pelo “Grande Dicionário de Língua Portuguesa”, norma significa “lei, regra” assim, podemos entender e definir a norma como sendo «o conjunto de regras, procedimentos adoptados por uma corporação, pessoa ou sociedade para reger determinado comportamento».

A propósito do nosso tema, podemos definir norma de auditoria como sendo «o conjunto de leis, regras e procedimentos e ainda modelos de actuação em que os profissionais de auditoria se socorrem e regem para definir, orientar e estruturar o exercício da profissão (de auditor)».

Apesar de várias tentativas de uniformização das normas de auditoria internacionais, a verdade é que hoje, este esforço ainda não foi coroado de êxito, portanto, não existem normas de auditoria internacionais uniformes, contudo, existe uma grande aproximação dessas normas praticadas

pelos organismos internacionais de profissionais de auditoria, dentre eles destacamos com maior realce a American Institut of Certified Accountants (AICPA), International Federation of Accountants (IFAC) e a ex- Union Européenne dês Experts Comptables, Economiques et Financiers (UEC), hoje está organização denomina-se Federation dês Experts Comptables Européens (FEE), Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), esta não é uma organização de auditoria, mas sim de controlo externo das finanças públicas, que contem Declarações sobre princípios e normas de auditorias.

1.1.4 – Normas de Auditoria da AICPA

Esta organização tem uma carta aprovada em 1954, que contém dez normas aceites pelos seus membros, que estão subdivididas em três grandes grupos, que são:

- Normas Gerais, incidem sobre a certificação: independência técnica e deontologia profissional do auditor;
- Normas Relativas ao Trabalho de Campo: incidem sobre a forma, métodos de recolha de matéria e informação probatória para apresentar o relatório;
- Normas de Elaboração do Relatório: incidem sobre os princípios sobre os quais assentam a elaboração da opinião técnica e independente.

1.1.5 – Normas de Auditoria do IFAC

Esta organização ordenou todas as suas normas em 1994 – dezassete anos depois da sua fundação – da seguinte forma:

- Matéria introdutiva;
- Responsabilidades;
- Planeamento;
- Controlo interno;
- Prova da auditoria;



- Utilização de trabalho de outros;
- Conclusão e relatório;
- Área especializada;
- Serviços relacionados;
- Recomendações sobre prática de auditorias internacionais.

1.1.6 – Normas de Auditoria da ex-UEC, hoje FEE

Esta organização foi criada em 1951 e extinta em 1986, dando origem a FEE e, a contrário das duas primeiras essa organização não tem um modelo sistematizado de normas, mas sim um conjunto de publicações que vão de 1978 a 1986.

1.1.7 – Normas da INTOSAI

Esta organização foi constituída em 1953 na cidade de Havana-Cuba, com o objectivo de promover o intercâmbio de ideias e experiências entre as entidades fiscalizadoras superiores sobre as auditorias governamentais.

Ao longo de vários anos a INTOSAI tem elaborado normas orientadoras do exercício de fiscalização, neste sentido publicou e tem recomendado o às Instituições integradas nessa Organização a aplicação do documento intitulado Declaração de Lima sobre as linhas mestras do controlo das finanças públicas, do IX Congresso da INTOSAI, que se resumem no seguinte:

- Princípios Gerais;
- Independência;
- Laços com o parlamento, o governo e a administração;
- Poderes das instituições superiores de controlo;
- Métodos de controlo, pessoal de controlo, roca internacional de experiência;
- Relatórios;
- Competência de controlo das ISC das finanças públicas.

Deste modo, podemos concluir que apesar de não existirem normas de auditoria internacionais uniformes, os auditores devem no exercício da sua profissão regerem-se pelas normas das corporações em que estão filiados.

1.1.8 – Relação entre Tribunal de Contas e as Auditorias

Toda acção, actividade, projecto, programa, plano, despesa, orçamento, em suma toda a gestão, exige controlo, que permita avaliar o grau de oportunidade do momento da sua execução.

Hodiernamente, e a luz das exigências dos princípios democráticos de transparência e boa governação na gestão da “res pública”, este controlo – consistindo na verificação crítica de conformidade ou desconformidade a certo padrão e na avaliação das respectivas causas e consequências, com eventual revisão ou ajustamento dos programas ou dos objectivos da acção controlada⁴ – é atribuído a órgãos externos e independentes da estrutura da Administração; umas vezes por meio de um órgão judicial especializado (Tribunal de Contas) e outras por meio de um complexo de profissionais com o estatuto de auditores independentes (Auditorias).

O Tribunal de Contas é definido com base na Lei angolana, como sendo, um órgão judicial de controlo externo, encarregue em especial de exercer a fiscalização financeira do Estado e de todas entidades que utilizam ou venham a utilizar dinheiro público e a auditoria como sendo o exame feito por um órgão independente. « É um exame independente objectivo e competente de um conjunto de demonstrações financeiras, de uma entidade juntamente com toda a prova de suporte necessária, sendo conduzida com intenção de expressar uma opinião informada e fidedigna, através de um relatório escrito, sobre se as demonstrações financeiras apresentam apropriadamente a posição financeira e o progresso da entidade de acordo com as normas de contabilidade geralmente aceites»⁵.

⁴ Cf. A. Sousa Franco, “ Finanças Públicas e Direito Financeiro” volume I, 4.ª edição, 9.ª Reimpressão, Ano 2002, Editora Almedina, pp. 452.

⁵ Cf. C. Baptista da Costa, “ Auditoria Financeira, Teoria e Prática”, 7.ª Edição, Ano 2000, Editora Rei dos Livros, pp. 36.

De tudo quanto se pode desenvolver no âmbito da relação existente entre os Tribunais de Contas e as auditorias externas, em contraposição às auditorias internas feitas por profissionais vinculados ao princípio da hierarquia, do dever de obediência e dentro da mesma estrutura, podemos destacar um primeiro traço caracterizador, o de ambas figuras serem órgãos de controlo externo, o que permite ao Tribunal de Contas exercer um controlo jurisdicional (fiscalização) sobre todos os actos de gestão e financeiros do Estado e não só, e as Auditorias exercer um controlo não jurisdicional sobre os mesmos actos sempre que uma entidade interessada o solicitar

Um segundo traço caracterizador e correspondente com o primeiro é o facto de o Tribunal de Contas no exercício das suas competências ter a seu cargo funções substancialmente jurisdicionais, revestidas do “jus imperium”, o que permite com que as suas decisões sejam obrigatórias às entidades a que se destinam, considerando-se assim, como verdadeiros órgãos judiciais; ao passo que em contraposição nas auditorias, os auditores vêem as suas competências circunscritas ao limite e objecto da auditoria e as conclusões a que chegam não têm carácter obrigatório ou vinculativo mas, facultativas. São opiniões técnicas de profissionais versados, sobre determinada matéria, por isso, as Empresas de auditorias têm a natureza jurídica de pessoas colectivas de direito privado, vocacionadas para o exercício de uma actividade liberal e comercial e em contraposição aos Tribunais de Contas não praticam actos jurisdicionais.

Um terceiro traço caracterizador é o facto de o Tribunal de Contas, v.g.(TC-Angola), exercer dentro das suas competências dois tipos de controlo: “a priori ou ex ante (prévio), isto é, o que tem lugar antes da prática do acto ou da execução contrato ou ainda da realização da despesa, aferindo assim com a concessão ou recusa do visto) a legalidade e a regularidade financeira do acto, contrato ou despesa; “a posteriori ou ex post” (sucessivo), que tem lugar em momento a posterior a prática do acto ou execução do contrato, aferindo assim o cumprimento zeloso da legalidade e da execução financeira e das razões que motivaram a solicitação do visto.

Nas auditorias, o controlo é sempre a posteriori ou ex post”, num momento posterior a prática do acto ou execução do contrato. Deste modo, para que exista uma auditoria é preciso que antes haja a prática de um acto

ou contrato e é sobre esta realidade complexa, sejam actos de gestão como contratos ou mesmo políticas em que incide o juízo de valores a ser formulado pelo profissional independente chamado auditor.

O grande objectivo da opinião positiva ou negativa do profissional (auditor independente) é o de aferir as demonstrações financeiras sobre a matéria em que opina um grau de credibilidade para os gestores e/ou terceiros e é sobre as entidades gestoras que incide a responsabilidade sobre as demonstrações ou matérias examinadas pelo auditor.

O recurso as técnicas, métodos e princípios de auditorias por parte do Tribunal de Contas ou ainda o recurso à empresas de auditorias, com maior incidência sobre os domínios administrativos, património, orçamento, finanças, meio ambiente, recursos humanos e outros domínios tem como objectivo o aperfeiçoamento permanente da actuação da administração pública, quer directa como indirecta, visando o aumento da eficácia – grau de realização dos objectivos perspectivados segundo uma relação directa entre custo/ benefício e, da eficiência – utilização dos meios ou recursos (financeiros, humanos e materiais) por parte dos gestores de forma a atingir a maximização dos resultados ou em contraposição a minimização dos meios e recursos para atingir determinada quantidade e/ou qualidade de resultados.

Assim, impõe-se cada vez mais uma estreita relação entre o Tribunal de Contas e as Auditorias independentes, pelo facto de ambas exercerem o controlo externo sobre as finanças públicas dentro dos princípios democráticos da transparência na gestão e boa governação, independentemente da existência de dois sistemas de controlo externo: o Anglo-saxónico em que esta função é atribuída a um órgão denominado Auditor-Geral, que é um auditor de contas com um estatuto de independência plena e que está vinculado não a administração, mas sim ao parlamento em termos de cooperação e, emite juízos de valores que é aceite acolhido e apreciado a posterior por um órgão judicial (este último e não o Auditor-Geral encarregue de exercer a função jurisdicional); e o Continental Europeu, onde a função de controlo externo é atribuída a um órgão jurisdicional, colegial e independente: Tribunal de Contas.

Importa referir em última análise, que ao longo deste capítulo abordamos e caracterizamos a Auditoria não como um sistema de controlo externo da família Anglo-saxónica, mas sim como sendo uma forma ou ainda um conjunto de técnicas ou métodos de controlo aplicada e solicitada



muitas vezes pela própria administração bem como pelo Tribunal de Contas, pois no sistema de controlo externo da família Anglo-saxónica, não podemos sequer falar em relação Tribunal de Contas e Auditoria, porque não existe Tribunal de Contas e a função de controlo é acometida ao Auditor-Geral.

Depreende-se assim, que só se pode falar desta relação nos sistemas de controlo externo da família continental europeia onde existe Tribunal de Contas e Auditorias independentes, duas realidades que se podem complementar, apesar da supremacia e primazia do Tribunal de Contas.

Capítulo IV – O Tribunal de Contas e os órgãos de soberania

A visão simples de um Estado homogéneo, típica do pensamento e da realidade do liberalismo, sucedeu no nosso tempo a complexidade de um conceito de actividade financeira centrada sobre o sector público⁶. É esta visão que obriga com que exista uma maior relação entre o Tribunal de contas e os outros órgãos de soberania, contudo essa relação é e deve ser totalmente independente.

Existe hoje nos estados democráticos uma grande preocupação em intensificar o exercício do princípio da separação de poderes entre o legislativo, executivo e o judicial, pois é uma forma de fortalecer a independências de actuação destes órgão com vista a prossecução dos fins a que se propõem e em última análise é uma forma de fortalecimento do próprio exercício da democracia.

Assim, o estado na sua incessante busca de recursos e meios para a satisfação do interesse e necessidades colectivas, exerce diferentes tipos de funções: as chamadas primárias, que são a política que se resume na prática de actos que expressam as opções ou políticas para satisfazer interesses colectivos, e a legislativa que se resume na actividade do poder político conducente a elaboração de regras de conduta social revestidas de determinadas formas previstas na constituição; e as chamadas secundárias que são a administrativa, expressa no conjunto de actos de execução de actos legislativos conducentes na produção de bens e na prestação de serviços destinados a satisfazer

⁶ CF. A: Sousa Franco “Finanças públicas e Direito Financeiro”, volume I, 4.^a edição, 9.^a reimpressão, Editora Almedina, ano 2002, pp.144.

necessidades colectivas que em virtude da prévia opção legislativa se tenha entendido que incumbem ao poder político do Estado – colectividade⁷, e a jurisdicional que se expressa a execução das leis e da constituição, mediante actos que tem como objectivos proteger os interesses e direitos dos cidadãos legalmente protegidos pela ordem jurídica e assim administrar a justiça e aplicar o direito. E neste exercício vão se interrelacionando os diferentes órgãos de soberania.

1. O Presidente da República.

A relação existente entre esta figura e o Tribunal de Contas varia de acordo ao tipo de sistema e/ou regime político em presença: presidencialista, semi- presidencialista ou semi-presidencialismo de pendor presidencialista.

Nos sistemas presidencialistas, o chefe de Estado é o chefe do Governo e neste caso é o responsável de toda política económica e social, é o órgão administrativo/executivo principal na estrutura da administração pública. No sistema semi-presidencialista e em contraposição ao primeiro sistema, o Presidente da República não é a figura principal da administração, mas sim o Governo que trata e define toda política económica e social, sendo assim o órgão administrativo é o Governo. Nos sistemas semi-presidencialista de pendor presidencialista verifica-se alguma competência administrativa (mitigada) do Presidente da República, mas a maior competência é atribuída ao Governo.

Assim a par da relação institucional que deve existir entre essas duas figuras (TC e PR), existe uma outra relação, a de controlo, uma vez que o Tribunal de Contas como órgão especializado de controlo externo das finanças públicas deve exercer a sua competência também sobre o Presidente da República, mas somente em relação as operações financeiras deste, pois estão isentos deste controlo os actos políticos. Contudo esse controlo é total ou parcial dependendo do sistema político em presença, conforme foi já referido.

Hoje, fruto das exigências do exercício democrático impõe-se que este controlo seja feito salvaguardando a independência do próprio Tribunal de Contas, pois não está sobre tutela ou dependência hierárquica de qualquer estrutura política do Estado.

⁷ CF. M. Rebelo de Sousa “Lições de Direito Administrativo”, volume I, editora Lex, ano 1999, pp.12.

2. O Governo

Os conceitos e estruturas modernas de Governo e da administração financeira, dão origem a dois grandes princípios: o da autonomização (diferenciação dos órgãos administrativos gerais dos financeiros) e o da especialização (criação de órgãos voltados a gestão financeira). O surgimento dessa pluralidade de órgãos que exercem actividade financeira pública, obriga a que o próprio Estado cria, em paralelo, um conjunto de mecanismos de controlo, que fiscalizem a utilização dos meios e recursos públicos dentro dos princípios de economicidade, eficiência e eficácia.

Assim encontramos dentro da estrutura da administração um conjunto de órgão e mecanismos de controlo interno, nomeadamente:

- A Inspeção-geral do Estado;
- A Inspeção-geral de Finanças;
- A Inspeção-geral das Forças Armadas.

Este sistema de controlo interno, encontra-se numa relação de interdependência e hierarquia administrativa com os órgão da administração pública, o que permite que os superiores disponham de poderes de supremacia e direcção e os subalternos o dever de obediência, factores que retiram ao controlo interno o carácter de total independência e imparcialidade. Importa referir que na realidade angolana a controlo interno corresponde ao poder exercido pelo próprio Governo à administração pública que encontra respaldo legal na Constituição, vide artigo 105º e sgs da LC e nas leis que regulam a orgânica e funcionamento da administração pública.

A busca da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e meios públicos, faz surgir uma outra forma de controlo, não mais interno, mas sim externo e independente. “À semelhança do que acontece nos outros Estados de direito, a necessidade de controlar com imparcialidade a amputação dos patrimónios dos particulares que sempre deriva da administração financeira estadual, bem como a regular gestão dos dinheiros públicos levou à instituição de diversos tribunais financeiro”⁸.

⁸ CF. A: Sousa Franco “Finanças públicas e Direito Financeiro”, volume I, 4.ª edição, 9.ª reimpressão, Editora Almedina, ano 2002, pp.289.

O Tribunal de Contas aparece assim dentro dessa estrutura de controlo externo e independente, não vinculado a estrutura da administração pública, não sujeito a hierarquia administrativa, cujos titulares gozam do estatuto da inamovibilidade e irresponsabilidade e as suas decisões obedecem somente aos ditames da lei e da consciência de cada titular (juiz). O controlo do Tribunal de contas sobre o Governo, incide sobre duas realidades interligadas: Primeiro é a fiscalização financeira e/ou orçamental sobre os órgãos e serviços da administração que pratiquem actos de execução financeira e orçamental; e segundo é a imputação de responsabilidade financeira (reintegratória ou sancionatória sobre os agentes que pratiquem irregularidade ou fraudes (infracções financeiras).

3. O Parlamento

Não há dúvidas que, o Parlamento e o Tribunal de Contas, são ambos órgãos de controlo externo e independente da actividade executiva/administrativa do Governo. O Parlamento realiza um controlo político sobre a gestão financeira e orçamental do Governo, ao passo que o Tribunal de Contas realiza o controlo jurisdicional. Assim, podemos constatar como exemplo que na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, os Tribunais de Contas exercem a fiscalização judicial da execução financeira e orçamental e o parlamento aprecia e aprova politicamente o exercício financeiro e orçamental do Governo através da Conta Geral do Estado.

De todo quanto ficou exposto ao longo desse Capítulo, levamos a concluir que as exigências dos Estados democráticos e de direito impõem um maior rigor na gestão da “res pública” por parte da administração pública na busca da satisfação de interesses e necessidades da colectividade e em contrapartida criam órgãos e mecanismos de controlo e/ou fiscalização cada vez mais independentes, deste modo impõem-se também uma maior assumpção do interrelacionamento institucional entre os órgão de soberania. Pois cada um, ao seu nível, exerce uma forma de controlo à administração pública (legislativo exercido pela Assembleia Nacional, político pelo Presidente da República, jurisdicional pelo Tribunal, “maxime” Tribunal de Contas e o administrativo pelo próprio Governo).

RECOMENDAÇÕES

1 – Considerando que a Independência é um factor indispensável no reforço das suas atribuições;

2 – Considerando que o reforço da Independência só se consegue estabelecer com uma maior autonomia administrativa e financeira dos Tribunais de Contas;

3 – Considerando que tais objectivos a serem perseguidos pelos Tribunais de Contas na prossecução das suas atribuições de forma livre e soberana são fundamentais.

Os Tribunais de Contas reunidos em Assembleia-Geral decidem:

- Reforçar a capacidade institucional dos Tribunais de Contas;
- Criar mecanismos que permitam a sua maior autonomia financeira.



Tribunal de Contas de CABO VERDE



SUMÁRIO

1. Introdução.....	163
2. Tribunal de Contas de Cabo Verde.....	167
3. Conclusão	172

1. Introdução

Qualquer Estado de Direito Democrático, tem interesse, e primará sempre, para que os conflitos individuais ou colectivos sejam dirimidos por tribunais verdadeiramente independentes.

A independência dos tribunais, quando existe de facto, reforça a credibilidade de um Estado perante os seus cidadãos, perante os seus parceiros de desenvolvimento e perante toda a comunidade internacional. A independência dos tribunais é uma pedra basilar de qualquer Estado constitucional e constitui uma garantia essencial do Estado de Direito Democrático, porque o Poder Judicial não deve estar sujeito a pressões e ingerências de outros órgãos do Poder do Estado.

A simples declaração ou referência da independência dos tribunais na lei, não significa que ela seja uma realidade, de facto. Na verdade, a independência dos tribunais depende e pressupõe a independência dos Juizes, consubstanciada, fundamentalmente no regime da sua designação, na sua inamovibilidade, na sua irresponsabilidade perante as decisões que toma no exercício da função, na isenção e imparcialidade com que decide e nas incompatibilidades que se estabelecem.

Falar da Independência do Tribunal de Contas pressupõe, analisar em primeiro lugar, a história da independência dos tribunais em Cabo Verde, na medida em que os Juizes do Tribunal de Contas são equiparados e gozam das mesmas prerrogativas concedidas aos Juizes Conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça (*artigo 27º, da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho de 1993*).

1.1. Em Cabo Verde a primeira Lei Fundamental da República (*Lei sobre a Organização Política do Estado- LOPE, de 5 de Julho de 1975, BO n.º1, de 5/7/1975*), que coincide com a Independência Nacional, já estipulava que **“no exercício das suas funções o julgador só obedece à lei e à sua consciência.”** (*artigo 20º n.º 1, da LOPE*). Esta norma demonstra que, já naquela época, os juizes eram livres na tomada das decisões.

Porém, o recrutamento dos magistrados dependia da prova pessoal **“... da idoneidade para o exercício da função de julgador com fidelidade às conquistas revolucionárias do povo de Cabo Verde”** (*artigo 20º n.º 2, da LOPE*). Mas, esse requisito da fidelidade foi susceptível de várias interpretações,

atendendo à circunstância histórica e política que se vivia no momento da Independência Nacional, pois que a Soberania era exercida em estreita conformidade com os objectivos do Partido da Independência, que constituía a força política dirigente da sociedade (*cf.* artigos 1.º, 12.º, 15.º n.º 1 e 16, todos da LOPE).

Na altura a justiça era feita por um Conselho Nacional de Justiça, com competência plena em todas as causas da área criminal, cível e administrativa, “... **constituído por três Juizes nomeados pelo Governo, sob proposta do Ministro da Justiça ...**” (*cf.* artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei 33/75, de 6/10/1975, que aprova a Organização Judiciária da República de Cabo Verde), que era a instância suprema e dirigia “**a actividade dos tribunais ...**” (artigo 18.º da LOPE). O Presidente do Conselho Nacional de Justiça era designado, anualmente, pelo Governo, de entre os Juizes que compunham esse órgão. A lei previa assessores populares eleitos pelo povo, a todos os níveis dos tribunais, mas estes nunca foram instituídos.

Quanto aos Juizes dos tribunais de níveis inferiores, estes eram nomeados pelo Ministro da Justiça.

A primeira Organização Judiciária (artigo 56, do Decreto-Lei 33/75, de 6 de Outubro de 1975) retomava e desenvolvia o princípio da independência, e acrescentava os da irresponsabilidade dos juizes pelos seus julgamentos e decisões, e da inamovibilidade. Relativamente à independência estipulava-se que ela consistia “... **no julgamento segundo a livre convicção do julgador, sem outros limites que não sejam os derivados da lei e da consciência jurídica do julgador ...**”, ressalvando-se o dever dos tribunais acatarem as decisões dos tribunais superiores proferidas por vias de recurso.

1.2. Com a Constituição da República de 1980 para além de retomar os princípios da independência dos tribunais atrás referidos, os Juizes do Supremo Tribunal de Justiça passam a ser nomeados por Decreto Presidencial (artigo 82.º) e a função da judicatura passa a ser exercida “**com total fidelidade aos princípios fundamentais e objectivos da Constituição**” (artigo 85.º).

A Organização Judiciária (Lei 3/81, de 2 de Março) que se aprovou na sequência da Constituição de 1980, não alterou nenhum dos princípios relativos à independência dos tribunais; apenas se especificou melhor a questão da obediência à lei na função de julgar (artigo 36.º da lei de Organização Judiciária).

Mas em 1987 é aprovado os Estatutos dos Magistrados Judiciais (Lei

32/III/87, de 31 de Dezembro) no qual se vem estabelecer outras regras na designação dos magistrados com a institucionalização do Conselho Superior da Magistratura. De facto, a partir dessa altura os magistrados de primeira instância passam a ser nomeados pelo Ministro da Justiça, mas mediante proposta do Conselho Superior da Magistratura (*artigo 9º*), que é o órgão superior da magistratura e na cuja composição, salvo o Presidente que é por inerência de funções o do Supremo Tribunal de Justiça, o Juiz Conselheiro mais antigo e o Inspector Judicial, todos os membros, em número de sete, são eleitos pelos seus pares, magistrados judiciais das várias hierarquia dos tribunais (*artigo 43º*).

Com estes Estatutos, a independência dos Juizes, e conseqüentemente a dos tribunais, passa a depender, essencialmente, da classe. Na verdade, a colocação, transferência, promoção e avaliação dos magistrados fica a cargo do Conselho Superior da Magistratura (*artigo 53º, n.º 1 al.a*), assim como as eventuais autorizações para o desempenho de outras funções, desde que “**não afectam a independência ou a dignidade da função de magistrado**” (*artigo 20º*). A única intervenção, significativa, de outro Órgão do Poder do Estado nos tribunais judiciais é na nomeação do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça pelo Presidente da República.

Porém, esse novo Estatuto dos Magistrados consagra o princípio segundo o qual os Juizes do Supremo Tribunal de Justiça “**exercem as suas funções em comissão de serviço prorrogável**” (*artigo 8º*).

1.3. Mas é com a Constituição de 1992 (*Lei Constitucional 1/IV/92, de 25 de Setembro, in BO n.º 12/92, supl.*), revista extraordinariamente em 1995 (*Lei da Revisão Constitucional 1/IV/95, de 13 de Novembro, in BO n.º 39/95*) e ordinariamente em 1999 (*Lei Constitucional 1/IV/99, de 23 de Novembro, in BO n.º 43/99, supl.*) que se declara, aparentemente, uma maior independência dos tribunais, quando se estipula que “**a magistratura judicial forma um corpo único, autónomo e independente de todos os demais poderes e rege-se por estatuto próprio. O recrutamento e o desenvolvimento na carreira dos juizes fazem-se com prevalência do critério do mérito dos candidatos, nos termos da lei ... A nomeação, a colocação, a transferência e o desenvolvimento na carreira dos juizes, bem como o exercício da acção disciplinar sobre os mesmos competem ao Conselho Superior da Magistratura, nos termos da lei.**” (*artigo 220.º*).

A esses princípios da autonomia e da designação, para além dos clássicos da independência, da irresponsabilidade, da inamovibilidade e das incompatibilidades, veio se acrescentar a proibição dos juizes em exercício estarem filiados em qualquer partido político ou em associação política, e nem poderem dedicar-se por qualquer forma a actividades político-partidária.

Porém, paradoxalmente a essa maior declaração de independência do Poder Judicial, é com a Constituição de 1992 que se institui a limitação dos mandatos dos Juizes Conselheiros no Supremo Tribunal de Justiça a cinco anos (*artigo 290.º, n.º 1 da Constituição*) e uma designação com maiores interferências políticas.

Consequentemente à aprovação da Constituição de 1992, aprovou-se um Estatuto dos Magistrados Judiciais (*Lei 135/IV/95, de 3 de Julho, alterada em 1998, pela Lei 64/V/98, de 17 de Agosto*), que retoma os princípios básicos da independência dos Juizes e veio regulamentar, para além de outras questões, certos aspectos relativos à carreira da magistratura judicial.

No que diz respeito à designação dos Magistrados do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), os mesmos “... **só poderão ser cidadãos nacionais de reputado mérito, licenciados em direito ... que tenham exercido pelo menos durante cinco anos actividade profissional na magistratura ou em qualquer outra actividade forense ou de docência em Direito**” (*artigo 8.º dos Estatutos*). Porém, apesar de se exigir um reputado mérito, o que poderia constituir um requisito bastante forte para a credibilidade da independência dos tribunais, a verdade é que órgãos políticos, quais sejam o Presidente da República e a Assembleia Nacional intervêm, duplamente, na designação dos magistrados do STJ.

Essa duplicidade tem a ver com o facto de, para além desses dois órgãos do Poder do Estado que designam dois Juizes, o Conselho Superior da Magistratura também intervêm na designação de pelo menos mais três Juizes Conselheiros (*artigo 8.º, n.º 2 a 4, dos Estatutos*). Ora, acontece que na constituição do Conselho Superior da Magistratura, tanto o Presidente da República como a Assembleia Nacional, voltam a intervir, sendo o primeiro na designação de dois cidadãos e o segundo na eleição de três cidadãos (*artigo 221º, n.º 3 al.c) e d), da Constituição da República de 1992*).

Essa modo de constituição do Supremo Tribunal de Justiça que “**é o órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais, administrativo, fiscais, aduaneiros e do Tribunal Militar de Instância ...**” (*artigo 214.º, n.º 1*

da *Constituição*), deixa transparecer o quanto a interferência de outros Poderes do Estado no Poder Judicial é grande, beliscando, de certa forma, a garantia constitucional da independência dos tribunais e demonstrando que esse princípio não é absoluto.

Já no que diz respeito à nomeação dos Juizes de primeira instância, ao contrário do que acontecia nas anteriores Organizações Judiciárias e Estatutos dos Magistrados, estes passam a ser nomeados pelo Conselho Superior da Magistratura precedendo concurso público.

2. Tribunal de Contas de Cabo Verde

2.1. Os tribunais sempre tiveram dignidade constitucional, por constituírem Órgãos de Soberania (*artigo 118.º, da Constituição da República de Cabo Verde*). Assim, o Tribunal de Contas, para além de ser um Tribunal do ponto de vista jurídico-constitucional, é também o **“órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas ...”** (*artigo 216.º da Constituição*).

Nesta base, enquanto tribunal, este órgão supremo de julgamento das contas, goza do estatuto jurídico-constitucional genérico atribuído aos tribunais, quais sejam de:

- órgão de soberania (*118.º, n.º 1, 213.º, n.º 1 al.b) e 216.º, todos da CRCV*);
- administração da justiça em nome do povo, em conformidade com as normas de competência e de processo (*artigo 209.º, da CRCV*);
- independência e sujeição apenas à Constituição e à lei (*artigo 210.º, n.º 1, da CRCV*);
- proibição da aplicação de normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consagrados (*artigo 210.º, n.º 3, da CRCV*);
- publicidade das audiências (*artigo 210.º, n.º 4, da CRCV*);
- fundamentação das decisões, nos termos da lei (*artigo 210.º, n.º 5, da CRCV*);
- suas decisões serem obrigatórias para todas as entidades públicas e

- privadas, prevalecendo sobre as de quaisquer outras autoridades (*artigo 210.º, n.º 7, da CRCV*);
- sanções aos responsáveis pela inexecução das decisões proferidas (*artigo 210.º, n.º 9, da CRCV*);
 - obrigação de colaboração por outras entidades públicas ou privadas, quando solicita no exercício da função (*artigo 210.º, n.º 8, da CRCV*);
 - estatuto dos juízes (*artigo 220.º, da CRCV*);
 - intervenção do Ministério Público (*artigo 222º, da CRCV*);
 - patrocínio judiciário (*artigo 211º, da CRCV*).

2.2. Segundo a legislação ordinária (*Lei 84/IV/93, de 12 de Julho, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas*), as garantias de independência do Tribunal de Contas de Cabo Verde, assentam nos seguintes princípios: a exclusiva obediência dos seus juizes à lei, o autogoverno, a inamovibilidade e a irresponsabilidade dos seus juizes (*artigo 5º, n.º 2*), assim como a força obrigatória das decisões (*artigo 7.º*).

2.2.1. **“Os juizes do Tribunal de Contas decidem apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções de outros órgãos de soberania”** (*artigo 6º*). Esta norma constitui um pilar importante da independência do Tribunal de Contas, na medida em que proíbe a ingerência de qualquer outro órgão do Poder do Estado na actividade de controlo da legalidade das despesas públicas e no julgamento das contas. De facto, é importante que a fiscalização da legalidade das despesas e receitas do Estado, bem como dos seus institutos públicos e serviços autónomos, localizados tanto dentro como fora do país, seja realizada por uma instância independente, para que as decisões emanadas possam ser credíveis para os contribuintes, em particular e não só, sobre a forma como está a ser cumprido a vontade do legislador nesse domínio.

Desse ponto de vista e reforçando o princípio da não ingerência de outros órgãos de soberania nas decisões do tribunal, dispõe a lei (*artigo 56º do Decreto-Lei 47/89, de 26 de Junho, que aprova o Regimento do Tribunal de Contas*) que **“no exercício da sua competência, o Tribunal de Contas tem**

o direito de exigir de quaisquer entidades os documentos e informações necessários, bem como o direito de acesso às bases de dados informatizadores das entidades sob a sua jurisdição”.

Esta norma analisada conjugadamente com o princípio da proibição da aplicação de normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consagrados (*artigo 210.º, n.º 3, da CRCV*), permite concluir que, no exercício das suas funções, os juizes do Tribunal de Contas são livres na interpretação e aplicação do direito, e exercem uma fiscalização da constitucionalidade das leis ordinárias que são chamados a aplicar.

2.2.2. A inamovibilidade dos juizes consiste na proibição de lhes ser dada a fim da comissão de serviço antes do termo desta (*artigo 21.º*). A definição deste princípio demonstra o facto da nomeação dos Juizes para o Tribunal de Contas ser por comissão de serviço, conseqüentemente por tempo determinado (cinco anos – *artigo 216.º da Constituição*).

Nesse sentido a própria Constituição da República (*artigo 121.º*) afirma que ***“nenhum cargo ... de designação por parte de órgãos políticos pode ser exercitado a título vitalício, estabelecendo a Constituição ou a lei a duração dos respectivos mandatos”***. Ora, os Juizes do Tribunal de Contas são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (*artigo 24.º, da lei 84/IV/93*). Convém frisar aqui que, contrariamente ao que acontece em relação ao Supremo Tribunal de Justiça (*artigo 290.º, n.º 1*), a Constituição estipula a renovação dos mandatos dos Juizes do Tribunal de Contas sem qualquer limite (*artigo 216.º*).

Este princípio tem como limites a renúncia ou uma imposição legal derivado de uma pena disciplinar. É importante realçar que é o próprio Tribunal de Contas, reunido em plenário, que exerce o poder disciplinar sobre os juizes, ainda que a acção respeite a actos praticados no exercício de outras funções (*artigo 28.º, da lei 84/IV/93*).

Os Juizes do Tribunal de Contas são equiparados aos Juizes do Supremo Tribunal de Justiça no que diz respeito às honras, direitos, categorias, tratamento, remuneração, deveres, regalias e demais prerrogativas (*artigo 27.º, da lei 84/IV/93*).

Um aspecto da independência dos tribunais que é muito próximo ao princípio da inamovibilidade dos juizes, tem a ver com as incompatibilidades.

A dedicação profissional por parte dos juizes, exclusivamente, às funções de judicatura constitui uma componente necessário ao princípio da independência dos tribunais, e consequentemente, à independência dos magistrados. Relativamente, ao Tribunal de Contas, a única excepção que existe, reside na possibilidade dos juizes exercerem funções de docência, actividades artísticas, literárias, científica, públicas e privadas, mas não remunerada (*artigo 30º, da Lei 84/IV/93, de 12/7*). Considerando essa incompatibilidade, é atribuído um subsídio de exclusividade aos Juizes no exercício da função.

Aos funcionários dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas são aplicadas incompatibilidades, quase idênticas às dos seus Juizes, e referem-se à proibição de “... **acumulação de funções remuneradas ou actividades em qualquer dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal, bem como no âmbito dos processos relacionados com a competência deste**” (*artigo 15.º*).

Estes dispositivos provam a independência com que os magistrados e os auditores desempenham as suas funções, reforçando assim a credibilidade da isenção e imparcialidade com que as causas são analisadas e decididas pelo Tribunal de Contas.

2.2.2.1. O princípio da inamovibilidade vai de par com o da irresponsabilidade dos Juizes do Tribunal de Contas perante as decisões que tomam; também aqui são equiparados aos Juizes do Supremo Tribunal de Justiça (*artigo 29.º*).

Porém, este princípio não tem uma garantia absoluta, na medida em que em “**casos especialmente previstos na lei os juizes podem ser sujeitos, em razão do exercício das suas funções, a responsabilidade civil, criminal ou disciplinar. Fora dos casos em que o facto constitua crime, a responsabilidade só pode ser efectiva mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo juiz**” (*artigo 5.º, n.º 4 e 5, da Lei 84/IV/93, de 12/7*).

2.2.3. O princípio do autogoverno é um princípio tão importante quanto aos restantes, e ela se consubstancia tanto do ponto de vista administrativo como financeiro.

No concernente à autonomia financeira, o facto de se estipular

que o tribunal tem a possibilidade de apresentar a sua proposta de orçamento (*artigo 40.º, da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho*), constitui uma garantia da materialização, efectiva, da independência do Tribunal de Contas.

É de se realçar a existência de um Cofre do Tribunal de Contas (*artigo 18.º, do Decreto-Lei 32/89, de 3 de Junho, que aprova a orgânica dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas*), dirigido por um Conselho Administrativo constituído pelo Presidente, o director de serviços e o director administrativo, todos do tribunal, e cuja função é de centralizar e administrar as suas próprias receitas (*artigos 1.º e 2.º, do Decreto 35/89, de 3 de Junho, que aprova o regulamento do Cofre do Tribunal de Contas*); umas das receitas são as importâncias de emolumentos cobradas pelo Tribunal de Contas, no exercício normal das suas atribuições (*artigo 9º, al.b) do regulamento*). Esta faculdade permite ao Tribunal de se dotar dos meios necessários à prossecução das suas funções.

Ainda no âmbito desse autogoverno é de se destacar o facto do Tribunal de Contas, “... **para uma correcta execução da sua actividade, poder:**

- **aprovar regulamentos internos necessários ao seu funcionamento;**
- **emitir instruções indispensáveis ao exercício da sua competência, no que diz respeito ao modo como as contas e os processos devem ser submetidos à sua apreciação;**
- **relevar a responsabilidade em que os infractores incorram ou reduzi-la, nos termos da lei;**
- **propor medidas legislativas e administrativas que julgue necessárias ao exercício correcto das suas competências”** (*artigo 10.º da Lei 84/IV/93*).

Igualmente, e reforçando o princípio da autonomia, nos termos do Decreto-Lei 34/99, de 17 de Maio, instituiu-se o quadro privativo do Tribunal de Contas, onde se prevê um “**corpo único e especializado de funcionários sujeitos a regras próprias de ingresso ...**” (*artigo 2.º*), recrutados mediante concurso público (*artigos 7.º, e 10.º*).

2.2.4. A força obrigatória das decisões do Tribunal de Contas e a sua prevalência sobre as de quaisquer outras autoridades (*artigo 7.º e 39.º n.º 2, da Lei 84/IV/93, de 12/7*), constitui um princípio decorrente da natureza dos

tribunais, em geral, como órgão de soberania, dotados de autoridade. A esse respeito a lei estipula que **“as decisões e acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas constituem título executivo, nos termos do Código do Processo Tributário”** (artigo 39.º, n.º 1, citado).

Este princípio está intimamente ligado à execução das decisões, que são cumpridas pelo Tribunal Fiscal e Aduaneiro (artigo 39.º, n.º 3).

3. Conclusão

Com a presente comunicação quisemos dar aos presentes alguma ideia do quadro legal no qual se manifesta a independência do Poder Judicial cabo-verdiano, com destaque para o Tribunal de Contas.

3.1. Perante tudo o que se disse, constata-se que o Tribunal de Contas de Cabo Verde absorveu, na sua legislação fundamental e ordinária, as recomendações saídas dos vários Congressos da INTOSAI, nomeadamente o realizado em Espanha, em 1974 e a chamada “Declaração de Lima”, de 1977, no que concerne a **“... colocação de meios adequados ...”** e **“... protecção da instituição de influências exteriores ...”** na realização das suas atribuições de fiscalização das despesas públicas e com a finalidade de garantir a sua independência.

3.2. Aproveitamos a oportunidade para dizer que foi constituída uma comissão para apreciar uma proposta da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas de Cabo Verde, já entregue ao Governo e elaborado pelo próprio tribunal.

De referir que no âmbito da reorganização do Tribunal de Contas que se preconiza, serão considerados os seguintes pressupostos:

- uma interacção dos critérios de legalidade e regularidade e dos actos e dos de economia, eficácia e eficiência da actividade financeira segundo padrões técnicos da auditoria internacional, clarificando-se e aprofundando-se a dualidade jurisdição e auditoria;
- submissão das organizações integrantes do sector público em-



presarial à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas mediante relatórios ou pareceres decorrentes de auditorias independentes;

- consideração do Tribunal de Contas como instituição suprema de um sistema nacional de controlo coordenado com as inspecções e outros organismos de fiscalização e auditoria da administração pública, dos serviços autónomos e das empresas do sector público;
- selectividade do controlo do Tribunal de Contas e reforço da fiscalização sucessiva e concomitante acompanhada da progressiva e prudente redução da fiscalização prévia;
- crescente interacção entre o controlo financeiro e os objectivos da promoção da transparência e do controlo da gestão financeira pela opinião pública e pela comunicação social.



Tribunal Administrativo de MOÇAMBIQUE



SUMÁRIO

1. Tribunal Administrativo de Moçambique.....	179
2. O Tribunal Administrativo face ao poder legislativo e ao Governo	182
3. O Tribunal Administrativo vis-à-vis as entidades fiscalizadas	185
4. A independência das Instituições Supremas de Controlo nos Países Áfricanos falantes de Inglês e da África Austral (AFROSAI-E/SADCOSAI)	188
5. Conclusões e Recomendações	190
6. Ficha Técnica	192

1. Tribunal Administrativo de Moçambique

A existência do Tribunal Administrativo em Moçambique remonta desde a segunda metade do Séc. XIX, quando a então carta orgânica da colónia portuguesa, aprovada por Decreto de 1 de Dezembro de 1969 dispunha, no n.º 3 do seu artigo 5, que haveria na Província de Moçambique “um tribunal administrativo com o título de conselho de província”. Mais tarde, nos finais da década trinta do Séc. XX foi aprovada, através do Decreto 12:421, de 2 de Outubro de 1926, a base orgânica da administração colonial, reformulada dois anos mais tarde, através do Decreto n.º 15:421, de 24 de Março de 1928. Em ambos os diplomas legais é reafirmado o princípio do estabelecimento de um organismo administrativo autónomo, sob a superintendência e fiscalização do Ministro das Colónias. Efectivamente, qualquer dele estabelece que “ em cada colónia haverá um tribunal contencioso, denominado tribunal administrativo, fiscal e de contas”, composto de magistrados judiciais e funcionários públicos, nomeados pelo Conselho de Governo. Das decisões destes tribunais cabia recurso ao Conselho Superior das Colónias.

Até à véspera da Independência Nacional, havia, em Moçambique, um Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas com sede na capital, que julgava em primeira instância, com possibilidade de recurso ao Conselho Ultramarino, cuja 1ª Secção funcionava como Tribunal Administrativo Supremo.

A Constituição de 1975 não fazia referência às competências do Tribunal Administrativo. No contexto da edificação da sociedade socialista, esta instituição teve a sua acção limitada ao controlo das contas e do visto.

A Constituição de 1990 estabelece, inter-alia, o princípio do controlo da legalidade da acção administrativa através da instituição do Tribunal Administrativo com tarefa de exercer o controlo da legalidade dos actos administrativos e a fiscalização da legalidade das despesas públicas. Na nova ordem constitucional, o Tribunal Administrativo apresenta-se como órgão de soberania, partilhando desta qualidade com os demais Tribunais enumerados no texto Constitucional.

O Tribunal Administrativo funciona na capital do país (art. 14 da Lei n.º 5/92, de 6 de Maio), organizando-se em Plenário e por secções, constituídas por

três juízes, sendo um deles o titular da respectiva secção. A Primeira Secção é responsável pelo contencioso administrativo, a Segunda Secção pelo contencioso fiscal e aduaneiro, e a Terceira Secção pela fiscalização das despesas públicas e do visto.

O Plenário é constituído pelo Presidente, que o dirige, e pelos juízes em exercício, tendo o Presidente voto de qualidade.

É de salientar que o Presidente é nomeado por acto do Presidente da República e ratificado pela Assembleia da República.

Até à promulgação da Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas funcionou de maneira intermitente e irregular, sem autonomia administrativo-financeira, pois, as suas despesas de funcionamento estavam incluídas no orçamento do Ministério da Justiça.

Como já nos referimos, o Tribunal Administrativo tem como âmbito a jurisdição administrativa e fiscalização da legalidade das despesas públicas, bem como o exercício da jurisdição fiscal e aduaneira, em instância única ou em segunda instância. Este exerce o poder jurisdicional como instância única quanto ao controlo dos actos administrativos das mais altas autoridades do Estado, na apreciação de conflitos administrativos, apresentando-se como tribunal de primeira instância do contencioso administrativo e das despesas públicas, quando se organiza em secções e sub-secções.

Todavia, debruçar-nos-emos apenas sobre a Terceira Secção, que funciona como Tribunal de Contas.

À luz da legislação vigente, designadamente a Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, e demais legislação pertinente, compete à Terceira Secção:

No âmbito da fiscalização das despesas públicas

- Elaborar o relatório e emitir o parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE).
- Verificar, auditar e julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal.

No âmbito da fiscalização prévia (Visto):

- Verificar a conformidade dos actos e contratos com a legislação aplicável.

Na ordem jurídica moçambicana, o visto incide sobre os actos, contratos e demais instrumentos emanados pelo Estado e outras entidades públicas e constitui um instrumento de verificação de conformidade de três parâmetros:

- Legalidade da despesa e do respectivo processo (verificação da observância dos requisitos para o desembolso dos dinheiros públicos);
- Conformidade da despesa com a planificação orçamental (verificação do cabimento orçamental);
- Acautelamento do interesse do Estado quanto à economia da despesa, buscando-se as condições mais favoráveis (verificação do mérito de cada despesa em particular).

Entre as entidades cujos actos estão sujeitos ao visto, contam-se os serviços e organismos que compõe a Administração Pública, provincial e local. Igualmente estão sujeitas ao visto as autarquias locais e outras entidades a determinar por lei.

Ora, no âmbito da Conta Geral do Estado, de acordo com a legislação aplicável, o Tribunal Administrativo aprecia, fundamentalmente:

- A actividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, nos domínios patrimonial, das receitas e despesas;
- O cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar;
- O inventário do património do Estado;
- As subvenções, subsídios, benefícios fiscais, crédito e outras formas de apoio concedidos, directa ou indirectamente.

No que tange às contas das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, este procede à verificação interna de 1º grau, que traduz-se em aferir se as contas se fazem acompanhar dos documentos exigidos pelas respectivas instruções e se os mesmos estão escriturados correctamente, a par do exame sumário da legalidade, regularidade financeira e contabilística das operações e registos que integram essas contas e a verificação do 2º grau que compreende a análise dos documentos de despesa e da forma de instrução da conta, na perspectiva não apenas da sua conformação formal e substancial relativamente às instruções aplicáveis, mas também da verificação da consistência dos documentos, da correcção contabilística

e da legalidade e regularidade das operações e registos neles evidenciados, a par da liquidação da conta, da fixação dos emolumentos e da ulitimação do respectivo relatório.

As auditorias às contas também constituem instrumentos privilegiados de controlo financeiro, com o escopo de habilitar o Tribunal a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência.

O julgamento das mesmas permite apreciar a legalidade da actividade das entidades sujeitas à prestação de contas, a respectiva gestão económico-financeira e patrimonial e o apuramento da responsabilidade financeira.

2. O Tribunal Administrativo face ao poder legislativo e ao Governo

Entre o Tribunal Administrativo e a Assembleia da República (AR) não existem relações institucionalizadas, para além das relativas à emissão e envio do Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado. Com efeito, o n.º 2 do artigo 3, da Lei n.º14/97, de 10 de Julho, que estabelece o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas, no que concerne à Conta Geral do Estado e às contas de gerência dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo, determina que “O Relatório e o Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado devem ser enviados à Assembleia da República”.

A Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, torna mais nítida a relação Tribunal Administrativo-Parlamento: estabelecendo que “A Assembleia da República aprecia e aprova a Conta Geral do Estado, na sessão seguinte à entrega do relatório e parecer pelo Tribunal Administrativo.”

Estes dois órgãos comungam alguns pontos, mormente a tarefa de fiscalizar as actividades desenvolvidas pelo poder executivo. Cabe aos Tribunais de Contas levar ao poder legislativo, no caso Moçambicano à Assembleia da República, através do seu relatório e parecer, os resultados da apreciação da execução orçamental do governo, tornando-se a AR o destinatário privilegiado da actividade do tribunal.

Esta independência face ao poder legislativo deve-se traduzir no

autogoverno, no poder de determinar o plano de acção, sem a possibilidade de interferência de outros órgãos. Só assim poderão estes órgãos desempenhar cabalmente as suas funções que são fundamentalmente informar o cidadão no geral e em particular a Assembleia da República sobre a forma de gestão dos fundos públicos.

A despeito do que se afirma no parágrafo supra, há que referir que é fundamental, como bem diz o Professor Doutor Sousa Franco, “que o futuro do Tribunal de Contas depende mais de si próprio do que de circunstâncias externas ou entidades estranhas”¹.

“Só a fixação de objectivos claros, o aperfeiçoamento constante da sua actividade, a imagem de absoluto rigor, a divulgação adequada de resultados, a selectividade criteriosa da sua actividade e uma pedagogia serena sobre as entidades fiscalizadas, poderão conquistar para o Tribunal aquilo que boas leis e boas intenções não serão capazes de fazer por, si sós”².

É mais que evidente que os Tribunais de Contas devem eles mesmos preparar as bases com vista à prossecução destes objectivos.

No caso específico do Tribunal Administrativo, foi desenhado um plano estratégico para o desenvolvimento das suas várias áreas de actuação, designadamente, de auditoria financeira e verificação às contas de gerência das instituições públicas, da fiscalização prévia, de apreciação da Conta Geral do Estado (auditoria aos contratos), Recursos Humanos, e da Informática, cuja primeira fase termina no corrente ano, estando, no entanto, a ser planificada e formulada a nova fase.

O plano em referência compreende a assistência técnica, que tem sido dada fundamentalmente através da contratação de consultores experientes e altamente qualificados que, num regime de curta ou longa duração, vêm prestando assessoria às diversas áreas de actividade do Tribunal Administrativo. Contudo, o apoio referido ainda não cobre algumas das áreas identificadas no Plano Estratégico, designadamente a área de infra-estruturas e da auditoria de desempenho.

¹ Prof. Doutor António de Sousa Franco, “O Presente e o Futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com Natureza Jurisdicional”, Lisboa, 1993, pág. 124

² *Idem*

Portanto, na senda do que afirma o ilustre Professor, o Tribunal Administrativo tem, a nível prático, realizado exercícios conducentes ao melhoramento do seu desempenho, o que em muito contribui para o alicerçamento da sua independência.

Não obstante existir essa independência, não podemos olhar para o Tribunal como uma ilha isolada. Pode ele sem perigar o seu trabalho manter uma relação de colaboração com o poder legislativo, que é também um órgão de contolo. Tal colaboração pode revestir-se em apoio técnico, em pôr à disposição do poder legislativo informação que este solicitar, colaboração legislativa e no acesso do Tribunal aos materiais recolhidos pelas comissões parlamentares ou pelos deputados, no âmbito da sua rotina pelos respectivos círculos eleitorais.

A Constituição da República de Moçambique estabelece as competências do Tribunal Administrativo **que consistem, de entre outras, na fiscalização da legalidade das despesas públicas e apreciação das Contas do Estado.**

A mesma Constituição refere que **competete à Assembleia da República deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respectivo relatório de execução, bem como apreciar e aprovar a Conta Geral do Estado, observando o parecer do Tribunal Administrativo.**

Em jeito de conclusão, dizer que “É significativa a cooperação entre as ISC’S com o Poder legislativo, nomeadamente, através da apresentação de Recomendações e Observações, colaboração nos trabalhos das comissões parlamentares, assim como a audição das ISC’S, durante os debates parlamentares de discussão e aprovação do Orçamento”³.

Quanto ao relacionamento com o governo, embora o Tribunal Administrativo tenha uma posição independente face ao mesmo, na prática é este que propõe ao Parlamento o limite orçamental do Tribunal Administrativo para cada ano, donde, do ponto de vista financeiro, o Tribunal Administrativo não goza de completa autonomia. Também, no que respeita ao seu quadro de pessoal, designadamente, fixação do quadro, definição do conteúdo de trabalho, aprovação das carreiras profissionais, definição de salários, enfim, toda a disciplina do funcionalismo, estão centralizados no Governo, apesar do Tribunal propor muitos aspectos, cuja decisão compete aos órgãos do poder executivo, em última análise.

³ Relatório Base, *INDEPENDÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (ISC)*, LISBOA EUROSAI SEMINAR, Lisboa, 1998, página 23.

Em face da falta de independência supra-citada, importa realçar que um dos maiores problemas actualmente enfrentados pelo Tribunal Administrativo é, pois, o da falta de técnicos qualificados e treinados para a área da 3ª Secção. Por outro lado, a capacidade para recrutar técnicos qualificados e pagar salários compatíveis com a função, estão comprometidos pela dependência da tabela salarial da Administração Pública e do Orçamento do Estado.

Outrossim, é o mecanismo burocrático lento no recrutamento do pessoal que não permite recrutar, em tempo útil, os técnicos qualificados e experientes para a área do Visto e Contas.

Nesta matéria, importa extrair algumas lições do Auditor Geral da República da África do Sul, que é dotado de independência no recrutamento do pessoal, bem como no seu funcionamento, como se de uma empresa privada se tratasse, cobrando pelos serviços prestados.

Trata-se de uma experiência única ao nível da Região Austral de África o que tem inspirado algumas Instituições Supremas de Controlo na África Sub-Sahariana a tentar enveredar pelo mesmo caminho, como uma das soluções para o problema da independência financeira.

Na esteira da problemática da independência financeira, referir que o quadro de pessoal para a 3ª Secção do Tribunal Administrativo previa, num horizonte de três anos, 85 técnicos e 15 chefias. Porém, para o preenchimento das referidas vagas tem sido difícil atrair técnicos e os resultados dos recrutamentos efectuados tem sido pouco encorajadores. Não raras vezes o Tribunal Administrativo é confrontado com técnicos experientes interessados em trabalhar na instituição, mas quando tomam conhecimento da remuneração praticada e o processo moroso e burocrático no recrutamento desistem e quando são integrados, usam o Tribunal como centro de estágio.

Este quadro está a conhecer uma reversão, ou pelo menos, uma melhoria.

3. O Tribunal Administrativo vis-à-vis as entidades fiscalizadas

A necessidade de independência da entidade fiscalizadora perante a entidade fiscalizada é vital para a credibilidade dos seus actos, e deve sempre existir o máximo de transparência neste relacionamento.

A título de exemplo, ao instituto do Visto está associado ao carácter preventivo, com a sua dimensão pedagógica. O carácter preventivo significa que os actos não podem ser executados e as despesas não podem ser feitas sem aprovação do Tribunal. A lei permite que o Tribunal abra mão da prerrogativa da fiscalização prévia em circunstâncias que ela própria menciona, mas deixa decisão ao seu critério, isto é, ele necessita de independência perante as entidades fiscalizadas para tomar esta decisão. Não pode o Tribunal ser pressionado para que uma determinada entidade deixe de ser fiscalizada.

A experiência mostra que a prevenção deve ser tanto mais ampla quanto mais a prática da administração revele tendências de ineficiência indutores de má gestão ou ligeireza no manuseamento dos dinheiros públicos. Em contrapartida a necessidade de prevenção tende a esbater-se ou ganhar novas formas quando a autodisciplina da Administração oferece por si garantia de maior rigor nos procedimentos e um sistema eficiente de controlo interno. De alguma maneira se pode dizer que numa administração ideal a prevenção e a pedagogia vão-se deslocando para o interior da própria Administração.

De uma forma geral, a rigidez maior ou menor dos mecanismos, o papel mais ou menos interventivo do Tribunal como mecanismo de controlo, varia com a evolução dos tempos, das tecnologias de controlo e com a disciplina interna da administração. De algum modo, ela deve, a todo tempo, permanecer firme e vigilante para desencorajar futuros abusos.

Deve existir um relacionamento de colaboração de ambas as partes, de forma a permitir um livre acesso na obtenção de informação por parte do Tribunal. Esta colaboração não deverá permitir que o Tribunal interfira na gestão administrativa, mas sim que coopere, prestando assistência técnica e oferecendo a sua experiência à entidade fiscalizada.

Na legislação moçambicana sobre o Visto existem mecanismos de flexibilização do mesmo, como por exemplo o princípio da “urgente conveniência de serviço”, que permite ao membro do governo ou entidade competente atribuir tal qualificação, produzindo o acto ou contrato definido a eficácia imediata.

Na mesma linha, se excluem da fiscalização prévia, sem prejuízo de uma eventual fiscalização sucessiva, determinadas categorias de actos, em função do seu autor (Presidente da República), da sua natureza (cargos electivos e contratos de cooperação), do afastamento entre o local da celebração e respectiva ordem



jurídica e a sede do Tribunal (contratos celebrados em missões diplomáticas moçambicanas no exterior).

Ora, estes mecanismos são um exemplo de aproximação do Tribunal perante as entidades fiscalizadas, com o objectivo de não pôr em causa o bom funcionamento dos serviços, porém respeitando-se a independência do Tribunal.

Realça-se que a função de fiscalização prévia acaba por ter uma grande importância, nomeadamente, na Administração Pública porque se esta não for eficaz, o caminho para o cometimento de actos ilícitos e ilegais estará aberto. Todavia, se esta for exercida de forma exagerada, poderá tornar-se num nó de estrangulamento para administração pública, daí a necessidade de se encontrar um equilíbrio.

Um dos aspectos que preocupa o público é a fragilidade ou incapacidade que os órgãos de controlo externo, neste caso os Tribunais de Contas, enfrentam ou possam enfrentar devido a impossibilidade destes poderem controlar todas entidades que estejam sob sua jurisdição. Em face deste problema, tem surgido várias opiniões em relação aos órgãos que devem exercer controlo prévio “mas todos concordam na imprescindível existência de controlo prévio”⁴.

De acordo com o Conselheiro José Fernandes Tavares a fiscalização prévia deveria ser exercida por órgãos de controlo interno da Administração, nos países em que esta se encontra bem organizada, com princípios de administração financeira sólidos e bem enraizados, tudo aliado a um parlamento que funcione e aos Tribunais caberia a fiscalização sucessiva⁵.

Na esteira do Conselheiro José Fernandes Tavares, o autor Amável Raposo defende que a fiscalização prévia deveria ser exercida por órgãos de controlo interno, cabendo aos Tribunais exercerem funções de supervisores e se estaria aqui perante um sistema nacional de controlo⁶.

O facto de alguns Tribunais de Contas terem sob sua jurisdição um sem número de entidades e fiscalizarem todo e qualquer tipo de contrato acaba por dar ênfase ao peso excessivo à fiscalização prévia, tendo como uma das consequências a demora nas respostas solicitadas pelas entidades, acabando

⁴ Tavares, José, *O Visto do Tribunal de Contas*, Lisboa, 1997, página 77.

⁵ Tavares, José, *O Visto do Tribunal de Contas*, Lisboa, 1997, página 81.

⁶ Raposo, Amável, *Virtudes e fragilidades do actual sistema de controlo de dinheiros públicos*, Comemorações dos 150 anos do Tribunal de Contas, Tribunal de Contas, Lisboa 2000.

esta por tornar-se numa desculpa dos órgãos executivos e políticos para o não cumprimento das suas obrigações, porque estes olham para os Tribunais como algo que emperra o normal funcionamento da Administração, e por este facto acham que a própria Administração deveria fazer o controlo prévio na medida que tem mais recursos humanos e financeiros para exercer esse tipo de controlo.

Em nossa opinião, e para o caso Moçambicano, a fiscalização prévia⁷ deve ser exercida por um órgão de controlo externo pelo facto deste ser independente e esta independência "... traduzir-se, v.g. no autogoverno, no poder de determinar o plano de acção, sem a possibilidade de ingerências de outros órgãos..."⁸, o que não acontece nos órgãos de controlo interno, pois, estes pertencem aos órgãos políticos, além de que a fiscalização prévia exercida por um órgão de controlo interno a uma entidade pública não oferece garantias de isenção e imparcialidade. A este respeito a Comissão Europeia, considera que o controlo prévio deve ser exercido por órgãos dotados de uma independência real e incontestável⁹.

Neste sentido, o controlo prévio exercido por órgãos externos e independentes tem como vantagem a possibilidade de poder detectar a tempo os actos ilegais e paralizá-los "in óvulo" evitando-se assim prejuízos para o Estado. Em alguns países este controlo foi abolido, como por exemplo Portugal, e as consequências "... revelaram-se catastróficos"¹⁰.

4. A independência das Instituições Supremas de Controlo nos Países Africanos falantes de Inglês e da África Austral (AFROSAI-E/SADCOSAI)¹¹

A importância da independência das Instituições Supremas de Controlo (ISC'S) emana da necessidade destas serem capazes de realizar as suas tarefas

⁷ "No sentido da fiscalização prévia, outros Autores se pronunciaram, considerando-a «tecnicamente indispensável à execução orçamental» e «politicamente vantajosa e representativa», Tavares, José, *O Visto do Tribunal de Contas*, Lisboa 1997, página 84.

⁸ Tavares, José, *O Visto do Tribunal de Contas*, Lisboa 1997, página 18.

⁹ Cit in, Tavares, José, *O Visto do Tribunal de Contas*, Lisboa 1997, página 82.

¹⁰ A. Águedo de Oliveira, *A fiscalização financeira preventiva no direito português*, ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1959.

com objectividade e eficácia. Isto só é possível se as ISC'S forem independentes das entidades auditadas e protegidas contra todas as influências externas.

A necessidade de independência das ISC'S tem sido alvo de muitas pesquisas e debates nos últimos anos. No IX Congresso da INTOSAI realizado em 1977, foi adoptada a Declaração de Lima sobre Directrizes para Preceitos de Auditoria, que apela à auditoria independente ao governo, e aprovação de legislação que proteja as ISC'S das interferências externas. Em 1998, a INTOSAI criou uma comissão para examinar a situação de independência das ISC'S dos Estados membros emitindo recomendações sobre formas e meios de realizarem melhorias de um modo proactivo e produtivo, cujo relatório final foi apresentado no XVII Congresso da INTOSAI, realizado em Outubro de 2001, em Seul-Coreia.

É nesta senda que em África se tem reflectido sobre o papel das ISC'S no processo de responsabilização. Após a adopção de uma declaração sobre a matéria no Malawi, em Março de 1999, o Congresso da SADCOSAI decidiu, nas Maurícias, em Maio de 2001, apoiar o processo de independência das ISC'S, aprovando um documento que espelhava a situação da independência das ISC'S e um guião de boas práticas para auxiliar as ISC'S da região a equacionarem a questão da independência nos seus respectivos países.

Assim, no mesmo ano foi efectuado um inquérito a 22 ISC'S da AFROSAI-E/SADCOSAI, o qual incluiu aspectos relacionados com a independência.

A partir dos dados colhidos concluiu-se aparentemente que cerca 7 ISC'S (39%) necessitam de aprovar legislação apropriada no sentido de garantir a sua independência e a do Auditor Geral.

Para além da aprovação de legislação apropriada no sentido de garantir a independência das ISC'S, mostra-se também necessário o teste e reexame da legislação já existente com o intuito de determinar a sua eficácia e desfrutar de algumas vantagens resultantes de uma ISC eficiente, designadamente¹²:

1. Transparência e responsabilização dos governos e das assembleias nacionais;
2. Modernização dos sistemas de informação e práticas de gestão;

¹¹ AFROSAI-Supreme Audit Institutions of Africa Speaking English Countries.
SADCOSAI-Supreme Audit Institutions of Southern Africa Development Countries.

3. Poupanças do orçamento resultantes particularmente das auditorais do tipo “Value for money”;
4. Reconhecimento regional e internacional junto das organizações regionais e internacionais.

Para garantir a imunidade e a inamovibilidade dos Auditores Gerais das ISC´S, recomendou-se também a incorporação de requisitos e condições específicas na Constituição e legislação complementar das ISC´S.

O inquérito que temos vindo a citar aponta que um número reduzido de ISC´S possui e põe em prática as suas próprias políticas financeiras, de pessoal e aprovisionamento, não obstante a fonte de financiamento ser do governo, implicando desta forma, restrições que comprometem *grosso modo* a sua independência. Porém as ISC´S, de um modo geral, não estão isentas das políticas e práticas governamentais fundamentais que afectam a eficácia e eficiência organizativa das mesmas.

É de capital importância que as ISC´S sejam independentes quer em termos financeiros, quer no que se refere aos sistemas de gestão, para que tenham a autoridade e possam fazer valer os mecanismos de responsabilização relacionados com o desenvolvimento económico, incluindo iniciativas como o NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento de África).

Neste contexto, conclui-se, que os princípios da independência das ISC´S devem ser incluídos em protocolos/acordos de organismos regionais e internacionais tais como a SADC (Southern Africa Development Countries) e a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa).

5. Conclusões e Recomendações

Face ao exposto recomenda-se:

¹² *The Accounting and Auditing Environment and Financial Accountability in the Southern African Development Community* – Junho de 1999. Relatório elaborado por Jean-Guy Laliberté, FCA (Canadá) para a Finance and Investment Sector Co-ordinating Unit da Southern African Development Community, sob os auspícios da Canadian International Development Agency (CIDA)

- Uma maior colaboração inter-institucional (Tribunais e entidades fiscalizadas) de forma a permitir livre acesso na obtenção de informação por parte dos Tribunais.
- Que as Instituições Supremas de Controlo enveredem pelo recurso à planificação estratégica, tendo como objectivos, em primeiro lugar, conhecer e identificar as suas próprias fraquezas e perspectivarem o seu desenvolvimento, na senda do aperfeiçoamento constante da sua actividade, imagem de absoluto rigor, divulgação adequada de resultados e selectividade criteriosa da sua actividade.
- Conciliação entre a natureza jurisdicional dos Tribunais e as necessidades da Administração Pública.
- Maior observância das normas pelas entidades de modo a pôr cobro as irregularidades que ocorrem nas entidades fiscalizadas.
- Recomenda-se que se pontencie os Tribunais sob ponto vista funcional, em complemento a independência, sob ponto de vista legal, eliminando-se deste modo eventuais interferências que possam afectar o normal funcionamento dos mesmos.
- Maior colaboração entre os Tribunais e o poder legislativo.
- Recomenda-se também que os parlamentos viabilizem o funcionamento dos Tribunais de modo que estes possam desenvolver cabalmente as suas actividades, sobretudo do ponto de vista financeiro.
- Incorporação dos princípios da independência dos Tribunais/ISC'S em protocolos/acordos de organismos regionais e internacionais.

6. Ficha Técnica

Bibliografia específica

Tavares, Fernando, José, O Visto do Tribunal de Contas, CONCEITO, NA NATUREZA E ENQUADRAMENTO NA ACTIVIDADE DE ADMINISTRAÇÃO, Lisboa 1997.

Raposo, Amável, Virtudes e fragilidade do actual sistema de controlo dos dinheiros públicos, Comemorações dos 150 anos do Tribunal de Contas, Lisboa, 2000.

LISBOA EUROSAI SEMINAR, Relatório Base, A Independência das Instituições Supremas de Controlo das Finanças Públicas, Relações com os Poderes Legislativa, Executivo e Judicial, Lisboa, 1998.

Relatório da Sobre a Independência das Instituições Supremas de Controlo de Auditoria (ISA)

Cistac, Giles, Tribunal Administrativo de Moçambique, Faculdade de Direito, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 1997.

Franco, António Sousa, O controlo financeiro e organização judiciária em Macau, in Revista do Tribunal do Tribunal de Contas número 15/16, Julho/Dezembro, 1992.

II Assembleia Geral da Organização das das ISC da CPLP, Luanda, 6-8 de Novembro de 2002, Centro de Estudos e Formação, Lisboa, 2004.

António Luís Pale, "O Tribunal Administrativo à Luz da Lei n.º 5/92, de 6 de Maio".

The Accounting and Auditing Environment and Financial Accountability in the Southern African Development Community» – Junho de 1999. Relatório elaborado por Jean-Guy Laliberté, FCA (Canadá) para a Finance and Investment Sector Co-ordinating Unit da Southern African Development Community, sob os auspícios da Canadian International Development Agency (CIDA)



Legislação consultada

Constituição da República de Moçambique de 1975 e 1990.

Lei n.º 5/92, de 6 de Maio (Lei Orgânica do Tribunal Administrativo).

Lei n.º 13/97, de 10 de Julho (Regime Jurídico da Fiscalização Prévia).

Lei n.º 14/97, de 10 de Julho (Regime Jurídico da Fiscalização Sucessiva).

Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro (Cria Sistema da Administração Financeira do Estado).



Tribunal de Contas de PORTUGAL



SUMÁRIO

1. Introdução	199
2. A independência das ISC	199
3. A independência do Tribunal de Contas Português	204
3.1. O estatuto jurídico-constitucional	204
3.2. A independência e as suas garantias	206
3.2.1. A natureza constitucional dos poderes do Tribunal de Contas	207
3.3. O estatuto dos juízes conselheiros	207
3.4. O autogoverno	208
4. Conclusões	210

1. Introdução

A independência dos Tribunais de Contas, sendo embora um tema que tem sido objecto de amplo debate e profunda reflexão, constitui matéria sempre estimulante, quer pela evolução que o próprio conceito tem sofrido, quer pelas alterações quase permanentes, no plano legislativo e sobretudo regulamentar, que o codificam e densificam.

De facto, a enorme complexidade da estrutura económico-financeira que as organizações públicas ou com relevante intervenção pública, actualmente revestem, impõe que as Instituições Superiores de Controlo sejam dotadas de amplos poderes e independência, de molde a desempenharem cabalmente as funções de controlo financeiro que lhes estão legalmente cometidas.

Torna-se, por isso a nosso ver imperioso, efectuar uma análise, embora sucinta, do tratamento que nas várias sedes institucionais vem sendo dado ao conceito de independência.

Posteriormente, debruçar-nos-emos com maior detalhe sobre o alcance da independência do Tribunal de Contas em Portugal.

2. A Independência das ISC

A independência dos Tribunais de Contas é um tema recorrente sempre que se reflecte na organização e funcionamento das Instituições Superiores de Controlo.

Tal facto é revelador da enorme importância atribuída à independência dos Tribunais de Contas, enquanto garante máximo da imparcialidade e da autonomia que norteiam as atribuições e o desempenho daqueles organismos.

Deste modo, a referência à independência dos Tribunais de Contas é uma constante em todos os textos de reflexão sobre as tendências existentes no domínio do controlo financeiro de legalidade e regularidade e de controlo da economicidade, eficácia e eficiência na gestão financeira pública.

Efectivamente, o controlo financeiro externo tem avançado extraordinariamente nos últimos cinco decénios em função das Conclusões dos Congressos da INTOSAI e de alguns outros documentos saídos desta Organização.

Deve destacar-se, em especial, a chamada “Declaração de Lima” de 1977, que representa, de algum modo, a súmula dos critérios a que tem de presidir uma instituição deste tipo, no novo contexto das finanças públicas nacionais e mundiais, e na qual expressamente se refere:

“1 - Uma Instituição Superior de Controlo Financeiro (ISCF) só pode cumprir eficazmente as suas funções sendo independente da Instituição controlada e estando protegida das influências exteriores.

2 - Não sendo possível uma independência absoluta em relação aos outros organismos estatais, estando a ISCF inserida nos órgãos do Estado, deve esta usufruir de independência funcional e orgânica para o cabal cumprimento das suas funções.

3 - A ISCF e o seu grau de independência devem reger-se pela Constituição; os aspectos concretos poderão ser regulados por intermédio de leis. Devem gozar especialmente de uma protecção legal suficiente, garantida por um Tribunal Supremo, contra qualquer ingerência na sua independência e nas suas competências de controlo.”

A “Declaração de Lima” consagra também a independência dos Membros e Funcionários das ISCF, a independência financeira da instituição, no sentido de serem colocados à disposição das ISCF, os meios financeiros julgados necessários para o cumprimento das suas funções e de lhe ser conferida a faculdade de, caso necessário, solicitar directamente ao organismo encarregado da elaboração do orçamento de Estado os meios financeiros que estime serem necessários.

Igualmente se prevê que a independência outorgada à ISCF pela Constituição e Lei vigente, lhe garanta o máximo de iniciativa e responsabilidade mesmo quando actue como órgão do Parlamento e exerça por encargo deste.

Por fim, a actividade do Governo, das autoridades administrativas subordinadas e demais instituições dependentes, encontram-se sujeitas ao controlo das ISCF.

O IX Congresso da INTOSAI reunido em Lima concluiu, reafirmando a Declaração acima referida:

“Uma ISCF só pode cumprir eficazmente as suas funções sendo independente da Instituição controlada e estando protegida das influências exteriores.

Não sendo possível uma independência absoluta em relação aos outros organismos estatais, estando a ISCF inserida nos órgãos do Estado, deve esta usufruir de independência funcional e orgânica para o cabal cumprimento das suas funções.

A ISCF e o seu grau de independência deve reger-se pela Constituição; os aspectos concretos poderão ser regulados por intermédio de leis. Devem gozar especialmente de uma protecção legal suficiente, garantida por um Tribunal Supremo, contra qualquer ingerência na sua independência e nas suas competências de controlo”.

Outro documento igualmente incontornável nesta matéria é o Código de Ética da INTOSAI, que, de harmonia com o que nele se afirma “*serve de modelo base aos códigos nacionais de deontologia. Cada ISC tem que garantir que todos os seus auditores estão familiarizados com os valores e princípios que constam do Código Nacional de Deontologia e actuam de acordo com eles*”.

As normas gerais aplicáveis às instituições superiores de controlo estabelecem que os auditores e as ISC devem ser independentes.

A necessidade de independência e objectividade é vital, qualquer que seja a forma de governo. Um grau de independência adequado – face ao poder legislativo e executivo – é necessário para uma boa condução da auditoria e para a credibilidade dos seus resultados.

Os critérios de base para estabelecer e manter a independência das ISC podem desenvolver-se mais facilmente nos países em que exista um poder legislativo claramente diferenciado do executivo (mesmo que os membros do executivo sejam os mesmos do poder legislativo). Como esta característica ocorre na maioria dos países membros da INTOSAI, as normas do Código estabelecem o critério de independência das diversas ISC, sem deixar de reconhecer que para alguns é necessária a modificação e a adaptação destes critérios.

Parece, assim, poder concluir-se que a regra basilar do Código de Ética da INTOSAI, nesta matéria, é a consagrada no seu número 6, que se transcreve: “*É crucial que a ISC suscite confiança e tenha uma imagem de credibilidade. O auditor favorece essa atitude ao adoptar e aplicar as exigências deontológicas no que diz respeito aos conceitos chave: integridade, independência e objectividade, confidencialidade e competência profissional*”.

Podem ainda referir-se as Normas de Auditoria, aprovadas em Seul em 2001, que reafirmam a independência como um dos princípios fundamentais que deve sempre nortear a actuação das ISC.

Aliás, consagrar a independência como uma das características essenciais para a prossecução das atribuições das ISC, tem constituído preocupação constante nas Recomendações saídas dos vários Congressos da INTOSAI.

Já no Congresso da INTOSAI, reunido em Cuba em 1953, se recomendava que *“às Entidades Fiscalizadoras da utilização de fundos e bens públicos, seja concedida independência jurídica e institucional perante as actividades executivas no âmbito da sua intervenção”*.

Em 1956, o Congresso reunido na Bélgica julgou necessário adoptar os seguintes princípios:

“A existência de Organismos Supremos de Controlo, a sua estrutura geral e a natureza da sua missão devem encontrar-se estabelecidos na Constituição e esta deve consagrar a sua independência e inamovibilidade dos seus membros”.

O VIII Congresso da INTOSAI reunido em Espanha em 1974, entendeu reforçar novamente as recomendações dos Congressos anteriores, em especial referindo: *“A hierarquia constitucional e a independência legal institucional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, bem como colocar à sua disposição os meios adequados, num orçamento próprio, a fim de garantir a sua independência.”*

O XIII Congresso da INTOSAI, que teve lugar em Berlim, em 1989, recomendou que as responsabilidades, poderes e funções das ISC devem ser garantidos e definidos de preferência pela Constituição ou por legislação específica. A independência e a ausência de qualquer forma de ingerência são essenciais para a eficaz realização do trabalho da ISC. Os seus orçamentos e os recursos que lhes são concedidos não devem ser objecto de restrições arbitrárias, concluindo que as ISC deverão ser completamente independentes quando estabelecem os seus programas de trabalho.

Com base na Declaração de Lima, de 1977 e do Código de Ética da INTOSAI, o XVII INCOSAI, reunido em Seul, em 2001 aprovou, sob proposta de um Grupo de Trabalho criado para o efeito, de que o Tribunal de Contas de Portugal fez parte, os princípios básicos das Instituições Superiores de Controlo (ISC), em matéria de independência, que sintetizam toda a doutrina anteriormente exposta e cuja transcrição se impõe:

Princípios Básicos

1. Existência de um adequado e eficaz enquadramento constitucional/estatutário/legal e das condições de aplicação *de facto* deste enquadramento;
2. Independência dos Presidentes das ISC e dos “ Membros” (nas organizações colegiais) incluindo a garantia da manutenção do cargo e da imunidade legal no cumprimento normal dos seus deveres;
3. Mandato suficientemente alargado e total discricção no cumprimento das funções das ISC;
4. Acesso ilimitado à informação;
5. Direito e obrigação de fazerem relatórios sobre o seu trabalho;
6. Liberdade para decidir sobre o conteúdo e o momento de apresentação dos seus relatórios, e para os publicar e divulgar;
7. Existência de mecanismos eficazes de acompanhamento das recomendações das SAI;
8. Autonomia financeira e de gestão/ administração e a existência dos adequados recursos humanos, materiais e monetários.

O mesmo congresso decidiu criar, no âmbito do Comité de Normas de Auditoria, um subcomité sobre a “Independência das ISC”, em que o Tribunal de Contas de Portugal tem participado.

Ver-se-á posteriormente como foram acolhidas e adoptadas estas recomendações da INTOSAI no caso português.

Antes disso tem igualmente interesse relembrar alguns princípios proclamados por outras organizações internacionais com impacto na actividade das ISC e no âmbito desta temática.

Assim, o Código de Ética da *International Federation of Accountants*, que constitui um guia para as entidades cujas principais actividades são a

realização de auditorias, consagra a independência como princípio essencial a respeitar, para além dos princípios gerais da objectividade, da competência profissional, da confidencialidade e da imparcialidade.

Igualmente o Código de Ética da AGA (*Association of Government Accountants*) consagra a independência dos auditores, cuja actuação se deve pautar sempre pelo interesse público, como suporte da integridade e da eficiência que o desempenho das suas funções necessariamente reveste.

O IIA – *Institute of International Auditors*, dispõe que a auditoria interna é uma actividade independente, devendo ser livre de interferências quer na determinação do âmbito da auditoria interna, quer no desempenho do trabalho e na comunicação dos resultados.

3. A independência no Tribunal de Contas Português

Veja-se agora de que forma o valor da independência está consagrado no caso português. E nesta sintética avaliação far-se-á, quando for relevante, uma relação com os princípios básicos que têm vindo a ser proclamados pela INTOSAI.

O papel que o Tribunal de Contas português assume hoje, como pilar do Estado de Direito, decorre dos princípios que a Constituição da República consagra e é o resultado de um processo contínuo de adaptação institucional e de ajustamento a novos desafios.

Em Portugal, o Tribunal de Contas está definido na Constituição da República como o órgão supremo de controlo financeiro, tem composição colegial, é instituído como um verdadeiro tribunal e integrado no conjunto dos tribunais, com o nível de tribunal supremo.

O Tribunal de Contas português é, pois, a Instituição Suprema de Controlo Financeiro (ISC) e tem simultaneamente o estatuto de Tribunal Supremo, ao lado, nomeadamente, do Supremo Tribunal de Justiça e do Tribunal Constitucional.

3.1. O estatuto jurídico-constitucional

Ao Tribunal de Contas aplica-se o estatuto jurídico-constitucional dos tribunais em geral, cujas principais características são:



- Natureza de órgão de soberania (artigo 110.º, n.º 1 da CRP);
- Administração da justiça em nome do povo (artigo 202,n.º1);
- Direito à coadjuvação das outras autoridades (artigo n.º 202, n.º3);
- Estatuto de independência e exclusiva sujeição à lei (artigo 203.º);
- Obrigatoriedade e prevalência das suas decisões (artigo 205º).

O Tribunal de Contas português é constitucionalmente definido *"como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe"*.

Assim, nos termos do artigo 214º da Constituição, o Tribunal de Contas, no âmbito do sistema de controlo financeiro nacional, é o órgão supremo de fiscalização externa, devendo os serviços de controlo e inspecção internos da Administração Pública comunicar-lhe os seus programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios e remeter-lhe os relatórios das suas acções, quando contenham matéria de interesse para o Tribunal.

Pode, assim, concluir-se nesta matéria que o Tribunal de Contas tem a natureza de órgão de soberania, sendo consagrado constitucionalmente como tribunal superior, é o órgão supremo do controlo externo da actividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património públicos, detendo ainda poderes de efectivação da responsabilidade financeira.

A par do que ficou dito, pode acrescentar-se que a Constituição atribui expressamente ao Tribunal de Contas as seguintes competências:

- Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social;
- Dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas (Açores e Madeira);
- Efectivar a responsabilidade por infracções financeiras.

A partir dos princípios constitucionalmente fixados, a lei atribui ao Tribunal de Contas poderes de:

- Fiscalização prévia, exercida pela 1ª Secção do Tribunal, que consiste na verificação da conformidade legal dos actos, contratos e outros instrumentos geradores de responsabilidade financeira, bem como da cabimentação dos respectivos encargos;
- Fiscalização sucessiva, exercida pela 2ª Secção, através da qual se avaliam os sistemas de controlo interno, se aprecia a legalidade, economia e eficácia da gestão financeira das entidades sujeitas à sua fiscalização;
- Fiscalização concomitante, realizada, quer através de auditorias da 1ª Secção a procedimentos administrativos relativos a actos que impliquem despesas de pessoal e a contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia, quer através de auditorias da 2ª Secção à actividade financeira exercida antes do encerramento da respectiva gerência;
- Efectivação de responsabilidades financeiras, exercida pela 3ª Secção, sob o impulso do Ministério Público, consistindo, por um lado na reposição de dinheiros públicos indevidamente gastos ou desviados e, por outro, na aplicação de multas em consequência de violação de regras financeiras ou de deveres de colaboração para com o Tribunal.

3.2. A independência e as suas garantias

Para poder cumprir cabalmente as atribuições que lhe estão legalmente cometidas, o Tribunal de Contas goza de um estatuto de independência.

Acompanhando as recomendações da INTOSAI sobre a matéria, as garantias de independência do Tribunal de Contas português assentam em três núcleos fundamentais:

- A natureza constitucional dos seus poderes;
- O estatuto dos seus juízes conselheiros;
- O autogoverno.

3.2.1. A natureza constitucional dos poderes do Tribunal de Contas

O texto constitucional, ao fixar os poderes do Tribunal nos termos em que o faz, é garantia suficiente da independência, a qual, por sua vez, é elemento necessário do Estado de Direito democrático.

De facto, de acordo com a Constituição e a Lei, o Tribunal de Contas, quer na sua missão de fiscalização unilateral da legalidade, quer de controlo da gestão financeira, por via da emissão de pareceres e relatórios de auditoria, quer ainda na efectivação de responsabilidade financeira, actua com os poderes e garantias constitucionais de independência.

A independência do Tribunal significa uma sujeição eminente à lei, garantia de interpretação livre, responsável e adequada e correcta aplicação da lei aos factos, definindo as situações jurídicas e, portanto, salvaguardando os direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Sendo independente, o Tribunal e os seus titulares exercem a sua função à luz de critérios gerais, cuja aplicação aos factos depende exclusivamente da sua consciência e do seu juízo pessoal livre, informado, isento de coacção e insusceptível de revisão, salvo em recurso para outra instância, no próprio Tribunal.

E se a independência é um valor absolutamente marcante no exercício de poderes jurisdicionais do Tribunal, é-o igualmente, por força da Constituição, no exercício dos demais poderes, já referidos, de apreciação da legalidade e de controlo da gestão financeira.

Pelo que agora se referiu, é possível concluir que estão pois observados o primeiro e sexto princípios básicos relativos à independência das ISC proclamados pelo INCOSAI de 2001.

3.3. O estatuto dos juizes conselheiros

O segundo dos apontados pilares da independência do Tribunal de Contas português radica na independência dos seus juizes conselheiros. Estes estão sujeitos ao estatuto constitucional dos juizes em geral, beneficiando, portanto, das garantias de inamovibilidade e irresponsabilidade, de liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades e da existência de um específico regime de recrutamento e selecção (cfr. art. 217º da CRP).

O Presidente do Tribunal de Contas é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, precedendo proposta do Governo e o Vice-Presidente é eleito, pelo conjunto dos juizes do Tribunal, de entre os seus membros.

Os magistrados do Tribunal de Contas têm honras, direitos, categoria, tratamento, remuneração e demais prerrogativas iguais aos juizes do Supremo Tribunal de Justiça, de que se destaca a inamobilidade, e estão sujeitos ao Estatuto dos Magistrados Judiciais em tudo o que não for incompatível com a natureza do Tribunal de Contas. O regime disciplinar dos juizes do Tribunal de Contas é o estabelecido na lei para os Magistrados Judiciais, competindo o poder disciplinar, exclusivamente, ao próprio Tribunal de Contas.

Os juizes são recrutados mediante concurso curricular, realizado perante um júri cuja constituição está prevista na lei. Podem candidatar-se, para além de magistrados judiciais e do Ministério Público, doutorados, mestres ou licenciados em áreas adequadas ao exercício das funções, directores-gerais da Administração Pública, e funcionários que tenham exercido cargos dirigentes de nível superior nos serviços de apoio do Tribunal de Contas, para além de licenciados de reconhecido mérito que tenham desempenhado cargos de direcção em empresas.

O Presidente do Tribunal toma posse e presta compromisso de honra perante o Presidente da República, enquanto o Vice-Presidente e os juizes tomam posse e prestam compromisso de honra perante o Presidente do Tribunal.

De referir ainda que, no exercício das suas funções, os juizes têm direito a obter toda a colaboração das entidades sujeitas ao seu controlo, designadamente toda a informação necessária, sendo seu direito e seu dever apresentar relatórios do seu trabalho. Aliás, é por imperativo legal que o Tribunal torna público, todos os anos, o seu Relatório de Actividades e, em regra, todos os demais que produz e decisões tomadas. Estão pois claramente acautelados os princípios segundo, terceiro, quarto e quinto proclamados em Seul, em 2001.

3.4. O autogoverno

Não menos importante esteio da independência do Tribunal de Contas é o princípio do autogoverno, que pressupõe a existência dos meios



indispensáveis à acção do Tribunal e dos poderes atinentes à sua gestão e administração.

Deste modo, o Tribunal é dotado de um conjunto de Serviços de Apoio, aos quais estão afectos meios humanos, financeiros e materiais.

Para gestão destes meios, a Lei dotou o Tribunal de autonomia administrativa, conferiu poderes administrativos e financeiros ao Tribunal e ao seu Presidente e instituiu um Conselho Administrativo incumbido de exercer a administração financeira do Tribunal e dos Serviços de Apoio.

Resta fazer uma breve referência à gestão financeira, cabendo neste âmbito uma menção às fontes de financiamento, à elaboração do orçamento, à sua aprovação, execução e controlo.

A gestão financeira do Tribunal assenta na existência de dois orçamentos:

- um orçamento de funcionamento, cujos encargos são suportados por uma dotação do Orçamento do Estado, e
- um orçamento próprio em que são inscritas as receitas próprias, que alimentam um fundo financeiro (sendo este dotado de autonomia financeira), gerido pelo Conselho Administrativo.

As receitas próprias são maioritariamente os montantes pagos pelas entidades sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal, pelos actos por este praticados ou actividades desenvolvidas.

Os projectos dos orçamentos são elaborados, sob a superintendência do Presidente do Tribunal, pelo Conselho Administrativo, e aprovados pelo Plenário do Tribunal.

A execução orçamental compete ao Conselho Administrativo e o seu controlo compete, não só ao Tribunal de Contas, quer em sede de fiscalização prévia, quer de fiscalização sucessiva, mas também a uma empresa externa contratada por concurso público, cujos relatórios são publicados, nomeadamente no Jornal Oficial.

Por último, as contas dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas são publicadas no jornal oficial e são enviadas, conjuntamente com o relatório de actividades anual, ao Presidente da República, à Assembleia da República e ao Primeiro Ministro.

Finalmente, refira-se que um dos elementos orientadores da acção do Tribunal é o nível de acatamento das recomendações formuladas, cujo acompanhamento é feito pelos Serviços de Apoio ao Tribunal, com apelo a mecanismos vários. Assim, pode-se concluir que são acolhidos, no caso português, os sétimo e oitavo princípios básicos formulados pela INTOSAI acima referidos.

4. Conclusões

Face ao que se disse, parece poder concluir-se que a legislação em Portugal consagra o Tribunal de Contas, como órgão de soberania, equiparado a tribunal supremo, constituindo o órgão superior do controlo externo e independente da actividade financeira, acolhendo inteiramente as recomendações dos Congressos da INTOSAI.

Assim, a apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma garantia dos cidadãos em geral e dos contribuintes em particular.

Por outro lado, constituem garantias de independência do Tribunal de Contas a consagração constitucional dos seus poderes, o estatuto dos seus juizes conselheiros e o seu autogoverno.

Por último, a independência do Tribunal ganha especial ênfase pelo facto de os seus juizes serem recrutados mediante concurso curricular e os dirigentes dos serviços de apoio, designadamente o Director-Geral, serem nomeados pelo Presidente do Tribunal.

É, assim, indiscutível que a natureza conferida em Portugal, pela Constituição e pela Lei, à Instituição Superior de Controlo e todo o seu quadro legal configuram já hoje uma situação de forte independência face aos demais poderes do Estado.

Contudo, é sempre possível proceder-se a tentativas de formulação de perspectivas de aperfeiçoamento, que podem ser desenvolvidas em três domínios:

- no da relação com outros poderes do Estado;
- no da relação com os órgãos de controlo interno da Administração;
- no da gestão financeira.

Assim, no plano da relação com outros poderes do Estado, refiram-se as intervenções do Presidente da República e do Governo na vida institucional do Tribunal (algumas já apontadas quanto ao processo de nomeação do Presidente do Tribunal) que, no seu conjunto, apontam para uma solução equilibrada em matéria de independência e de interdependência dos poderes soberanos do Estado.

No domínio das relações entre o Tribunal de Contas e os serviços e organismos de controlo interno da Administração, deve adiantar-se que actualmente, nos termos da lei, a remessa dos relatórios destes ao Tribunal tem de fazer-se mediante decisão do Ministro competente. Esta situação parece fragilizar o princípio do controlo financeiro externo independente e os sistemas, que ao seu abrigo, foram concebidos e desenvolvidos. É pois possível admitir solução alternativa que venha a dispensar tal intervenção ministerial.

Finalmente, no domínio da gestão financeira, é possível descortinar os seguintes desenvolvimentos:

- O projecto de orçamento, após aprovação do Tribunal, é actualmente enviado ao Governo para consideração na elaboração do Orçamento do Estado a apresentar ao Parlamento. Ora, sendo o Governo e a Administração dele dependente as principais entidades que são objecto de controlo externo pelo Tribunal, é possível defender como melhor solução, uma intervenção anterior por parte do Parlamento no que respeita à fixação de montantes orçamentais;
- Actualmente estão cometidos ao Tribunal somente poderes de autonomia administrativa, embora estejam consagrados poderes de autonomia financeira restritos à gestão dos fundos próprios. A atribuição de autonomia financeira ao Tribunal permitiria efectivar um completo autogoverno, especialmente em matéria de autorização de pagamentos.

Estes possíveis desenvolvimentos a introduzir no sistema português não deixariam de reforçar o valor da independência do Tribunal de Contas, cuja consolidação constitucional é contudo suficiente para o pleno exercício das suas competências.



Tribunal de Contas de S. TOMÉ E PRÍNCIPE



SUMÁRIO

1. Base Jurídica.....	217
2. Meios de execução do Controle	219
3. Designação dos seus Membros	219
4. Extensão do Controle	219
5. Elaboração e Aprovação do Programa Anual de Trabalhos	220
6. Nível de cooperação com os Órgãos de Controle Interno	220
7. Independência Financeira	221

1. Base jurídica

Como é evidente, não existe uniformidade quanto à inserção das ISC nos sistemas jurídicos dos diferentes países.

Há casos de ISC cuja base jurídica assenta no texto constitucional e outras em que tal base jurídica assenta na lei.

No caso concreto da República Democrática de São Tomé e Príncipe, o Tribunal de Contas, enquanto ISC, tendo embora consagração no texto constitucional, tanto o diploma orgânico que o cria como os demais que regem o seu funcionamento e sua relação com os demais órgãos do Estado estão aprovados por lei.

Assim, tendo embora assento constitucional e, a esse nível, consagrado como órgão de soberania do Estado, a sua organização e funcionamento insere-se num pacote legislativo composto de seis diplomas legais, a saber:

- Lei N.º 3/99 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas
- Lei N.º 4/99 – Lei relativa aos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas
- Lei N.º 5/99 – Lei sobre Procedimentos no Tribunal de Contas
- Lei N.º 6/99 – Lei sobre Emolumentos a cobrar pelo Tribunal de Contas
- Lei N.º 7/99 – Lei sobre a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas
- Lei N.º 8/99 – Lei sobre Prestação de Contas

Como se pode verificar, não existe indefinição ou ausência de clareza quer no tocante à base jurídica ou à inserção da ISC de São Tomé e Príncipe no sistema jurídico nacional.

A sua independência vem consagrada na lei orgânica, tanto no capítulo I, sob o título disposições gerais e, mais concretamente no número dois do artigo primeiro, onde é expressamente referido que *O Tribunal de Contas é o órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe*, como, ainda no mesmo capítulo, no artigo 3.º, sob o título *Independência*, onde é claramente referido que *o Tribunal de Contas é independente e apenas está sujeito à lei*.

Por outro lado, também estão expressamente definidas as relações a estabelecer com os demais órgãos do Estado, a saber: Presidente da República, Assembleia Nacional, Governo e Tribunais.

No tocante ao Presidente da República, a única relação expressamente instituída é a da obrigatoriedade, de índole regulamentar, de envio no final de cada exercício, do Relatório de Actividades da ISC, após sua aprovação em plenário.

Relativamente à Assembleia Nacional, a relação existente decorre da imposição legal de que o Presidente da ISC seja empossado em acto público, perante o Presidente da Assembleia Nacional e também da obrigatoriedade de envio, no final de cada exercício, do respectivo relatório anual de actividades, uma vez aprovado pelo plenário e, ainda, o de realizar auditorias às entidades sujeitas à sua jurisdição a solicitação da Assembleia Nacional.

Quanto ao Governo, a relação existente decorre igualmente da obrigação legal de envio, no final de cada exercício, do respectivo relatório anual de actividades, uma vez aprovado pelo plenário e, à semelhança da Assembleia Nacional, realizar, a solicitação do Governo, auditorias às entidades sujeitas à sua jurisdição.

No concernente aos tribunais comuns a relação existente tem a ver com os casos de efectivação da responsabilidade financeira que, nos termos da lei, compete ao tribunal competente para as execuções fiscais que, no caso de São Tomé e Príncipe são os tribunais comuns.

Porém, quanto às decisões da ISC proferidas no âmbito das atribuições e competência que a lei lhe confere, as mesmas são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.

No que respeita às relações com a Assembleia Nacional e com o Governo, torna-se necessário referir ainda que, no âmbito das competências complementares da ISC de São Tomé e Príncipe, não só lhe compete aprovar regulamentos internos necessários ao seu funcionamento e emitir, com carácter imperativo, as instruções indispensáveis ao exercício da sua competência, nomeadamente no referente ao modo como as contas e os processos devem ser submetidos à sua apreciação, mas também propor medidas legislativas e administrativas que julgue necessárias ao bom desempenho das suas actividades.

2. Meios de Execução do Controlo

A ISC dispõe de competência jurisdicional própria, por via da qual, através de processos tipificados na lei, pode dentre outras, decidir pelo apuramento de responsabilidades financeiras, determinar a reposição de dinheiros públicos ou outros valores, o pagamento de multa, recusar vistos ou fixar emolumentos.

3. Designação dos seus Membros

Para a constituição da ISC o Presidente e Juizes Conselheiros foram designados pela Assembleia Nacional, mediante concurso público, de provas curriculares.

Uma vez constituída a ISC, de conformidade com o seu próprio Regulamento Interno, os novos membros serão designados pela própria ISC, mediante selecção por concurso curricular público.

O Presidente é eleito por e de entre os seus pares por um período de quatro anos, renovável uma única vez, mas os juizes não têm mandato, são independentes, inamovíveis, devem exclusiva obediência à lei e à sua consciência, não estão sujeitos a ordens ou instruções de outros órgãos de soberania e não podem ser afastados do exercício do cargo, salvo a seu pedido, ou por imposição legal decorrente de pena disciplinar expulsa.

O recrutamento do restante pessoal integrante da ISC é igualmente por selecção da própria ISC, mediante concurso público ou designação directa, consoante os cargos.

4. Extensão do Controlo

Quanto aos sujeitos, o controle da ISC incide sobre o Estado e todos os seus serviços autónomos e projectos, a administração regional e local, as empresas públicas e as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos.

Incide igualmente sobre os tesoureiros ou exatores da Fazenda Pública, responsáveis por contas relativas a material ou equipamentos e quaisquer entidades que giram ou beneficiem de receitas ou financiamentos provenientes de organismos internacionais ou das entidades anteriormente referidas ou obtidos

com a intervenção destes, consubstanciado nomeadamente em subsídios, empréstimos ou avales, 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 dinheiro públicos.

No concernente aos objectivos do controle, os mesmos visam a legalidade das receitas e despesas públicas, isto é, a conformidade à lei, a regularidade e a correcção ou gestão segundo critérios de economia, eficácia e eficiência.

5. Elaboração e Aprovação do Programa Anual de Trabalhos

De conformidade com o estipulado no seu Regulamento Interno, a independência da ISC também se reflecte na elaboração e aprovação do seu Programa Anual de Actividades, pois, também nesse domínio específico constitui sua exclusiva competência.

6. Nível de Cooperação com os Órgãos de Controle Interna

Quanto à cooperação com os órgãos de controlo interno, a lei prevê que os serviços de controlo interno, nomeadamente as inspecções e outras entidades de controlo ou auditoria dos organismos, institutos e serviços da administração pública, bem como das entidades que integram o sector empresarial do Estado, estão sujeitos a um dever especial de colaboração com a ISC e que esta poderá determinar a requisição de serviços de inspecção e auditoria aos mesmos.

O dever de colaboração com a ISC atrás referido, compreende a comunicação a esta das irregularidades de que tomem conhecimento no exercício das suas funções, sempre que a apreciação das mesmas se insira no domínio das atribuições e competência da ISC ou os respectivos relatórios da sua actividade, sempre que contenham matéria de interesse para a acção da ISC, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras.

Além disso, o Presidente da ISC poderá reunir com os inspectores e

auditores da Administração Pública para promover o intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais ou outros de actividades e a harmonização de critérios do controlo externo e interno.

Pois, o conhecimento prévio pelo Tribunal de Contas dos programas de acção anuais e outros, das inspecções e auditorias, bem como o envio dos respectivos relatórios de actividades, permite uma maior coordenação das acções entre a ISC e tais organismos de controle interno.

7. Independência Financeira

Consta da lei orgânica da ISC que as despesas com a sua instalação e funcionamento constituem encargo do Estado e que deverão estar inscritas no respectivo orçamento, mas que sem prejuízo disso, a ISC disporá de orçamento privativo, nos termos da legislação em vigor e que constituem receita da ISC os emolumentos devidos pela sua actividade fixados por diploma que regula a respectiva incidência e cobrança.

É verdade que no exercício da sua actividade a ISC cobra efectivamente os emolumentos legalmente previstos, mas que na realidade são insuficientes para fazerem face aos encargos com o seu funcionamento.

Daí que, a dotação inscrita no Orçamento do Estado constitui a principal fonte de financiamento da ISC, mas que, por manifestamente insuficiente, particularmente no caso concreto de uma ISC que acaba de ser instalada, como é o caso da ISC de S. Tomé e Príncipe, a problemática da insuficiência financeira constitui uma das principais fontes de bloqueio das suas actividades e, por conseguinte um dos principais factores que põe em causa a sua efectiva independência, ao colocar sérias limitações às suas actividades.

No que se refere à gestão orçamental, esta depende exclusivamente da competência da ISC que sobre a mesma presta contas no final de cada exercício, mediante envio ao Presidente da República, à Assembleia Nacional e ao Governo inserido no seu relatório anual de actividades, uma vez aprovado e publicado, de conformidade com o estipulado no seu Regulamento Interno.

Concluindo, a ISC de São Tomé e Príncipe sob o ponto de vista de consagração, tanto jurídico-constitucional como jurídica, possui as bases necessárias para o exercício da sua independência, mas o problema que se coloca nesta etapa da sua existência tem a ver com a insuficiência de meios

indispensáveis para um tal exercício independente, meios tanto de índole material como financeiro, na ausência dos quais uma tal independência não deixará de conhecer algum condicionamento.

Temas Técnicos I e II:
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

(28 de Julho de 2004)

Presidente: Tribunal de Contas da União, Ministro Presidente Valmir Campelo
Secretário-Geral: Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa

1) RELATORES

Tribunal Administrativo de Moçambique, Conselheiro Presidente António Luís Pale
Tribunal de Contas de Portugal, Conselheiro Presidente Alfredo José de Sousa

2) CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

TEMA TÉCNICO I A RELAÇÃO DAS ISC COM O CONTROLO INTERNO

A III Assembléia Geral das ISC da CPLP, realizada em Fortaleza, de 26 a 28 de Julho de 2004, analisou o tema *A relação das ISC com o controlo interno*, cujo debate permitiu uma frutuosa troca de impressões sobre a matéria, após o que foram aprovadas as conclusões e as recomendações seguintes:

Considerando que:

1. O controlo financeiro constitui peça-chave num regime democrático, que tem como um dos seus pilares a legalidade, a transparência e a boa gestão dos dinheiros públicos, isto é, dos dinheiros dos cidadãos contribuintes;
2. A credibilidade dos poderes públicos quanto à utilização dos recursos da colectividade depende, em grande medida, da eficácia do controlo financeiro;
3. O controlo interno é um instrumento indispensável a uma boa gestão, devendo municiar informação aos gestores públicos, visando garantir a legalidade da actividade financeira, a boa organização dos serviços públicos e a optimização da utilização dos recursos públicos;
4. No exercício da sua actividade de controlo financeiro, as ISC devem apreciar a adequabilidade e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, quer ao nível dos departamentos governamentais quer ao nível dos próprios serviços e organismos, incluindo as autarquias locais, formulando recomendações específicas visando à sua criação ou ao seu aperfeiçoamento;
5. As ISC devem sensibilizar os respectivos Parlamentos e Governos para a necessidade da instituição de órgãos de controlo interno, nos respectivos departamentos governamentais.

Recomendações:

1. Recomenda-se que os órgãos de controlo interno actuem de forma coordenada entre si. As ISC devem contribuir para essa articulação do sistema de controlo interno e deste com as próprias ISC, sem prejuízo das especificidades das respectivas funções. Tal articulação permitiria uma maior cobertura do vasto universo de serviços públicos a controlar e evitar duplicações de controlos e eventuais contradições;
2. Recomenda-se que os organismos de controlo interno devam, nos termos da lei:
 - a. Remeter às ISC os planos plurianuais e anuais de controlo;
 - b. Remeter às ISC os relatórios das acções de controlo realizadas, sem dependência de autorização prévia do Governo;
 - c. Realizar as acções de controlo solicitadas pelas ISC, sempre que razões especiais o justificarem;
3. Recomenda-se que as ISC e os órgãos de controlo interno devam partilhar as acções de formação permanente dos respectivos auditores;
4. Recomenda-se que quer os órgãos de controlo interno quer as ISC devam estabelecer canais de comunicação permanente com a sociedade, incluindo através de meios electrónicos disponíveis, estimulando assim o controlo social da actividade financeira do Estado.

TEMA TÉCNICO II INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Decorridas as apreciações e discussões relativamente ao tema II “A Independência dos Tribunais de Contas”, os representantes do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas de Cabo Verde, Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, reunidos na cidade de Fortaleza nos dias 26, 27 e 28 de Julho de 2004, aprovam as seguintes conclusões e recomendações:

Considerando que:

1. As ISC constituem órgãos superiores de controlo externo e independente da actividade financeira do Estado;
2. A credibilidade da fiscalização, bem como da própria actividade financeira do Estado, aos olhos dos cidadãos contribuintes depende, em primeira linha, da independência das ISC, face aos restantes poderes do Estado;
3. Constituem garantias de independência das ISC a consagração constitucional dos seus poderes, a equiparação do estatuto dos seus membros ao dos juizes do Supremo Tribunal e o seu autogoverno administrativo, financeiro e regulamentar;
4. A transparência das deliberações das ISC e a colegialidade da sua aprovação, bem como a sua divulgação perante os cidadãos contribuintes, reforça a independência da sua atuação;
5. Esses são os princípios básicos da independência das ISC aprovados no XVII INCOSAI, Seul, 2001.

Concordam em aprovar as seguintes **recomendações**:

1. Que seja atribuída às ISC autonomia administrativa e financeira, bem como competência para regulamentar o seu funcionamento interno, de forma a permitir um completo autogoverno;
2. Que as ISC aprovem a planificação estratégica anual ou plurianual da sua actividade fiscalizadora segundo os seus próprios critérios;

3. Que seja consagrada a colegialidade das deliberações das ISC em matéria de fiscalização financeira, como reforço da sua independência;
4. Que se criem mecanismos legislativos e administrativos para reforçar a colaboração entre as ISC e o Poder Legislativo, no que respeita à fiscalização da actividade financeira do Estado e ao seguimento das suas recomendações;
5. Que se implementem todas as recomendações da INTOSAI em matéria de independência das ISC.

Presidente do Tribunal de Contas de Angola
Conselheiro Julião António

Presidente do Tribunal de Contas da União, do Brasil
Ministro Valmir Campelo

Pelo Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde
Conselheira Sara Boal

Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau
Conselheiro Alfredo Nunes

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique
Conselheiro António Luis Pale

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

Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe
Conselheiro Francisco Fortunato Pires

Comissariado de Auditoria de Macau
Comissária Fátima Choi Mei Lei

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

(28 de Julho de 2004)

Presidente: Tribunal de Contas da União, Ministro Presidente Valmir Campelo

Secretário-Geral: Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa

Pronunciamentos:

Tribunal de Contas de Angola, Conselheiro Presidente Julião António

Tribunal de Contas de Portugal, Conselheiro Presidente Alfredo José de Sousa

Tribunal de Contas da União, Ministro Presidente Valmir Campelo

Abrindo a Sessão de Encerramento da III Assembléia Geral, o Presidente Ministro Valmir Campelo concede a palavra ao Juiz-Conselheiro Julião António.

Propõe este que o pronunciamento do Ilustre Conselheiro Alfredo José de Sousa a ser agora ouvido seja seguido pelo do anfitrião deste Encontro, prezado Ministro Valmir Campelo, que agradeceu a sugestão e franqueou a palavra ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Conselheiro Alfredo José de Sousa, que assim se manifestou:

Muito obrigado, Senhor Presidente. Como – e isto é uma expressão muito cara aos nossos irmãos da África – como o mais velho, mais velho historicamente, mais velho, inclusivamente, nesta tarimba, talvez com o Presidente Pale, desde a origem do encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, eu não poderia deixar de fazer uma intervenção final.

E a primeira palavra é um imperativo de consciência. É de agradecimento ao Presidente Valmir Campelo, enquanto Presidente do Tribunal de Contas da União e nosso anfitrião, pela maneira amiga, irmã, hospitaleira com que nos recebeu, e pela boa organização deste evento.

Não posso esquecer, também, que durante todo o ano há uma pedra-base no funcionamento da nossa Organização, que é o Ministro Luciano Brandão que, dedicadamente, generosamente, para além, até, do que seria de esperar, supera-se a si próprio e garante-nos uma perfeita organização e um perfeito funcionamento, mantendo-nos informados, ao longo do ano, de tudo quanto respeita à nossa Organização.

Eu gostaria que esta palavra de agradecimento quer ao Presidente, enquanto anfitrião e organizador desta Assembléia Geral, quer ao Secretário Executivo ficasse registrada em Ata.

Mas, também, não posso deixar de esquecer – e esta é a minha segunda palavra – não posso esquecer exatamente que cessa hoje as funções o Presidente Julião António que, como membro do Conselho Directivo e que, também, foi generoso no seu trabalho e na sua dedicação à causa da nossa Organização. Como, também, cessa, obviamente, funções, como Presidente, embora se mantenha no Conselho Directivo, o Presidente Valmir Campelo.

E eu queria saudar, e queria que a Assembléia me acompanhasse nesta saudação ao Conselheiro Julião António, pelo trabalho desenvolvido, enquanto

Presidente que foi, desta Organização, e vogal que deixa de ser hoje, do Conselho Directivo.

Gostaria, ainda, que ficasse registrado em Ata uma saudação especial de agradecimento pelo trabalho realizado pelo Conselheiro Julião Ant3nio, que hoje cessa funç3es como Membro do Conselho Directivo.

E, finalmente, uma terceira palavra: temos um novo Presidente do Conselho Directivo, que 3 o Conselheiro Ant3nio Lu3s Pale, que se encarregar3 de realizar, em Maputo, em 2006, a IV Assembl3ia Geral da Organizaç3o das Instituiç3es Superiores de Controle da Comunidade dos Pa3ses de L3ngua Portuguesa.

E queria desejar ao Conselheiro Pale o maior sucesso na organizaç3o desse Evento. Ali3s, basta-lhe apenas organizar a pr3xima Assembl3ia Geral do mesmo modo que organizou o Encontro dos Tribunais de Contas, julgo que pela terceira vez, em Maputo, em 1998.

Mas eu estou crente que vai superar e que, nesta altura, com mais experi3ncia, com melhores condiç3es pol3ticas, sociais e financeiras, esperemos que sim, supere a organizaç3o que fez, do anterior Encontro. Portanto, muitas felicidades e votos de muito sucesso.

Gostaria, tamb3m, que este meu terceiro voto ficasse em Ata e fosse acompanhado por todos voc3s. Muito obrigado.

Agradecendo por sua vez as refer3ncias do Conselheiro Doutor Alfredo Jos3 de Sousa, assim se manifesta o Presidente Ministro Valmir Campelo:

Senhores Participantes, conclui assim as suas atividades a III Assembl3ia.

Esta Presid3ncia agradece as proposiç3es apresentadas pelos ilustres Presidentes do Tribunal de Contas de Portugal, Juiz-Conselheiro Alfredo Jos3 de Sousa, e do Tribunal de Contas de Angola, Juiz-Conselheiro Juli3o Ant3nio.

Agradeço as palavras de ambos e as transfiro ao Ministro Luciano Brand3o Alves de Souza, Secret3rio-Geral da nossa Organizaç3o.

S3o tamb3m merecedores desses enc3mios todos os Assessores que v3m trabalhando destacadamente junto a esta Presid3ncia e junto 3 OISC.

A coincid3ncia de a III Assembl3ia se realizar no Brasil, na Capital de minha terra natal e ainda durante o bi3nio de minha Presid3ncia do Tribunal de Contas da Uni3o – tudo isso foi para mim muito honroso, tanto mais quanto todos aqui comparecerem maciçamente.



Em particular cumprimento ao Doutor Conselheiro António Luís Pale pela escolha do Tribunal Administrativo de Moçambique para sediar a IV Assembléia Geral, colocando-nos desde já ao seu lado, apoiando-o no sentido de mantermos sempre vivo o conagraçamento entre nossas Instituições – sempre unidas, sempre juntas, representando também mais de 200 milhões de pessoas.

Finalizando, auguramos a todos feliz regresso aos seus Países.

Está encerrada a III Assembléia Geral da OISC/CPLP.

Convido-os para o Jantar de Confraternização e Despedidas, que será servido em local indicado em nossa agenda.

ACTA DA REUNIÃO DELIBERATIVA

(elaborada pela Secretaria Geral - TCU Brasil)



ATA DA REUNIÃO DELIBERATIVA DA III ASSEMBLÉIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLE DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍN- GUA PORTUGUESA (OISC/CPLP)

Aos vinte e oito dias do mês julho de dois mil e quatro, às 10:00 horas, na Sala de Convenções do Hotel Caesar Park, em Fortaleza, Estado do Ceará, Brasil, sob a presidência do Ministro Valmir Campelo, Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), presentes o Juiz-Conselheiro Doutor Julião António, Presidente do Tribunal de Contas de Angola, a Juíza-Conselheira Doutora Sara Maria Boal, representando o Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Juiz-Conselheiro Doutor Alfredo Nunes, Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o Juiz-Conselheiro Doutor António Luís Pale, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, o Juiz-Conselheiro Alfredo José de Sousa, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor Francisco Fortunato Pires, Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, a Juíza-Conselheira Doutora Conceição Dias, do Tribunal de Contas de Angola, o Juiz-Conselheiro Doutor Januário Fernando Guibunda, do Tribunal Administrativo de Moçambique, a Juíza-Conselheira Doutora Filomena Cacilda Chitsonzo, do Tribunal Administrativo de Moçambique, o Juiz-Conselheiro Doutor José Tavares, Diretor-Geral do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor José António Monte Cristo, do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, e o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, Secretário-Geral da OISC/CPLP, reuniu-se a III Assembléia Geral da Organização em Reunião Deliberativa. Presentes estavam também os técnicos do Tribunal de Contas de Angola, os Doutores Paulino Domingos de Sousa, Gilberto Magalhães, Carlos Luís Miguel, António Jacinto Martins Quiloso e Francisca Socola; Sergio Freitas de Almeida, Chefe da Assessoria de Relações Internacionais, Paulo Nogueira de Medeiros, Secretário da Presidência e Roberto Santos Victor, Assessor da Secretaria-Geral, os três últimos do TCU. Abrindo os trabalhos, o Presidente Ministro Valmir Campelo informou que notícias sobre a III Assembléia Geral estão sendo divulgadas em todas as Secretarias de Controle do TCU por intermédio do jornal **União**, este acessível eletronicamente pelo sistema Intranet do TCU. Para tratar do Item 1 da Pauta: VOTO DE PESAR PELO FALECIMENTO DO MEMBRO HONORÁRIO DA OISC, PROFESSOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, o Presidente Ministro

Valmir Campelo concedeu a palavra ao Juiz-Conselheiro Alfredo José de Sousa, que inicialmente afirmou ser a homenagem um imperativo pessoal e institucional, pois cumpria à Assembléia Geral registrar um Voto de Pesar pelo falecimento do Professor Antônio de Souza Franco. Lembrou ter sido ele um dos fundadores da Organização dos Tribunais de Contas da CPLP, tendo participação destacada na Assembléia de Luanda. Propunha assim Moção de Pesar (texto anexo à Ata) pelo falecimento do ilustre homem público português. Retomando a palavra, o Presidente Ministro Valmir Campelo submete a proposta à apreciação da Assembléia, que a aprovou por decisão unânime. Passou-se, em seguida, ao Item 2 da Pauta: ANAIS DA II ASSEMBLÉIA GERAL REALIZADA EM ANGOLA (LUANDA) DE 7 A 9 DE NOVEMBRO DE 2002. Como Presidente do Tribunal de Contas de Portugal (Instituição-sede do Centro de Estudos e Formação), o Conselheiro Alfredo José de Sousa informou já terem todas as Instituições-Membros recebido seus exemplares dos Anais da II Assembléia. Submetidos a votação, foram esses Anais unanimemente aprovados. A seguir abordou-se o Item 3 da Pauta: RELATÓRIOS DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO E DA SECRETARIA-GERAL DA OISC/CPLP. Lembrou o Presidente Ministro Valmir Campelo que a ambos esses órgãos cumpre apresentar à Assembléia, em conformidade com os arts. 22, §2º e 20, §3º, respectivamente, seus Relatórios de Atividades, abrangendo o período decorrido entre a II Assembléia Geral de Luanda e a III Assembléia Geral de Fortaleza. Com a palavra, o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza faz esclarecimento adicional acerca das ações desenvolvidas pela Secretaria-Geral, ou seja, as diversas atividades da Secretaria foram agrupadas em 11 itens, os quais são lidos pelo Assessor Roberto Santos Victor. Observa o Presidente Ministro Valmir Campelo que, já tendo sido previamente enviadas cópias dos Relatórios acima citados aos participantes da III Assembléia (conforme Relatórios anexos), se não seria possível dispensar a leitura deles, o que é aprovado por unanimidade. Segue-se o exame do Item 4 da Pauta: PROPOSTA DE PROGRAMA BIENAL DE ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO 2005-2006. O Presidente Ministro Valmir Campelo esclarece que a Secretaria Geral, após solicitar às Instituições-Membros sugestões de ações para inclusão na proposta em discussão, consolidou-as em documento único, previamente distribuído às Instituições-Membros da OISC. Posto em votação, aprova a Assembléia por unanimidade o Programa Bienal de Atividades de

Cooperação (2005/2006), conforme detalhado em Anexo a esta Ata. O Item 5 da Pauta diz respeito ao CONCURSO DE MONOGRAFIAS. Inicialmente, o Presidente Ministro Valmir Campelo referiu-se ao encaminhamento do assunto na Assembléia de Luanda (2002), no sentido de adiar a decisão da matéria para a Assembléia seguinte, posição essa ratificada pelo Conselho Directivo reunido em novembro de 2003 em Brasília, sobre Minuta de Resolução elaborada pela Secretaria-Geral. O Secretário-Geral, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, esclareceu que a referida Minuta estabelece, entre outros tópicos, os critérios de escolha do Tema pelo Conselho Directivo e a aprovação da Assembléia (art. 2º); os requisitos para Apresentação dos Trabalhos (art. 4º); a Avaliação dos Trabalhos (art. 6º ao 8º) e a Premiação (art. 10 ao 12). O Conselheiro Alfredo José de Sousa, por sua vez, perguntou se o 1º Concurso de Monografias teria lugar em 2005. Tanto o Presidente Ministro Valmir Campelo, quanto o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza confirmaram já poder ser a competição realizada em 2005. Ponderou o Secretário-Geral que a definição do Tema compete à Assembléia. Dessa forma, propõe que ela delegue essa competência ao Conselho Directivo, de tal forma que a sugestão de tema por este proposta seja previamente aprovada. O Presidente Ministro Valmir Campelo assim encaminhou a matéria: aprovação do Regulamento do concurso, com sua primeira edição em 2005; delegação de competência ao Conselho Directivo para escolha e definição do Tema a ser objeto da competição, nos termos do Regulamento, cuja cópia encontra-se anexa. Colocando o assunto em discussão e depois em votação, foi ele aprovado pela Assembléia. Tratou-se em seguida do Item 6: FINANÇAS DA ORGANIZAÇÃO. O Presidente Ministro Valmir Campelo lembrou que na Assembléia Geral de Luanda ficou decidido que as Instituições da Organização solicitariam aos órgãos competentes de seus respectivos países a previsão de pagamento de cota anual de contribuição à Organização, a partir de 2004. Dessa forma, a Secretaria-Geral oficiará às Instituições-Membros, a respeito dos procedimentos a serem por elas adotados com vistas ao recolhimento das cotas de contribuição. Com a palavra, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza informou que a Secretaria-Geral aguarda a comunicação de todos os Tribunais sobre a consignação, nos respectivos orçamentos, da cota anual. Complementou que, com o indispensável apoio do TCU, a Secretaria administrará esses recursos, além de preparar o orçamento da Organização para o ano

vindouro e a respectiva prestação de contas. Discutida e votada essa matéria, foi ela aprovada por unanimidade. Item 7 da Pauta: RECONHECIMENTO DA LÍNGUA PORTUGUESA COMO IDIOMA OFICIAL DA INTOSAI. Com a palavra, o Conselheiro José Tavares do Tribunal de Contas de Portugal referiu-se às várias diligências que têm sido levadas a cabo, desde a reunião do Conselho Diretor da INTOSAI em Budapeste (outubro de 2003), quando foi encaminhado àquele Conselho pedido formal no sentido de considerar-se a língua portuguesa idioma oficial daquele Organismo. Em seqüência, o Conselho Diretor da Intosai solicitou à sua Secretaria-Geral a elaboração de informativo sobre as implicações da adoção de nova língua oficial, a sexta, na Intosai. Paralelamente, ficou acertado que o pleito da OISC/CPLP seria levado ao Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do plano estratégico da Intosai para 2004-2007. Adiantou o Conselheiro José Tavares que os Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil já remeteram à Intosai e ao coordenador de seu Grupo de Trabalho todas as publicações da Organização, incluindo o Estatuto, em versão trilingüe, os seis volumes com os registros das Assembléias Gerais, além da lista de organizações internacionais que adotam o português como idioma de trabalho. Por fim, esclareceu que estudo da Secretaria-Geral da Intosai estimou os custos resultantes do reconhecimento de um novo idioma em cerca de 80 mil dólares por ano. Com a palavra, o Conselheiro Alfredo José de Sousa observou que a despeito do custo, o argumento principal a favor da adoção do idioma português é tratar-se de uma língua falada por 200 milhões de pessoas, utilizada por, pelo menos, sete Estados-membros da Intosai e adotada em 19 organizações internacionais. Complementou que a razão formal que dificulta a adoção de novo idioma é a de o Estatuto da Intosai prever apenas 5 línguas oficiais. Esse Estatuto, porém, em breve será objeto de alteração, quando então o português poderia ser nele incluído. Por esta razão, ponderou, a OISC deveria encaminhar outra correspondência ao Conselho Diretor e ao Secretario Geral da Intosai, referindo-se, entre outros aspectos, aos critérios adotados para a seleção dos idiomas oficiais da organização. Concluída a exposição do Conselheiro Alfredo José de Sousa, ficou decidido que a Assembléia expediria carta, assinada por todos os Tribunais Membros da OISC, nos termos propostos pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal. Com a palavra, o Conselheiro António Luís Pale solicitou à Secretaria-Geral enviar aos demais Membros da OISC/CPLP as cartas já

encaminhadas ao Conselho Diretor da Intosai sobre o assunto, o que foi acolhido. Em seguida, discorreu Sua Excelência a respeito dos esforços que vêm sendo feitos no âmbito das organizações africanas para que também elas adotem o português como idioma oficial. Mencionou ainda as diligências junto ao IDI, instituição pertencente à Intosai, de forma que cursos daquela entidade foram ministrados em português, inicialmente em Moçambique, estendendo-se em seguida a Angola e aos demais países de língua portuguesa na África. Com a palavra, o Conselheiro Presidente Julião António esclareceu que o Tribunal de Contas de Angola está colaborando com a ISC dos Estados Unidos com vistas à reestruturação da Intosai e que nestes contatos o assunto da língua portuguesa foi abordado com o presidente da Instituição norte-americana. Após esses esclarecimentos, o Presidente Ministro Valmir Campelo colocou em discussão a matéria, inclusive a minuta da carta à Intosai, distribuída ao longo dos debates (conforme documento anexo), e que foi aprovada, da mesma forma como a designação da Secretaria-Geral para encaminhar aos demais Membros a correspondência trocada entre o Tribunal de Contas de Portugal e o Conselho Diretor e o Secretário-Geral da Intosai. Passou o Presidente a seguir ao Item 8: APRESENTAÇÃO DA AUDITORIA ÀS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2002, A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE CABO VERDE E DO BRASIL. Com a palavra, o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza informou haver a Secretaria-Geral encaminhado cópia do Relatório de Auditoria, devidamente visado pelos Presidentes das duas Instituições, tanto ao Secretariado Executivo da CPLP, quanto aos Tribunais-Audidores. Adiantou que um exemplar do Relatório estava à disposição dos Participantes da Assembléia para consulta na Secretaria, podendo ser remetido às Instituições-Membros, caso solicitado. Em seguida, a Presidência colocou a matéria em discussão e votação, sendo aprovada pela Assembléia. Item 9: APRESENTAÇÃO DA AUDITORIA ÀS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2003, A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE ANGOLA E DO BRASIL. Lembrando que este Item trata do mesmo assunto do anterior, dele diferindo apenas quanto ao exercício de referência e aos Tribunais-Audidores, o Presidente Ministro Valmir Campelo concedeu a palavra ao Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, que reiterou encontrar-se cópia do Relatório dessa Auditoria também na Secretaria da III

Assembleia para consulta, ou obtenção de exemplar dela. Discutida e votada a matéria do item 9 da Pauta, é ela aprovada. Item 10 - ESCOLHA DOS TRIBUNAIS AUDITORES PARA VERIFICAÇÃO (CASO SOLICITADO) DAS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, ATINENTES AO ANO DE 2004. Encaminhando o exame da matéria, a Presidência menciona proposta apresentada no Conselho Directivo no sentido de serem escolhidos, se houver solicitação da CPLP, o Tribunal de Contas de Angola e o Tribunal Administrativo de Moçambique para integrarem a Equipa de Auditoria às contas do Secretariado-Executivo da Comunidade. O Ministro Luciano Brandão Alves de Souza esclarece que a indicação do Tribunal de Angola manteve a tradição de, na auditoria seguinte, repetir um dos Tribunais que já tenha auditado as contas do exercício imediatamente anterior, dando assim continuidade ao trabalho a ser realizado nos sucessivos exercícios. Diante da proposta da Presidência, o Conselheiro António Luís Pale solidarizou-se com a escolha, manifestando-se honrado em poder participar da nova auditoria. Aceitas as indicações por parte dos dois Tribunais escolhidos, colocada a matéria em discussão, foi ela aprovada unanimemente. Item 11: COOPERAÇÃO TÉCNICA COM MACAU. O Presidente Ministro Valmir Campelo ressaltou que a presença na III Assembleia Geral da OISC/CPLP de Delegação do Commissariado de Auditoria da Região Administrativa Especial de Macau, composta pela Comissária Doutora Fátima Chói e pelo Comissário-Adjunto Doutor Kou Chin Pang, além de prestigiar a Organização significa um passo decisivo para a integração de ambas as Instituições. Com a palavra, a Comissária Doutora Fátima Chói agradeceu o convite e as palavras do Presidente Ministro Valmir Campelo, observando que em Macau o português continua a ser uma das línguas oficiais, sendo de interesse macauense participar de cooperações técnicas com os demais países lusófonos. Em seguida, descreveu as atividades de cooperação já em curso com o Tribunal de Contas de Portugal. No início de 2004, técnicos do Commissariado estiveram em Lisboa para visita de estudos. Ambas as Instituições vêm realizando reuniões por videoconferência. Item 12: COOPERAÇÃO TÉCNICA COM TIMOR LESTE. Com a palavra o Conselheiro Alfredo José de Sousa referiu-se a última decisão relacionada com a cooperação técnica com Timor Leste: na reunião do Conselho Directivo, realizada em Brasília (2003), deliberou-se contactar as mais altas autoridades de Timor Leste, o Senhor Presidente da República e o Primeiro Ministro, para

manifestar-lhes a disposição, por parte quer da OISC/CPLP, quer de cada Instituição individualmente, para, caso solicitado, proporcionar cooperação àquele País, visando a instalação de órgão de controle externo das finanças públicas no Estado de Timor Leste. A correspondência nesse sentido já foi remetida, assinada pelos três Membros do Conselho Directivo. Até o momento, não há informação sobre a concreta situação no Estado timorense a respeito da criação de estrutura de controle externo das finanças públicas. Dessa forma, propôs o Juiz-Conselheiro Alfredo José de Sousa que a Presidência da OISC/CPLP se dirija ao Presidente da República e ao Primeiro Ministro de Timor Leste informando-os da disponibilidade de acolher no seio da Organização o órgão que venha a ser criado, de controle externo de finanças públicas naquele país lusófono. A Presidência acolheu a proposta, submetendo-a à apreciação da Assembléia, que a aprovou. Item 13: CONVITE DOS TRIBUNAIS DE ANGOLA, BRASIL E PORTUGAL AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE DE MACAU E TIMOR LESTE PARA VISITAR AS 3 INSTITUIÇÕES. A Presidência esclareceu que esse Item visava dar conhecimento à Assembléia das ações empreendidas pelos Membros do Conselho Directivo no âmbito da cooperação internacional com Instituições congêneres lusófonas. O Conselheiro António Luís Pale disse que o Tribunal Administrativo de Moçambique também convidou os órgãos de controle de Macau e Timor Leste para visitarem Maputo e, dessa forma, conhecer a experiência moçambicana. Item 14: ESCOLHA DAS SEDES DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO E DA SECRETARIA-GERAL PARA O BIÊNIO 2005/2006. O Presidente Ministro Valmir Campelo mencionou os artigos do Estatuto da OISC (*caput* do artigo 22 e o *caput* do artigo 20) que estabelecem a competência da Assembléia para eleger as Instituições-Membro que sediarão, nos dois anos seguintes, o Centro de Estudos e Formação e a Secretaria Geral. Relatou, também, que a decisão do Conselho Directivo foi a de propor a renovação dos mandatos das atuais sede do Centro de Estudos e Formação e da Secretaria Geral, respectivamente o Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas da União. Colocada a matéria em discussão, foi ela aprovada por unanimidade. Item 15: ESCOLHA DA SEDE DA IV ASSEMBLÉIA GERAL AS SER REALIZADA EM 2006. A Presidência, após esclarecer que, segundo o artigo 11º do Estatuto da Organização, a Assembléia Geral reúne-se, ordinariamente, de dois em dois anos, passou a palavra ao Conselheiro Alfredo José de Sousa. Este

pondera que todos os Tribunais, exceto o da Guiné-Bissau e o de São Tomé e Príncipe, já sediaram Eventos da Organização. Dessa forma, solicita que a Presidência ouça a respeito os Presidentes dos dois Tribunais. Com a palavra, o Juiz-Conselheiro Alfredo Nunes disse que Guiné-Bissau teria muito prazer em sediar a próxima Assembléia. Aproveita o ensejo para convidar todos os presentes para conhecerem o seu país. Assevera, entretanto, que dada a situação financeira em que seu país se encontra, em virtude de guerra, é impossível a realização ali daquela Reunião. De sua parte, o Juiz-Conselheiro Francisco Fortunato Pires afirmou o desejo de o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe sediar a IV Assembléia Geral. Contudo, as condições sociais de seu País impedem que aquele Tribunal aceite agora tão honrosa distinção. Diante da impossibilidade de aqueles dois Tribunais sediarem a IV Assembléia, o Conselheiro António Luís Pale lança a candidatura de Moçambique para acolher o próximo Encontro, o que o deixaria muito honrado. Com a palavra, o Conselheiro Alfredo José de Sousa informou haver feito contatos com a Comissária Doutora Fátima Chói de Macau, para saber do interesse daquele Comissariado em sediar algum Evento da Organização. Em face da postulação de Moçambique, entretanto, continuou o Conselheiro Alfredo José de Sousa, fica prejudicada a idéia de se realizar em Macau a IV Assembléia, mas não outro encontro no âmbito da cooperação técnica entre os Tribunais, que poderia ser seminário, encontro ou simpósio. Em seguida a Presidência pede que o Comissariado de Macau se posicione sobre a oferta feita em seu nome pelo Presidente do Tribunal de Contas de Portugal. Com a palavra, a Comissária Fátima Chói confirmou que teria muito gosto de receber os Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, pois considera importante para Macau esse intercâmbio. Afirmou ainda que seu País tem condições para sediar um dos eventos previstos no Estatuto, em data a ser acertada futuramente. Posta a matéria em discussão, a Assembléia Geral decidiu que o Tribunal Administrativo de Moçambique sediará a IV Assembléia Geral, enquanto a Reunião Anual (2005) do Conselho Directivo será realizada em Lisboa, junto com as comemorações dos 10 anos da assinatura em Lisboa do MEMO-95, que deu origem à Organização, e o Comissariado de Macau organizará evento para data a ser acertada. Item 16: PEDIDO DE ADESÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON) À OISC/CPLP. Tendo sido a questão levada ao Conselho Directivo,

reunido no último dia 26, decidiu este escolher o Tribunal de Contas de Portugal para relatar a solicitação. Com a palavra, o Conselheiro Alfredo José de Sousa apresentou os argumentos que fundamentam o pedido: a) Tem cabimento no artigo 5º, parágrafo 2º do Estatuto; b) Foi feito por quem tem legitimidade, a ATRICON é uma Organização que congrega entidades de fiscalização de contas, e fez o pedido por intermédio do seu Presidente e c) A OISC/CPLP assegurará ao Presidente da ATRICON, ou quem for indicado para o substituir, a participação nos eventos da Organização, com o estatuto de Observador. O encaminhamento do Relator foi pelo deferimento da solicitação. Tanto o pedido da Atricon, quanto o Relatório que o analisou estão anexados a esta Ata. A Presidência agradeceu ao Presidente Alfredo José de Sousa pela Relatoria e pôs a proposta em discussão, sendo aprovada pela Assembléia. Item 17: PEDIDO DE ADESÃO DO COMISSARIADO DE AUDITORIA DE MACAU À OISC/CPLP. Com a palavra, o Conselheiro Alfredo José de Sousa propõe seja o Comissariado de Macau aceito na Organização na qualidade de Observador. O Presidente Ministro Valmir Campelo, em seguida, observa que, sendo esse o desejo de Macau, submete o assunto à apreciação da Assembléia. A Comissária Doutora Fátima Chói confirmando o pleito de Macau, aceita a proposta encaminhada por Portugal. Na forma do Requerimento apresentado, o Presidente Ministro Valmir Campelo coloca a matéria em votação, a qual foi aprovada unanimemente pela Assembléia. Em seguida, foi examinado Item extra-pauta no sentido de solicitar às Instituições-Membros o envio à Secretaria-Geral dos nomes dos integrantes das Delegações de cada Tribunal junto à Organização, para o período até a IV Assembléia. Antes de encerrar a Reunião Deliberativa, o Presidente Ministro Valmir Campelo anunciou que a Secretaria-Geral colocará no sítio da Organização o trabalho por ela elaborado sobre os **Nove Anos de Atividades da OISC/CPLP e As Instituições-Membros**. Nada mais havendo a tratar, o Presidente Ministro Valmir Campelo agradeceu a participação dos presentes e encerrou a Reunião. De tudo eu, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, Secretário-Geral da OISC/CPLP, lavrei esta Ata, que vai assinada por mim e pelos Presidentes dos Tribunais de Contas de Angola, Brasil, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e pela Representante do Presidente do Tribunais de Contas de Cabo Verde.

Ministro Luciano Brandão Alves de Souza
Secretário-Geral da OISC/CPLP



JUIZ-CONSELHEIRO JULIÃO ANTÓNIO
Presidente do Tribunal de Contas de ANGOLA

MINISTRO VALMIR CAMPELO
Presidente do Tribunal de Contas da UNIÃO (BRASIL)

JUÍZA-CONSELHEIRA SARA BOAL
Representando o Presidente do Tribunal de Contas de CABO VERDE

JUIZ-CONSELHEIRO ALFREDO NUNES
Presidente do Tribunal de Contas de CABO VERDE

JUIZ-CONSELHEIRO ANTÓNIO LUÍS PALE
Presidente do Tribunal Administrativo de MOÇAMBIQUE

JUIZ-CONSELHEIRO ALFREDO JOSÉ DE SOUSA
Presidente do Tribunal de Contas de PORTUGAL

JUIZ-CONSELHEIRO FRANCISCO FORTUNATO PIRES
Presidente do Tribunal de Contas de SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE



PROPOSTA

Assunto: VOTO DE PESAR PELO FALECIMENTO DO MEMBRO HONORÁRIO, PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO

O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal propõe à III Assembleia Geral da *Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP*, realizada em Fortaleza, de 26 a 28 de Julho de 2004, a aprovação de um voto de pesar pelo falecimento do seu Membro Honorário, Prof. Doutor ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, que recordamos com saudade pelas suas altas qualidades de saber, competência, cultura e dedicação ao serviço público, em especial, no contexto da Organização das ISC da CPLP, de que foi um dos fundadores e activo impulsionador.

Alfredo José de Sousa

(Presidente do Tribunal de Contas de Portugal)

