



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

IV ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP

Maputo, 18-22 de Julho de 2006

Centro de Estudos e Formação
Lisboa
2007



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

IV ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP

Maputo, 18 a 22 de Julho de 2006

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

**Lisboa
2006**



Participantes na IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP

Maputo, 18 a 22 de Julho de 2006

Direcção

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Guilherme d'Oliveira Martins

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*

Eleonora Pais Almeida

**Capa, Paginação e
Composição Gráfica**

Lúcia Gomes Belo

Montagem e encadernação

Afonso Rebelo

Augusto A. Maris dos Santos

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

205880/04



INDICE

1. PARTICIPANTES	7
2. AGENDA	9
3. SESSÃO DE ABERTURA	13
3.1. Intervenção do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique - Juiz Conselheiro <i>António Luís Pale</i>	15
3.2. Homenagem ao Juiz Conselheiro Alfredo José de Sousa - Ministro <i>Augusto Nardes</i> , Tribunal de Contas da União (TCU) Brasil ..	19
3.3. Palestra “O Estado Moçambicano entre o modelo e a realidade social” - Prof. <i>José Óscar Monteiro</i> ,	23
3.4. Comunicação do Presidente do TCU, Ministro <i>Adylson Motta</i> ...	33
4. TEMA TÉCNICO I - AS RECOMENDAÇÕES DAS ISC E O ACOMPANHAMENTO DO SEU ACATAMENTO	35
4.1. Angola	37
4.2. Brasil	51
4.3. Cabo Verde.....	69
4.4. Guiné.....	79
4.5. Moçambique	93
4.6. Portugal	113
4.7. São Tomé e Príncipe	125
5. TEMA TÉCNICO II - O CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	133
5.1. Angola	135
5.2. Brasil.....	155
5.2. Cabo Verde	167
5.3. Moçambique	183
5.4. Portugal	203
5.5. São Tomé e Príncipe	223

6. SESSÃO DE ENCERRAMENTO	235
6.1. Declaração de Maputo (Conclusões e Recomendações).....	237
6.2. Mensagem do Secretário-Geral da Organização Ministro <i>Luciano Brandão Alves de Sousa</i>	247
6.3. Moção de louvor da Assembleia Geral	249
6.4. Manifestação do Presidente do Tribunal de Contas da Guiné- -Bissau, Conselheiro <i>Alfredo Nunes</i>	251
6.5. Intervenção do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, Juiz Conselheiro <i>António Luis Pale</i>	253
7. RELATÓRIO DA SECRETARIA-GERAL (TCU-BRASIL).....	257
8. RELATÓRIO DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO (TC PORTUGAL).....	263



PARTICIPANTES

TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA

Conselheiro Presidente Julião António
Dr. Carlos Luís António
Dr.º Eva de Almeida
Dr. Vicente Domingos Basílio
Dr. Bonifácio Manuel
Dr. Felipe Muanza

Conselheira Filomena Chitsonzo
Conselheiro Amílcar Mujovo Ubisse
Conselheiro Luís Cardoso
Procuradora Adjunta Dr.ª Ludmila Xavier
Secretário Geral Dr. Luís Herculano
Assessor Jurídico Dr. João Manuel Martins
Dr.ª Alzira José da Paz
Dr. Custódio Fernando

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, BRASIL

Ministro Augusto Nardes

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Conselheiro Presidente Guilherme
d'Oliveira Martins
Conselheiro Adelino Ribeiro Gonçalves
Conselheiro Armindo Sousa Ribeiro
Conselheiro Director-Geral José F.F.Tavares

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

Conselheiro Presidente José Carlos Delgado

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ BISSAU

Conselheiro Presidente Alfredo Nunes
Conselheiro Firmino José Mendes Moreira

TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Conselheiro Presidente Francisco F. Pires
Conselheiro Óscar do Nascimento Aragão

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE

Conselheiro Presidente António Luís Pale
Conselheiro Januário Fernando Guibunda
Conselheira José Estêvão Muchine
Conselheiro Francisco Socovinho
Conselheiro Sinai Josefa Nhatitima

COMISSARIADO DE AUDITORIA DE MACAU

Comissária Fátima Choi
Dr. Américo Xavier de Sousa

SECRETARIA-GERAL (TCU)

Assessor Micleuler Costa Lima

PROGRAMA

Programa

Data	Hora	Evento
18/07/2006 Terça-feira		Chegada dos Delegados
19/07/2006 Quarta-feira	14:00	Registo
	15:00	Abertura solene da IV Assembleia Geral <i>Local: Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano</i>
	17:00	Reunião Anual do Conselho Directivo <i>Local: Centro de Conferências Joaquim Chissano</i>
	19:30	Jantar oferecido pelo Presidente do Tribunal Administrativo aos Delegados <i>Local: Jardim dos Namorados</i>
20/07/2006 Quinta-feira	09:00 – 10:30	Apresentação do Tema Técnico I
	10:30 – 10:45	Intervalo (café)
	10:45 – 12:45	Discussão do Tema Técnico I
	12:45 – 14:45	Almoço oferecido no local do evento
	14:45 – 16:15	Apresentação do Tema Técnico II
	16:15 – 16:30	Intervalo (café)
	16:30 – 18:15	Discussão do Tema Técnico II
21/07/2006 Sexta-feira	09:00 – 10:30	Reunião deliberativa
	10:30 – 10:45	Intervalo (café)
	10:45 – 12:30	Reunião deliberativa (continuação)
	12:45	Almoço oferecido no local do evento
	15:00	Discussão e Votação das Conclusões e Recomendações acerca dos Temas Técnicos I e II
	17:30	Sessão Solene de Encerramento <i>Local: Centro de Conferência Joaquim Chissano</i>
	19:30	Jantar de Encerramento <i>Local: Salão de Banquetes do Centro de Conferências Joaquim Chissano</i>
22/07/2006 Sábado	09:30 – 12:00	Visita a pontos culturais e turísticos da Cidade de Maputo

SESSÃO DE ABERTURA



Discurso do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

Juiz Conselheiro António Luís Pale

Excelentíssimos Senhores Presi-
dentes dos Tribunais de Contas dos
Países de Língua Portuguesa

Excelentíssimo Senhor Presidente
da Assembleia da República

Excelentíssimo Senhor Presidente
do Tribunal Supremo

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho Constitucional

Excelentíssimo Senhor Procurador Geral de República

Excelentíssima Senhora Ministra dos Negócios Estrangeiros e
Cooperação

Excelentíssimo Senhor Ministro das Finanças

Excelentíssimo Senhor Ministro do Interior

Excelentíssima Senhora Ministra da Justiça

Excelentíssimos Senhores Embaixadores de Angola, Cabo Verde, Brasil,
Portugal e China

Excelentíssimo Senhor Bastonário da Ordem dos Advogados

Ilustres Convidados

Estimados Participantes

Minhas Senhoras e Meus Senhores



Na qualidade de anfitrião e de Presidente do Conselho Directivo da Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, é com muita honra e solenidade que apresento a todas as Delegações as mais calorosas saudações e votos de uma agradável estadia em

Moçambique, particularmente nesta bela e acolhedora Cidade de Maputo, conhecida também pela Cidade das Acácias.

É, realmente, um orgulho para Moçambique efectuar, pela segunda vez, um encontro dos Tribunais de Contas da CPLP, aguardando que o mesmo seja, tal como o primeiro, coroado de êxitos para a nossa Organização, materializando-se, deste modo, o intercâmbio técnico, jurídico, científico e cultural por nós prosseguidos.

Honra-nos, muito especialmente, a presença dos Ilustres Presidentes dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, nomeadamente, do Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Angola – Julião António, do Senhor Ministro Augusto Nardes, em representação do Presidente do Tribunal de Contas da União do Brasil, do Senhor Conselheiro Presidente José Carlos Delgado, do Tribunal de Contas de Cabo Verde, do Senhor Conselheiro Presidente Alfredo Nunes, do Tribunal de Contas da Guiné Bissau, do Senhor Conselheiro Presidente Guilherme d'Oliveira Martins, do Tribunal de Contas de Portugal e do Senhor Conselheiro Presidente Francisco Fortunato Pires, do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, e respectivas Delegações.

É de referir, ainda, a honrosa presença da Comissária de Auditoria de Macau, Senhora Fátima Choi e do Senhor Conselheiro Substituto Carlos Figueredo Maurício, do Tribunal de Contas de Pernambuco, em representação da ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

Há que salientar que este nosso encontro realiza-se, coincidentemente, com a celebração do decénio da criação da CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – cujo fortalecimento e continuação se desejam dotados da maior e mais eficaz pujança para bem dos nossos Povos e Estados.

A este propósito, há que mencionar a celebração também do decénio da nossa Organização, ocorrida em Lisboa, em Julho de 2005. Foram dez anos de profundo estreitamento de relações de cooperação, intercâmbio técnico, jurídico, científico e cultural, dez anos, durante os quais, fortalecemos a nossa organização e definimos as regras de funcionamento com a aprovação dos Estatutos em 2001, dez anos em que foram realizados cinco Encontros e três Assembleias Gerais, onde foram debatidos os mais diversos e importantes temas relacionados com a nossa actividade, dos quais extraímos valiosas conclusões e recomendações para as nossas Instituições, individualmente consideradas.



Tal como em Encontros e Assembleias Gerais anteriores, trazemos para estudo e debate dois temas de suma actualidade e pertinência, designadamente “As Recomendações das ISC e o Acompanhamento do seu Acatamento ” e “O Controlo Externo das Parcerias Público – Privadas”.

Este último tema reveste-se de grande importância e pertinência, na medida em que se encontra interligado as modernas formas de actuação da Administração Pública, para a melhor satisfação das necessidades colectivas, face à escassez de recursos financeiros para realizar projectos de infra – estruturas e de provisão de serviços de utilidade pública.

De facto, o tema relativo às Parcerias Público – Privadas tem merecido uma abordagem especial em foruns internacionais, tendo em vista encontram-se mecanismos adequados de controlo por parte das Instituições Supremas de Controlo.

Uma saudação particular vai para o Senhor Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, Secretário Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da CPLP, que de modo eficiente, dedicado e apaixonado, tem dado corpo a esta nossa Organização com vista à prossecução dos seus nobres e grandiosos fins.

De facto, tal como no passado, durante o período que mediou a última Assembleia Geral e a presente, soube, com inteiro mérito, desenvolver as funções que nos possibilitam, hoje, aqui estarmos e continuarmos esta sã convivência.

Há, ainda, a referir, a presença do Excelentíssimo Professor Doutor José Óscar Monteiro que, com extrema amabilidade, aceitou o nosso convite para proferir uma palestra que muito nos honrará.

A terminar, renovo os meus sinceros votos de bem-estar e do melhor sucesso técnico – jurídico, agradecendo, ainda, a presença das Altas Individualidades nacionais e estrangeiras, em especial, dos Senhores Embaixadores que se dignaram testemunhar este solene acto.

Muito obrigado.

Homenagem ao Juiz-Conselheiro Alfredo José de Sousa

Ministro Augusto Nardes

Tribunal de Contas da União, Brasil

É um prazer ser porta-voz de mais uma homenagem ao nosso líder de sempre, o ilustre cidadão português Alfredo José de Sousa, batalhador incansável pela unidade dos que exercem o controle externo da administração no âmbito dos países da CPLP.



Sinto-me particularmente honrado em ter sido convidado para o mister, já em minha primeira participação neste conclave afro-luso-brasileiro. Agradeço, portanto, a honraria a mim concedida por nosso anfitrião, Conselheiro António Luís Pale, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique e desta reunião.

Quero manifestar, sobretudo, em nome desta Assembléia e mais uma vez, o justo reconhecimento pelo empenho do Juiz-Conselheiro em prol de nossa atuação conjunta, forte e coesa, com vistas ao exercício mais efetivo da missão comum de controle da gestão dos recursos públicos. Entretanto, na verdade, além de saudá-lo por este papel específico e essencial às nossas atividades, trata-se nesta ocasião de reverenciar, com a necessária justiça, o homem público que serve de exemplo aos cidadãos de qualquer nacionalidade. Felizmente, nasceu em Portugal e serviu ao Tribunal de Contas daquela Pátria-Mãe, circunstâncias que colocaram em nosso caminho a personalidade ilustre que agora exaltamos!

Não posso me aventurar a resumir o vasto e brilhante currículo de Sua Excelência, o senhor Conselheiro Alfredo José Alfredo de Sousa. Também seria desnecessário enumerar aqui sua notória formação acadêmica e profissional, ou relacionar seus valorosos dotes morais e intelectuais e mesmo a trajetória de absoluto sucesso do eminente amigo, se me permite a intimidade de já chamá-lo assim.

Mas, como manda o protocolo, devo registrar, entre as incontáveis realizações, algum dado curricular, o que me permiti reproduzir de outra das muitas homenagens que já lhe foram prestadas, quando, em setembro do ano passado, o Ministro Adylson Motta, Presidente do Tribunal de Contas da União que represento neste encontro, assim referiu-se a Sua Excelência:

"em outubro de 2004, em outro momento histórico, tive a oportunidade de testemunhar uma de nossas conquistas mais recentes em prol da difusão da língua portuguesa, quando, em Budapeste, sob a atuação firme do Conselheiro Alfredo, pudemos aprovar Resolução do Comitê Diretor da Intosai incluindo o idioma português como uma das línguas oficiais de trabalho da organização, objetivo que perseguíamos há bastante tempo".

Essa conquista, que pretendemos levar adiante, é, sem dúvida, exemplo transcendente ao escopo do controle das contas públicas e insere-se no plano da difusão de nossa querida língua portuguesa no dito mundo globalizado. É atitude que sintetiza o papel integrador do Conselheiro Alfredo e nos orgulha por seu gênio empreendedor num dos aspectos que nos é mais caro, pilar de nossa identidade e facilitador de nossa integração: nossa língua comum.

Antes de encerrar este rápido pronunciamento, que fiz deliberadamente curto porque para descrever grandes homens bastam poucas palavras, gostaria de citar um episódio que denota não ser privilégio circunscrito a nosso grupo a reverência ora prestada ao Juiz-Conselheiro Alfredo. Trata-se do reconhecimento formal do governo português, em fevereiro passado, a um de seus filhos mais dignos: a outorga da Comenda Ordem Militar de Cristo, mais alta honraria com a qual Portugal homenageia seus cidadãos ilustres.

Agradeço, novamente, a oportunidade de ser o interlocutor desta merecida reverência e peço à delegação portuguesa aqui presente juntar nossa modesta manifestação ao rol de tantas e repetidas homenagens que lhe foram dedicadas.

Que surjam outros homens públicos inspirados em seu exemplo! De nossa parte, fica certo que, com o apoio de seu distinto sucessor, Juiz-Conselheiro Guilherme d' Oliveira Martins, e dos titulares das entidades fiscalizadoras superiores de nossa Organização, faremos de tudo para a continuidade de sua lição e de seu legado.



Sem me esquecer de estender cumprimentos à Dona Maria Clara, pela parcela do êxito de Sua Excelência que a ela certamente deve ser creditada, termino por solicitar que estas minhas palavras sejam remetidas ao Juiz-Conselheiro Alfredo José de Sousa, com o aval de todos os presentes.

O Estado Moçambicano entre o modelo e a realidade social

Prof. José Oscar Monteiro

Tanto os práticos do Direito como todos aqueles que estão de alguma maneira ligados à gestão da coisa pública tem vindo a preocupar-se com a distância entre a regra e a sua implementação, entre o legislado e a prática jurídica. Coloca-se portanto a pergunta de conhecer das causas deste fenómeno. A esta preocupação, que não é apenas colocada no âmbito dos nossos países, quero aqui dizer especificamente os países africanos, vem-se respondendo com hipóteses que apontam como culpados ou um errado processo de elaboração das leis que se traduz por conteúdos de difícil execução, ou a linguagem imperfeita ou inacessível, ou ainda a inexistência de processos organizados de explicação, importantes em sociedades com menor tradição de direito formal.



Não se tem limitado esta inquietação a uma mera especulação sobre as causas. Muitos processos legislativos já abrem caminho para a consulta e participação das partes interessadas, desde logo os próprios aplicadores das normas dantes excluídos dos processos e tidos como meros executores; o processo da própria elaboração torna-se mais aperfeiçoado com a intervenção de diversos órgãos ou comités parlamentares; avalia-se antecipadamente a ecologia política ou social ou económica; encomendam-se estudos sobre o impacto da norma. Realizam-se audições, campanhas públicas de informação, editam-se brochuras acessíveis ao profano. Que progressos prodigiosos desde o tempo em que um pequeno grupo em regra de juristas apenas se sentava só para redigir uma lei. Eu próprio testemunhei durante anos um Código Penal a ser elaborado por um dos meus professores, isolado no seu gabinete e olhado com veneração.

Resolvidos que fossem em certos casos alguns, continuava a subsistir um certo divórcio entre os preceitos e a capacidade da sua aplicação. E isto não apenas nos ramos do direito clássico como igualmente no direito e normas pautando a administração pública e a um nível mais geral na organização do Estado. Dos processos prévios e impactos passamos então a lançar um olhar crítico sobre a gestão da implementação, desde o funcionamento dos tribunais ao funcionamento da própria administração que anteriormente não faziam parte da nossa reflexão. Este é um processo em que estamos empenhados em Moçambique. Mas estamos em crer que se todos estes são processos necessários somos forçados a ir mais longe e estudar o país onde as coisas acontecem, conhecer a realidade social em que se insere o direito e a administração.

Quem percorra este longo país não encontra problemas de irridentismo ou de secessionismo. Mas trata-se de um país diverso e complexo, diverso nas suas componentes regionais e locais. Só por si, essa diversidade não singulariza o país. Há muitos países assim. Mas há uma diferença mais profunda entre o que poderemos chamar o urbano e o rural mas que seria mais correcto chamar entre o moderno e o resto do país. Hesito a chamá-lo tradicional porque essa parte do país está também em movimento. Nem há uma nítida linha de demarcação entre estas duas áreas geográfico-sociais. Entre elas largas áreas de miscigenação vêm frutificando entre esse rural ainda presente nas mentes e um urbano de geração recente. Comportamentos urbanos similares aos municipais em geral misturam-se com comportamentos que revelam a influência das origens rurais e mesmo de forma visível a das zonas de proveniência.

* * *

Assim não será de estranhar que as normas elaboradas não tenham sempre o mesmo grau de aplicação. Gert Hofstede realizou há quase 20 anos um trabalho pioneiro ao procurar compreender a influência do meio local e seus valores na aplicação das regras dentro de uma organização. Tomou o caso de uma multinacional e analisou em mais de 50 países a forma como se aplicavam as normas universais da organização. Encontrou, por exemplo, que as mesmas normas de relacionamento dentro da organização (hierarquia, colaboração, consulta, participação) tinham aplicações largamente diferentes consoante a cultura local neste caso concreto quanto ao que ele designou coeficiente de



distância em relação ao poder. A atitude do chefe perante os subordinados e destes perante o chefe variava diametralmente dos Estados Unidos para Singapura, a despeito de um modelo organizativo rigorosamente idêntico. Por outras palavras, a cultura local faz uma releitura, uma reinterpretação da norma escrita, uma indigenização subversiva da norma original.

O que fica então de todo o labor organizativo e normativo precedente e dos esforços para melhorar os processos legislativos que referimos no início? Quais os limites toleráveis da subversão para não pôr em risco objectivos essenciais? Uma análise completa desta questão pode ser feita em qualquer área e não vou aqui tentá-la. Certamente que o trabalho é mais fácil quanto mais homogêneo for o país. Olhando a nossa audiência provavelmente que digo se aplica mais a uns do que a outros. No entanto mesmo nos países homogêneos este tipo de cautela pode ser útil. Para os efeitos desta demonstração, vou basear-me numa área em que estou mais familiarizado e onde me vou socorrer de alguma reflexão desenvolvida anteriormente: a história da organização do Estado, por ser uma temática que nos cobre a todos e porque o tema permite dar alguma informação aos visitantes sobre o nosso país como pano de fundo.

* * *

Os livros de História falam de uma colonização multissecular em Moçambique. Inferimos daí não apenas quinhentos anos de exploração e dominação mas igualmente quinhentos anos de montagem de uma máquina administrativa de um Estado colonial. Daí se pode deduzir numa leitura imediata que existia em Moçambique um Estado suficiente implantado e desenvolvido ao longo de todo o território.

O Estado moderno em Moçambique tem porém características particulares. Na medida em que o processo natural de crescimento das nações por agregação sucessiva de grupos populacionais e áreas territoriais mais vastas foi perturbado pela presença externa, o Estado moderno que nasce em Moçambique tem uma origem essencialmente exterior. Por outro lado ousaria dizer que por não se trata de um Estado natural mas de um Estado e sua administração funcional em alto grau, ligado mais às vicissitudes e necessidades externas do que aquelas que caracterizam o surgimento normal dos Estados. Em

Moçambique a colonização necessitou inicialmente de uma ocupação mínima de alguns pontos da costa instrumentais para o comércio com as Índias e exercida ademais com poucos meios humanos e materiais. A implantação das estruturas para uma ocupação efectiva do território que ocorre séculos mas tarde não é o resultado das necessidades da revolução industrial no país colonizador mas uma imposição de outros países desejosos de retirar a Portugal a titularidade destes territórios. A esta colonização ditada por outros, chamou Perry Andersson colonização reflexa. Essa constante externa é um fenómeno que em termos administrativos se vem repetir mais tarde quando, para travar as tentativas anexionistas da repúblicas boers da União Sul Africana, a capital do país é mudada da Ilha de Moçambique para Lourenço Marques, actual Maputo. Se tivermos em conta ainda a geografia particular de Moçambique poderemos melhor compreender os desafios de implantação das estruturas administrativas e da sua eficácia num país com 4.392 quilómetros de fronteiras com seis países limítrofes e uma linha de costa de cerca de 2.300 km.

O estado moderno em Moçambique sofreu pois de um défice de administração durante a época colonial que resultou numa contradição entre o modelo proclamado de administração directa e uma realidade resultante numa **não administração** mais do que administração indirecta. A funcionalização da administração colonial significava por outro lado que ela se limitava às zonas e aspectos mais úteis aos seus objectivos enquanto largas áreas do território ficavam por cobrir em termos de satisfação das grandes necessidades das populações. Era natural assim que a ideia de independência e consequente apropriação do Estado, estivesse associada à prestação de serviços.

O Estado herdado é assim ao mesmo tempo um Estado externo, um Estado centralizado e um Estado mole. Externo porquanto o seu processo da sua formação fora determinado por contingências, e os Estados endógenos nunca terem chegado ao ponto de cobrir todo o território. Centralizado porque os seus comandos derivavam essencialmente de um centro, primeiro na metrópole colonial, mais tarde na capital do país. Mole porque a despeito da força das suas afirmações a sua presença real nunca se estendeu a todo o país.

Contudo, por imperfeito e incompleto que fosse, era o Estado moderno o instrumento mais fácil para realizar os objectivos da libertação em termos de satisfação das necessidades básicas. Assim aconteceu na maior parte dos países



africanos. Gerações inteiras fizeram-se alfabetizadores, professores, médicos de campanha, engenheiros rurais, juristas.

É difícil fazer o balanço da empresa de edificação do país utilizando como instrumento o Estado moderno. Porque se entendeu que a libertação de Moçambique não seria completa sem a libertação do resto da África Austral o país viveu vinte anos de agressões e destabilização. Quaisquer que sejam as razões, o tempo é de mudança. Com base da experiência de outros países africanos, as alterações no contexto internacional e emergência de novos paradigmas sobre o papel do Estado, o papel do Estado moderno no contexto moçambicano também requeria repensamento. Assim foi feito. Superada hoje a fase do “menos Estado” e da exaltação acrítica do mercado nomeadamente no que respeita à capacidade deste de resolver os problemas dos pobres, volta a ser necessário repensar a missão histórica do Estado enquanto estabilizador social, para utilizar as palavras de um teórico francês como “o grande redutor das desigualdades”.

Mas um jovem Estado tem de o fazer num contexto bem mais complexo tendo que gerir pressões e influências internas e externas geradoras de tensões como a tensão entre a demanda de serviços públicos que vem crescendo a ritmo jamais visto enquanto vem enfraquecendo pelo menos na fase inicial a capacidade do Estado, como efeito da perda do monopólio do emprego —o Estado é mais um actor a competir com o sector privado, as ONG, as organizações internacionais e as multinacionais na busca de talentos. Contrariamente às aparências, não diminui a exigência de qualidade, porquanto a função reguladora se reveste de bem maior complexidade do que a administração directa. A informalização crescente da economia, em parte devido ao estágio de crescimento económico, em parte para fugir ao fisco, torna mais difícil a colecta de impostos (ou aumenta a carga fiscal sobre o sector formal). Em fim de conta diminui a capacidade de responder às exigências crescentes decorrentes de novas demandas como as doenças endémicas tanto tradicionais como novas bem como ao ciclo cada vez mais intenso de ocorrência de calamidades em razão das alterações climáticas.

* * *

A consciência dos limites da acção do Estado central levou à busca de

caminhos para o tornar mais relevante à escala do país. Os caminhos estão hoje identificados – municipalização que trata dos problemas dos corpos políticos novos que são as aglomerações urbanas – não esqueçamos a elevada taxa de urbanização em África e os desafios que ela põe, por não corresponder a um crescimento da demanda de mão de obra pelas forças produtivas. Outro caminho é a extensão do Estado central para a base de que a manifestação mais significativa foi a adopção do distrito como unidade de base da acção governamental. Este programa está agora no seu início mas deve ter-se em conta que uma nova fonte de tensão surge aqui entre a necessidade do país manter uma estrutura central capaz de dar coerência e estabilidade ao conjunto e o imperativo de incorporar novos interesses, novos grupos sociais, entidades políticas locais na gestão da coisa pública. O que deve ser feito sem dar espaço para descontrolo financeiro.

Municipalização, descentralização, distritalização se quisermos assim chamar, são caminhos necessários. Mas ao mesmo tempo reconhece-se que isso não basta. É preciso acolher dentro do espaço moderno a contribuição de formas de organização sociais: assim as comunidades devem poder exprimir-se no seio das instituições pública formais. Torna-se necessário dar corpo ao reconhecimento do capital social em que são tão ricas as sociedades africanas, de uma vantagem comparativa. De resto Moçambique teve uma comprovação dessa riqueza quando durante o período das destruições foi a força organizativa do tecido social que permitiu ao país reestruturar-se. Assim aconteceu em seguida nos processos de reconciliação em que não foi necessário recorrer a mecanismos oficiais de reconciliação – as próprias comunidades encontraram mecanismos de reconciliação como banhos colectivos nos rios como forma de purificação, comer da mesma panela, descrever experiências de forma catártica, como mais tarde por ocasião das calamidades naturais onde naturalmente as populações se organizaram e se assistiram para espanto das organizações de ajuda. A capacidade de auto organização das comunidades já ganhou direito de cidadania e constitui uma forma elevada de desenvolvimento cívico. Não é tanto criar mas reconhecer e integrar. Estamos a falar de um nível ao mesmo tempo territorial e humano que é o das comunidades através das quais se organiza a população, onde a competência, capacidade de agir e eficácia são tanto maiores quanto mais próximo se está do local em que se vive e se trabalha. Isso pode fazer-se



de forma positiva acolhendo os valores da solidariedade, do consenso, da participação, da gestão criteriosa dos conflitos sociais através da análise das causas do conflito, do envolvimento da comunidade e dos anciãos da análise das questões sociais. Este reconhecimento dos valores comunitários profundos tem a potencialidade de endogeneizar as instituições nascidas de um modelo externo. Importa no entanto ter presente o perigo da instrumentalização das comunidades por razões de expediência política e eleitoral. Risco que se torna tanto maior quanto se preterir as próprias comunidades em favor do detentor da autoridade.

No nosso país, alguns passos já foram dados no sentido de acolher as comunidades como por exemplo a sua consulta obrigatória ao nível distrital e inferior e a consagração dos direitos das comunidades na gestão dos recursos naturais e na gestão da terra. A lei reconhece expressamente os comités comunitários de gestão destes recursos. É reconhecido às comunidades locais ab initio a personalidade jurídica para o exercício destes poderes. Por essa via, as comunidades fizeram a sua entrada no ordenamento jurídico como parte constitutiva do ente político nacional. Retoma-se assim de algum modo a experiência de participação que tivera lugar logo após a proclamação da independência, tirando lições das suas limitantes, nomeadamente que ao atribuir às populações o mero direito de falar e de participar, sem poder de decisão, o sistema anterior acabou por se esgotar. Ao reconhecer os tribunais comunitários como parte do sistema judiciário, o sector da justiça no nosso país dá uma grande passo no longo processo de integração nacional e jurídica, acolhe a diversidade e a riqueza cultural e cria ao mesmo tempo mecanismos de salvaguarda de um núcleo essencial de valores republicanos, de igualdade e de justiça.

* * *

Weber uma definição famosa recordou que o Estado é a única entidade que pode exercer legitimamente a violência. Os cidadãos renunciaram à prática de fazer justiça por suas mãos e entregaram-no ao Estado, aceitaram confiar e cumprir nas decisões de entidades acima deles porque reconheceram que só assim haveria ordem e estabilidade na sociedade. Cabe assim aos titulares dos cargos públicos a tutela dos interesses de todos, a defesa da coisa pública. Por alguma razão República é o primeiro nome dos nossos países. Aos servidores

cabe exercer não um mandato pessoal mas um serviço nacional, o de representar o interesse de todos. Estas belas palavras são porém em muitos casos apenas palavras. Porque se o Estado não aparece para todos como algo de necessário e possuído, torna-se legítimo roubar o Estado. A nomeação para um cargo público arrisca aparecer assim como meio de enriquecimento pessoal, uma lotaria de prazo determinado que urge aproveitar. Exemplos abundam em todos os continentes, pode dizer-se seguramente que aumentam. O processo faz bola de neve, mais se rouba mais ladrões aparecem. Os riscos para a estabilidade social são incomensuráveis.

As parcerias público privado que é um dos vossos temas de debate encontram-se na encruzilhada do interesse publico e dos interesses privados e colocam novos desafios. Donde decorrem vários corolários: primeiro que a tutela da coisa pública requer um novo modelo de organização e exige uma competência particular na gestão desta nova figura. A segunda, que a noção de conflito de interesses passa a jogar um papel primordial. Por isso a lei proíbe expressamente o envolvimento de funcionários ou de titulares de cargos públicos em qualquer negócio com o Estado, nomeadamente a utilização de cargo público para vantagem particular, própria ou de terceiros.

Dissemos atrás que existem na sociedade valores que podem sustentar as instituições do Estado como a solidariedade, o consenso. Esta posição não é porém acrítica. Um valor positivo como a solidariedade familiar pode tornar-se negativo quando serve de justificação moral para a utilização indevida dos bens do Estado a título de ajudar a família. A generalização de certas práticas anormais como comportamentos normais deve ser objecto de reflexão. Quando por exemplo ao nível do bairro ou da família o crime se torna aceitável, mesmo quando ligeiro, a missão da autoridade torna-se impossível. Não basta por isso educar cidadãos isolados, é preciso educar os conjuntos de que ele faz parte. Sem cair no risco da engenharia social, pode-se desenvolver a compreensão de como o interesse familiar ou individual são melhor servidos pela defesa de um conjunto mais vasto que é a comunidade nacional. Tema que entrosa com o desenvolvimento da consciência nacional e da consciência da cidadania.

* * *

Valores, Ética, bom uso do bens públicos são valores louváveis, é certo.



Mas eles existem através de instituições e de pessoas que os defendem, arriscam incómodos, dissabores e pressões na defesa do interesse público. É imperativo por isso que as vossas decisões tenham o seguimento que merecem junto de outras instituições.

Tudo isto é afinal um prólogo à verdadeira razão que me traz aqui: como cidadão vir prestar homenagem à coragem, à integridade das instituições que VV.EE. representam e nas quais precisamos de ter razões de continuar a confiar.



Comunicação do Presidente do TCU

Ministro Adylson Motta

Excelentíssimos Senhores Presidentes dos Tribunais
Membros de nossa Organização,
Senhores Delegados participantes deste Encontro,

Lamento não poder participar das atividades deste conclave, reunido pela segunda vez na agradável capital moçambicana para deliberar sobre os rumos da Organização das Instituições Supremas de Controle da CPLP. Apesar de não estar presente, não poderia deixar de manifestar-me, em breves palavras, sobre a oportunidade de os irmãos lusófonos reencontrarem-se no continente africano.

Ressalto que o Tribunal de Contas da União está representado pelo Ministro Augusto Nardes, cuja participação certamente contribuirá para o desenvolvimento de discussões proveitosas e a apresentação de recomendações e conclusões positivas para o futuro de nossa Organização.

Destaco, também, a atuação do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, sempre diligente Secretário-Geral da Organização, cujo dedicado trabalho à frente da secretaria culmina na realização de mais esta Assembléia-Geral, ocasião sempre significativa para robustecer nossa aliança e para ratificar os ideais que compartilhamos.

Finalmente, expresse meus sinceros votos de sucesso ao ilustre anfitrião Juiz-Conselheiro António Luís Pale, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique e desta reunião de cúpula. Tenho certeza de que sua capacidade empreendedora se refletirá em primorosa organização e conseqüente êxito do evento, o que resultará em reforço dos vínculos entre nossas Instituições Supremas de Controle, naturalmente unidas pela língua portuguesa.

Reiterando minhas desculpas pela ausência, desejo a todos uma jornada de atividades repleta de realizações.

Tema 1

AS RECOMENDAÇÕES DAS ISC E O ACOMPANHAMENTO DO SEU ACATAMENTO

TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA





ÍNDICE

	Pag.
Introdução	41
1. As recomendações do Tribunal de Contas	43
1.1. As recomendações dentre os meios de exercício de competência do Tribunal de Contas	43
1.2. Natureza e regime jurídico das recomendações	44
1.3. Regime jurídico	44
2. Auditorias do Tribunal de Contas	45
2.1. Princípios a observar na auditoria	46
2.2. Acompanhamento das recomendações	47
Conclusões	48
Recomendações	49
Bibliografia	50



Introdução

A actividade Financeira do Estado, que consiste na gestão de recursos financeiros públicos, não seria eficaz se ela se esgotasse na simples arrecadação de receitas, gasto de dinheiro ou dispêndio de bens para a satisfação de necessidades colectivas públicas. Faltando-lhe a condição de eficácia, estaríamos no puro dever-ser, a que não competia ser, contrariando o ideal pretendido, que é o dever ser a que compete ser.

A eficácia desta actividade advém do controlo que lhe assiste e, conseqüentemente, das sanções que as normas de gestão, nas mãos dos órgãos de controlo, cominam contra a má gestão do erário público. Assim, a actividade financeira do Estado, está sujeita a vários controlos, "que podem ser classificados, por um lado, em controlo de legalidade e controlo de mérito, e, por outro em controlos Jurisdicionais e controlos Administrativos."¹

O controlo de legalidade tem por finalidade analisar a conformidade legal de um acto de gestão financeira; sendo o de mérito o que se destina a avaliar, independentemente da legalidade, o bem fundado da gestão, ou seja, a conveniência e a oportunidade dos actos de gestão financeira.

O controlo jurisdicional é o que é exercido pelos Tribunais, o qual, normalmente incide sobre a legalidade. Em finanças públicas, e dentro do contexto angolano, este controlo pode igualmente ser de mérito, entendendo este, conforme se disse, como sendo a conveniência ou a oportunidade na prática de actos de gestão financeira ou na contratação pública.

Senão vejamos:

Em sede da sucessiva, "o Tribunal de Contas Julga as contas das entidades ou organismos sujeitos à sua jurisdição, com o fim de apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e da realização das receitas, bem como, **tratando-se de contratos, verificar se as condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração.**"²

¹ AMARAL, Diogo Freitas do, "Curso de direito Administrativo Vol. II

² N.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 5/95, de 12 de Abril, Orgânica do Tribunal de Contas

Avaliar as vantagens existentes na contratação pública é um aspecto atinente ao mérito. Dali que, o controlo de mérito também é prosseguido pelo Tribunal, aliás, como veremos, a sua falta na prática de actos de gestão tem sido objecto de recomendação pelo Tribunal de Contas.

No ordenamento Jurídico angolano, o controlo jurisdicional das finanças públicas é acometida ao Tribunal de Contas, instituição suprema de controlo, especialmente encarregue de exercer a fiscalização financeira do Estado e demais pessoas colectivas públicas que a Lei determinar.³

Como Instituição suprema de controlo, desempenha um papel importante no quadro das Finanças Públicas. A existência deste órgão confere maior rigor na gestão financeira.

Existindo embora, na própria administração órgãos de controlo, como a Inspeção geral das finanças e a Inspeção Geral do Estado, o nível de actuação do Tribunal, como órgão judicial, confere maior eficácia à gestão, ao se conservar distinta da Administração, diferentemente dos órgãos referidos que são órgãos da própria Administração, ainda que dotados de poderes especiais.

Assim, a nossa abordagem em relação ao tema e a aplicação destas recomendações faz-se em obediência às próprias recomendações em si mesmas quer como reforço das normas legais vigentes no Nosso Ordenamento Jurídico, que se vêm densificadas pelo facto.

Em suma, de um ou de outro modo, o cumprimento das recomendações constitui um imperativo para a acção do Tribunal, ao pautar a sua actuação no espírito das mesmas.

² Artigo 2.º idem



1. As recomendações do Tribunal de Contas

1.1. As recomendações dentre os meios de exercício de competência do Tribunal de Contas

Para garantir o êxito da sua actuação, o Tribunal de Contas dispõe de instrumentos legais, os quais regulam quer a sua organização interna (normas organizacionais), quer a sua relação com os organismos sob sua jurisdição (normais, procedimentos e relacionais).

Na relação com estes órgãos, as suas competências são exercidas através **de decisões, pareceres e recomendações**.

AS DECISÕES traduzem-se na determinação do direito, na declaração da situação jurídica que deve prevalecer. São as ordens ou instruções⁴, sendo aquelas, comandos individuais, e estas, comandos genéricos e, em geral, com um grau de abstracção. De qualquer modo, umas e outras são de cumprimento obrigatório.

“As decisões e os acórdãos do Tribunal de Contas devem ser prontamente cumpridos por todos os serviços e agentes administrativos e por todas as autoridades públicas”⁵ e “prevalecem sobre as de outras autoridades”⁶.

O n.º 2 do artigo citado, estabelece que elas constituem título executivo, ou seja, com a decisão do Tribunal está ultrapassada a fase declarativa da acção, nos termos gerais de processo.

OS PARECERES, são actos opinativos, o ponto de vista do Tribunal sobre determinada matéria.

Uma das principais competências do Tribunal de Contas é a emissão do parecer à Conta Geral do Estado, art. 7.º, da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril.

⁴ Como exemplo de instruções temos as Resoluções n.º 3, 4, 5 e 6, da 2ª Câmara em matérias de Prestação de contas. Nelas estão as instruções Sobre o modo como os serviços devem proceder na prestação de contas ao Tribunal de Contas; a Resolução n.º 1/1ª Câmara, sobre a instrução dos processos submetidos ao Tribunal para efeitos de visto prévio, condição de eficácia dos actos e contratos a ele sujeitos.

⁵ N.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 5/96 de 12 de Abril.

⁶ N.º 2 do art. 121 da Lei Constitucional da República de Angola

AS RECOMENDAÇÕES são as opiniões do Tribunal, consubstanciando um apelo a que o órgão competente, por si fiscalizado, decide de certa maneira e não de outra. As recomendações têm a sua sede privilegiada nos relatórios de auditoria.

1.2. Natureza e regime jurídico das recomendações

Sendo este o cerne do tema em análise, mister se torna abordarmos da natureza e regime jurídico das recomendações e, no plano seguinte veremos o grau de cumprimento das mesmas pelos organismos a que se dirigem.

Da natureza Jurídica, é de salientar que elas são actos instrumentais, ou seja, não envolvendo decisões do Tribunal ou de autoridade, auxiliam a tomada de decisão pelos órgãos competentes.

Diversamente das Decisões, que, como vimos, são de cumprimento obrigatório, as recomendações não vinculam obrigatoriamente, mas pelo peso de que se revestem, a aferir do órgão de que dimanam, acabam quase sempre vinculando o órgão a actuar no sentido por elas apontado. E, na verdade, antecipando-nos ao que mais adiante será afluído, as recomendações do Tribunal de Contas têm sido cumpridas pelos seus destinatários na quase totalidade.

1.3. Regime jurídico

As recomendações têm a sua sede privilegiada na verificação externa das contas. Neste âmbito, o artigo 37.º do Decreto n.º 23/01, de 12 de Abril, Regulamento da Organização e do Processo do tribunal de contas, estabelece o seguinte:

“A verificação externa das contas será feita com recurso aos métodos e técnicas de auditoria decididos, em cada caso, pelo Tribunal e concluirá pela elaboração de aprovação de um relatório, do qual deverá constar o seguinte:

- a) Entidade fiscalizada;
- b) Responsáveis pela gestão e prestação da conta
- c) ³.”

³ Estão omitidas as alíneas que não se prestam à matéria em abordagem.



Recomendações para serem supridas as deficiências de gestão, organização funcionamento dos organismos ou entidade.

Na verificação interna das contas, ainda que não resulte o exposto da lei, sempre que uma conta não seja declarada em termos, são formuladas recomendações para que as próximas prestações sejam devidamente apresentadas.

No parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 5/96, ao propor as mediadas a adoptar para melhorar a gestão económica e financeira dos recursos do Estado e do sector público, poderá formular recomendações. Por razões técnicas, o Tribunal de Contas ainda não emitiu nenhum parecer à Conta Geral do Estado.

Finalmente, em sede da preventiva, o Tribunal tem formulado recomendações nos processos de visto.

Em suma, diríamos que as recomendações do Tribunal de Contas com excepção das que devem constar sobre a Conta Geral do Estado, pelas razões acima apontadas, incidem essencialmente sobre os seguintes aspectos:

- Pela má instrução dos processos de visto e dos relatórios de contas;
- Pela verificação de irregularidades e de ilegalidades nos actos de gestão e de contratação pública.

2. Auditorias do Tribunal de Contas

O Tribunal pode, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, realizar auditorias a determinados aspectos da gestão financeira das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo, sem prejuízo do estabelecido no artigo 19.º da mesma Lei.

Todas as auditorias caracterizam-se por limitações que afectam a capacidade do auditor de detectar erros materiais, limitações estas que resultam de factores como:

- O recurso a técnicas de teste e de amostragem;

- As limitações inerentes a qualquer sistema contabilístico ou de controlo interno, por exemplo, a possibilidade de conluio;
- O facto que a maioria dos comprovativos são de ordem persuasiva, ao contrário de conclusiva.

Os processos de auditoria concluem pela elaboração e aprovação de um relatório.

2.1. Princípios a observar na Auditoria

Finda a auditoria e realizado o seu diagnóstico final, o auditor elabora um relatório detalhado das suas actividades, destacando os problemas encontrados, os efeitos e as recomendações de melhoramento e/ou modificações de fundo.

Os serviços de controlo interno, designadamente a Inspecção Nacional de Finanças e a Direcção Nacional de Contabilidade ou quaisquer outros organismos ou entidades de controlo ou auditoria dos organismos da administração pública, assim como do sector empresarial do Estado, estão sujeitos a um dever especial de cooperação com o Tribunal de Contas. Artigo 14.º (Cooperação dos órgãos de controlo interno).

No exercício das funções, o Tribunal de Contas tem direito à cooperação de todas as entidades públicas e privadas. Artigo 18.º, da Lei 5/96 (Dever de cooperação).

As entidades públicas devem obrigatoriamente e sempre que solicitada presta informação transparente sobre as irregularidades que este deve apreciar e dos quais tomem conhecimento no exercício das suas funções.

Os relatórios dos diversos serviços de inspecção, devem ser sempre remetidos ao Tribunal, quando contenham matéria de interesse para sua acção.

Em todos os processos da jurisdição do Tribunal de Contas é assegurado o exercício do contraditório, devendo os responsáveis, os organismos e todas as entidades sujeitas ao poder Jurisdicional do Tribunal ser ouvidos sobre os factos e responsabilidades que lhes são imputados e atribuídos. Artigo 21.º (Princípio do contraditório).

A audição deve ser feita antes de serem formulados pelo Tribunal, juízo de censura ou outros contra os interessados.



Ao formular as recomendações, o auditor deve ser objectivo e independente e atento para verificar se as deficiências encontradas foram corrigidas ou se foram cumpridas determinadas recomendações.

Ao elaborar o seu parecer ou relatório de auditoria, o auditor deve levar em conta a relevância da questão dentro do conjunto das contas (auditoria financeira e de conformidade) ou a natureza da entidade fiscalizada ou de sua actividade (auditoria de desempenho).

Em suma, os serviços sob jurisdição do Tribunal de Contas, têm revelado uma boa cooperação no cumprimento das recomendações. Na verdade, mesmo em sede das auditorias, muitas têm como base os relatórios de inspecção dos órgãos de controlo interno, no âmbito do cumprimento dos acórdãos do Tribunal.

2.2. Acompanhamento das recomendações

Já acima, ao nos referirmos sobre à actividade financeira do Estado, dissemos que ela só seria eficaz, se fosse acompanhada de uma actividade de controlo.

As recomendações do Tribunal, entendidas como modos de exercício das suas competências, seriam igualmente ineficazes se não fosse o controlo que se exerce sobre o cumprimento quer das decisões quer das recomendações ou mesmo dos pareceres.

As decisões do Tribunal, trazidas ainda aqui, sendo embora de cumprimento obrigatório, precisam, ainda assim, de serem acompanhadas, porque como normas do dever ser dirigidas a seres livres, que por sua vez, no uso, do bom ou mau da sua liberdade, podem pautar a sua conduta no sentido contrário à decisão do Tribunal.

Se as decisões que, por lei, se revestem de maior força, carecem de um acompanhamento, naturalmente, por maioria de razão, merecerão maior acompanhamento as recomendações, destituídas de tal força vinculativa.

Desde logo, o grau de cumprimento das recomendações faz-se privilegiadamente nas acções de auditorias, sem prejuízo dos processos de visto.

Conclusões

1. No ordenamento jurídico angolano, o Tribunal de Contas pode formular recomendações no parecer a emitir sobre a Conta Geral do Estado, nos processos de visto, na verificação externa das contas, nos relatórios de auditoria e na verificação interna, sobretudo quando a conta não estiver em termos;
2. As recomendações visam atacar aspectos relacionados não só com a violação das leis sobre a gestão financeira, mas também o mérito, nomeadamente a conveniência e a oportunidade da gestão;
3. As recomendações feitas às entidades fiscalizadas são acompanhadas quer por meio do processo de auditoria quer através de informações solicitadas expressamente sobre o assunto à entidade;
4. A recusa do fornecimento das informações sobre o grau de acatamento das recomendações é sancionado com multa;
5. No cumprimento das várias recomendações saídas, o Tribunal de Contas tem preservado a sua independência no relacionamento com os demais órgãos de soberania e tem sabido exercer a sua fiscalização de modo a garantir a boa gestão da coisa pública.
6. Os pareceres e recomendações do Tribunal de Contas, têm contido sempre uma síntese das deliberações jurisdicionais violadas e as medidas a adoptar para melhorar a gestão económica e financeira dos recursos do Estado e do sector público.
7. As recomendações são as acções sugeridas pelo auditor em relação aos objectivos da auditoria.



Recomendações

Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas não vem claramente expresso o momento em que o Tribunal de Contas deve formular recomendações, com excepção ao parecer à Conta Geral do Estado e aos processos de verificação interna das contas.

Assim, deve o Tribunal de Contas definir a natureza jurídica das recomendações por si formuladas.

Deve-se também definir as consequências jurídicas pelo não cumprimento das recomendações, sobretudo nos processos de prestação de contas, deve o Tribunal de Contas, instruir no sentido das entidades, quando solicitadas, prestarem informações sobre o grau de cumprimento das recomendações formuladas no exercício anterior.

Bibliografia

1. Revista do Tribunal de Contas de Angola;
2. Despesas Públicas & Gestores Orçamentais, EDIJURIS, Ministério das Finanças, 1ª edição – 2005;
3. Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei n.º 5/96, de 12 de Abril;
4. Código de ética e normas de auditoria (INTOSAI);
5. Manual de auditoria (INTOSAI);
6. Regulamento interno de funcionamento da 2.ª câmara do Tribunal de Contas;
7. Amaral, Diogo Freitas, "Curso de direito administrativo", vol. II;
8. Resoluções da 1.ª e 2.ª câmara do Tribunal de Contas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL





ÍNDICE

	Pag.
1. Apresentação	55
2. Discutindo o conceito de monitoramento.....	55
3. A experiência do TCU	57
Histórico	57
Perfil das recomendações proferidas pelo TCU	59
Etapas do monitoramento das recomendações	61
Resultados alcançados	64
4. Conclusão	66
5. Recomendações	67
Referências	68



1. Apresentação

Os produtos finais das auditorias de conformidade ou de natureza operacional são o parecer conclusivo e as recomendações necessárias às correções pertinentes. O parecer conclusivo resume os principais achados de auditoria e indica áreas com possibilidades de melhoria quanto à aplicação dos recursos. As recomendações sugerem como essas melhorias podem ser efetivadas. Caso não representem adequadamente os resultados da auditoria, podem comprometer a credibilidade e o impacto esperado do trabalho.

Consideram-se boas conclusões e recomendações aquelas que retratam os achados de forma concisa, organizam as informações e oferecem ações estruturadas que permitam que os órgãos auditados utilizem os recursos da forma mais econômica, eficaz, eficiente e efetiva.

No entanto, a identificação desses aspectos e a elaboração de recomendações pertinentes, por si só, são insuficientes para produzir as melhorias pretendidas. Faz-se necessário garantir a efetiva implementação das propostas de modo que os efeitos desejados possam ser alcançados.

A atividade de monitoramento assume, portanto, importância crucial, pois permite acompanhar as providências tomadas no âmbito do órgão ou programa auditado em resposta às recomendações proferidas, maximizando-se a probabilidade de que as recomendações sejam adequadamente adotadas.

O presente trabalho pretende discutir o conceito de monitoramento, apresentar a experiência do Tribunal de Contas da União na implementação dessa atividade e sugerir ações que contribuam para o seu aprimoramento nas Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

2. Discutindo o conceito de monitoramento

O monitoramento é um componente do ciclo de gestão. Como tal, verifica a efetividade e eficiência do processo de execução de um órgão,

programa ou ação a fim de identificar suas realizações e fraquezas e recomendar medidas corretivas para otimizar os resultados desejados.

Além de acompanhar a evolução do desempenho das entidades, o monitoramento permite a retroalimentação do sistema, na medida em que fornece aos gestores o *feedback* de que necessitam para verificar se as ações que vêm adotando têm contribuído para o alcance dos resultados desejados ou se precisam ser adequadas, de modo a assegurar que os resultados e efeitos sejam alcançados.

Dessa forma, além de maximizar a probabilidade de adoção das recomendações e acompanhar as providências adotadas, a atividade de monitoramento garante o alcance dos efeitos desejados e permite verificar a adequação das recomendações em face das condições vigentes. Ao final do processo, é possível também aferir o benefício decorrente das recomendações implementadas.

Registra-se, ainda, o auxílio prestado ao gestor no acompanhamento do desempenho do órgão/programa. Em última análise, as informações obtidas contribuirão para alimentar o processo orçamentário e o de formulação de políticas públicas.

Segundo diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional estabelecidas pela Intosai, os principais objetivos do monitoramento das recomendações expedidas por Instituições Supremas de Controle são (Intosai, 2004):

- aumentar a eficácia dos relatórios de auditoria – a razão primordial para a realização de monitoramento dos relatórios de auditoria é aumentar a probabilidade de que as recomendações sejam implementadas;
- ajudar a Administração Pública e o Poder Legislativo – o monitoramento tem que ser útil para orientar as medidas do Poder Legislativo;
- avaliar a gestão da ISC – a atividade de monitoramento proporciona uma base para valorar e julgar a gestão da ISC; e
- criar incentivos para o aprendizado e o desenvolvimento – as atividades de monitoramento podem contribuir para melhoria do conhecimento e dos procedimentos.



3. A experiência do TCU

Histórico

É recente a iniciativa do Tribunal de Contas da União em monitorar as recomendações proferidas pelo Plenário da Corte. A realização da etapa de monitoramento foi introduzida, de forma regular, nas auditorias de natureza operacional - Anop, também chamadas auditorias de desempenho, realizadas a partir de 1998 e foi incorporada como instrumento de fiscalização, previsto no Regimento Interno do TCU, a partir de 2003.

O fortalecimento da ação gerencial do Estado com foco em resultados, ocorrido nos anos 90, levou o Tribunal, de forma gradativa, a se aparelhar para o controle do desempenho das ações e políticas públicas.

Em 1998, com a finalidade de desenvolver e disseminar métodos e padrões voltados ao controle desses novos modelos de gestão pública, o TCU firmou acordo de cooperação técnica com o *Department for International Development* – DFID, do Reino Unido. O projeto, com vigência até 2006, voltou-se, na primeira fase, para o desenvolvimento de técnicas e metodologia relacionadas à auditoria de desempenho. Na última fase, buscou avaliar programas governamentais e modelos regulatórios de serviços públicos voltados à superação da pobreza e à desigualdade social no país, o fortalecimento do controle social e a aproximação com a sociedade civil. Até 2005, foram realizadas 57 auditorias por força do acordo de cooperação.

A atividade de monitoramento ficou, inicialmente, restrita às avaliações de programas governamentais realizadas no âmbito do projeto de cooperação internacional. A importância do tema levou o Tribunal a produzir um roteiro para monitoramento dessas auditorias, em 2002, e a incluir a atividade como uma das modalidades de fiscalização no Regimento Interno revisado e aprovado no ano seguinte.

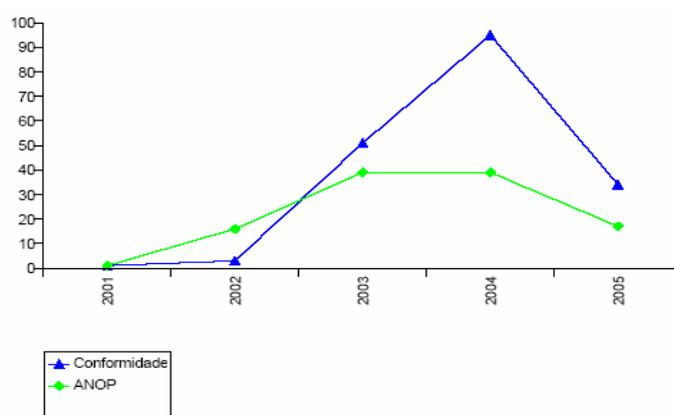
O artigo 243 do normativo interno estabelece que “monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos”. Assim, a partir de 2003, a

atividade passou a abranger, além das auditorias de natureza operacional, também as de conformidade.

Segundo dados registrados em sistema de informação gerencial do Tribunal¹, do total de 257 monitoramentos realizados no período de 2001 a 2005, observa-se que mais da metade (159) referem-se a auditorias de conformidade. Os outros monitoramentos (38%) dizem respeito a auditorias de natureza operacional, sejam do tipo desempenho operacional ou avaliação de programas.

Pode-se observar, no Gráfico 1, a evolução dessa atividade no período, com atenção para os picos ocorridos em 2004, principalmente com relação aos monitoramentos das auditorias de conformidade. Conforme comentado, esse crescimento reflete a importância que o tema suscitou no âmbito da instituição e a conseqüente inclusão da atividade no Regimento Interno, que levou à sistematização da atividade por parte do TCU.

Gráfico 1 - Evolução da atividade de monitoramento no TCU - 2001 a 2005



Fonte: Sistema Sinergia do TCU

¹ O sistema Sinergia é um *datawarehouse* com informações acerca de atividades e áreas do TCU.



Ainda pode-se verificar que, de 2004 para 2005, houve um decréscimo do número total de monitoramentos realizados: de 95 para 51. Esse fato pode estar relacionado à ampla mobilização da força de trabalho do Tribunal, em 2005, para a realização de auditorias de conformidade em vários setores da administração pública em decorrência de denúncias de esquemas de corrupção levantadas no âmbito de apurações a cargo do Congresso Nacional.

Apesar do crescimento do número de monitoramentos ao longo desse anos, apenas os monitoramentos referentes às auditorias de desempenho dispõe de roteiro específico para a sua realização, motivo pelo qual o presente trabalho abordará as auditorias de natureza operacional, modalidade avaliação de programas, realizadas pelo TCU, no período de 2000 a 2005.

A auditoria de natureza operacional compreende duas modalidades: auditoria de desempenho operacional e avaliação de programas. A primeira examina em que medida as organizações governamentais operam de forma econômica, eficiente e eficaz - lida, portanto, com aspectos relacionados a práticas antieconômicas e ineficientes, cumprimento de metas previstas, aquisição, proteção e utilização dos recursos de órgãos e entidades públicas e cumprimento de dispositivos legais.

A segunda modalidade, avaliação de programas, constitui-se em um processo de coleta e análise sistemática de dados sobre programas, atividades ou órgãos, com o objetivo de avaliar a economia, eficiência, eficácia e efetividade. As recomendações oriundas dessas auditorias podem conter tanto medidas para incrementar a qualidade do gasto público quanto proposta de indicadores que permitam acompanhar o desempenho do programa ou do órgão auditado após a auditoria.

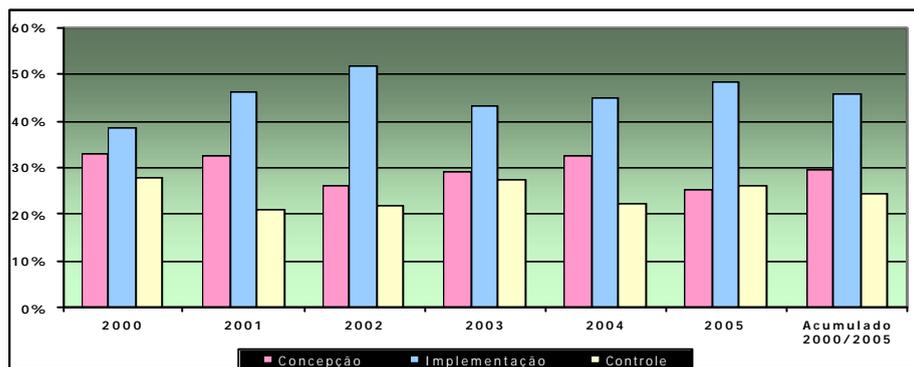
Perfil das recomendações proferidas pelo TCU

O Tribunal de Contas da União tem investido fortemente na produção de recomendações mais efetivas e de melhor qualidade nos seus trabalhos de natureza operacional, a fim de obter resultados cada vez mais expressivos no acompanhamento dessas propostas.

Estudo recente publicado pelo TCU² apresentou dados sobre o perfil das recomendações proferidas pela Corte em avaliações de programas governamentais, realizadas no período de 2000 a 2005. As recomendações voltaram-se, principalmente, ao aperfeiçoamento dos aspectos de concepção, implementação e controle estatal e social dos programas de governo.

O Gráfico 2 demonstra a distribuição das recomendações no período analisado, agrupadas segundo as respectivas etapas. Observa-se expressivo percentual de ações voltadas para todos os aspectos, com foco, no entanto, para aquelas direcionadas à implementação dos programas/ações.

Gráfico 2 - Histórico das recomendações do TCU nas avaliações de programas de governo – 2000/2005



Fonte: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (BRASIL, 2006, p. 265)

Esse fato reflete, segundo o relatório, as dificuldades gerenciais e operacionais que acompanham a execução das ações públicas no País. Quaisquer medidas que pretendam apurar metas e resultados ficam prejudicadas, além de inviabilizar o processo transparente e objetivo de prestação de contas.

Na etapa de implementação, ainda mereceu destaque a falta de articulação entre as políticas e ações de governo, constituindo-se em área para a qual foram direcionadas 21,3% das recomendações. Questões como a necessidade de melhoria da capacitação das equipes gerenciais, o aperfeiçoamento da assistência técnica e o apoio às equipes estaduais e

² Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, exercício 2005, capítulo 6, subitem 6.2 - Responsabilidade Social, p. 242-272.



municipais, por parte dos órgãos federais, também foram consideradas nos relatórios de auditoria.

Conforme analisado no relatório, das recomendações que objetivaram o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle estatal e social dos programas de governo, 43,4% foram direcionadas ao aperfeiçoamento da sistemática e dos instrumentos de monitoramento e avaliação e 36,4% à melhoria da eficiência operacional. A melhoria das instâncias de controle social tem também merecido destaque nesse tipo de auditoria. Apesar do foco em desempenho, as equipes têm se deparado com a necessidade de tecer recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da sistemática e dos instrumentos de prestação de contas dos recursos aplicados e à apuração de impropriedades na execução dos programas ou das ações de governo.

Diversas recomendações sobre aspectos vinculados à concepção dos programas governamentais analisados também foram expedidas pelo TCU: das 45 avaliações de programas realizadas no período de 2000 a 2005, 22 continham recomendações dessa natureza. A maioria das medidas (39%) objetivou aperfeiçoar os instrumentos normativos e ajustar procedimentos operacionais pouco contemplados no processo de planejamento das ações.

Etapas do monitoramento das recomendações

O primeiro passo para realizar a atividade de monitoramento é a criação, para cada auditoria, de um grupo de contato. A medida é prevista em decisão proferida pelo Tribunal quando da apreciação do relatório de auditoria.

A criação do grupo de contato visa a facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações e à evolução dos indicadores de desempenho definidos. O grupo deve ser integrado por servidores dos órgãos auditados e, também, de representantes do controle interno da administração federal.

Após proferida a decisão, é agendada com o gestor do órgão ou programa auditado a primeira reunião do grupo, quando serão apresentadas as recomendações constantes do Acórdão do TCU e a proposta de monitoramento. Serão discutidos, também, o cronograma do monitoramento, as recomendações-chave, a elaboração do plano de ação e eventuais sugestões do auditado.

A formação do grupo de contato é especialmente recomendável quando a implementação das recomendações for mais complexa, demandar tempo mais longo de acompanhamento, envolver unidades de ministérios diferentes ou quando for percebida alguma resistência por parte do auditado.

Mesmo quando não for criado o grupo de contato, recomenda-se que seja promovida reunião com representantes dos escalões responsáveis pela adoção das providências necessárias (agentes com poder de decisão).

A segunda etapa do monitoramento consiste em firmar compromisso com os gestores responsáveis pelo órgão ou programa auditado, a fim de se definir um cronograma, chamado de plano de ação, em que serão indicados responsáveis, atividades e prazos para a implementação das recomendações formuladas pelo TCU. Assim como o grupo de contato, a elaboração do plano de ação é ação determinada pelo Tribunal ao gestor, quando da apreciação do relatório de auditoria.

A elaboração do plano deverá ser realizada pelos gestores do órgão ou programa auditado, de forma a possibilitar o planejamento de medidas para implementar as recomendações propostas. O objetivo é comprometer o órgão auditado na implementação das recomendações.

A equipe de auditoria deve, no entanto, interagir com os gestores e acompanhar o processo de construção do plano, com o objetivo de incentivar a construção de metas desafiadoras, de prazos realistas e de considerar dificuldades e obstáculos para a sua implementação, pois o plano de ação acordado deve ser exequível.

Segundo o roteiro de monitoramento do TCU, é desejável que o plano de ação inclua também os benefícios efetivos decorrentes da implementação das recomendações, pois são estes que, em última análise, demonstram as melhorias decorrentes da realização das auditorias de natureza operacional.

Os benefícios devem ser estimados e podem ser referentes a (TCU, 2003):

- impactos financeiros quantificáveis - implicam melhoria de economia ou eficiência, resultando em redução de despesa ou aumento de receita. Por exemplo: "estima-se que a implementação dessas recomendações economizará R\$ 2 milhões de custos operacionais";
- impactos qualitativos quantificáveis - redução de tempo de espera, prazo de recolhimento de débito, representados, por exemplo, por



- estimativas do tipo: “o impacto desta recomendação poderá causar a diminuição do prazo de recolhimento do débito em cerca de 30 dias”;
- impactos qualitativos não quantificáveis - melhoria em procedimentos gerenciais, por exemplo. Pode gerar afirmações do tipo: “espera-se que esta recomendação resulte na definição de novos critérios de financiamento”;
 - identificação de desperdícios - constatações de procedimentos inadequados, geradores de prejuízos que não foram corrigidos, tais como excesso de estoques ou compras ineficientes, por exemplo.

O roteiro sugere que sejam realizados três monitoramentos: 6, 12 e 24 meses após a publicação do Acórdão ou da apresentação do plano de ação. No entanto, o cronograma de monitoramento deverá ser adaptado às particularidades de cada auditoria. É possível que haja metas com prazos críticos e que mereçam monitoramento diferenciado ou pode haver alteração de valores apresentados por indicadores de desempenho que demandem maior tempo de maturação e provoquem a extensão do monitoramento.

Ao final de cada monitoramento deverá ser elaborado um relatório, com o objetivo de relatar, sinteticamente, a situação da implementação das recomendações e as melhorias de desempenho do órgão ou programa auditado.

O último relatório de monitoramento, chamado de relatório de impacto das recomendações, deve conter os resultados efetivamente atingidos, os impactos causados pela implementação das recomendações e a forma de mensuração desses impactos. Essa é a última fase do processo e é quando torna-se possível avaliar até que ponto a intervenção exercida pela instituição de controle em um órgão, programa ou ação de governo conseguiu promover melhorias nos processos ou na qualidade dos serviços ou bens ofertados. A contabilização dos impactos é sempre negociada, de forma que os próprios órgãos reconheçam os benefícios decorrentes das recomendações.

Em qualquer dos períodos verificados, deve-se classificar as recomendações, segundo o grau de implementação, em uma das seguintes categorias (TCU, 2003):

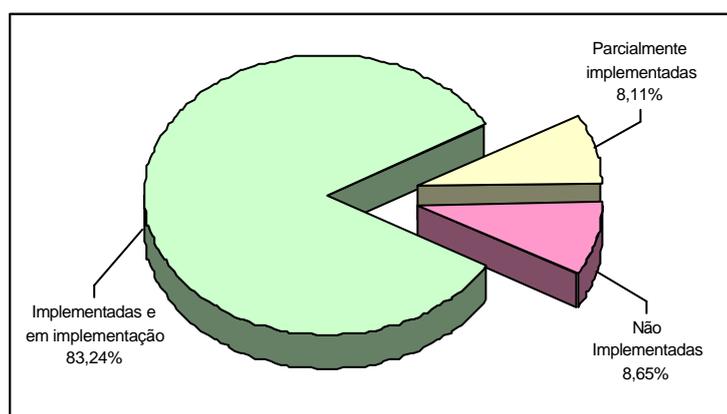
- a) implementada;
- b) não implementada;

- c) parcialmente implementada - quando a implementação pode ser medida em unidades de produtos e nem todos os produtos foram concluídos. Ou quando o gestor considerou concluídas as providências referentes à implementação da recomendação, sem implementá-la totalmente;
- d) em implementação - se as providências para implementar a recomendação ainda estiverem em curso (só aplicável para o 1.º e 2.º monitoramentos) ou se a recomendação for de implementação contínua;
- e) deixou de ser aplicável - em razão de mudanças na estrutura do órgão ou da regulamentação do programa;
- f) sem informação - essa categoria não deve ser utilizada no relatório de impacto.

Resultados alcançados

O TCU realizou, no período de 2000 a 2005, 26 monitoramentos do impacto das recomendações referentes às auditorias de natureza operacional, do tipo avaliação de programas, ocorridas entre os anos de 1998 a 2002.

Gráfico 3 - Situação das recomendações referentes a avaliações de programas realizadas no período de 2000 a 2005



Fonte: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo do TCU



Do total de monitoramentos realizados, observa-se, no Gráfico 3, que a grande maioria (83,24%) das recomendações expedidas pelo Tribunal foram consideradas implementadas ou em implementação e, ainda, 8,11% encontravam-se parcialmente implementadas à época do monitoramento. Em contraposição, apenas 8,65% das recomendações não foram executadas pelos gestores dos programas avaliados.

Considera-se esse índice excelente, se comparado com o desempenho de instituições de controle com ampla experiência nessa área.

Ao longo do período analisado, o TCU identificou benefícios resultantes dos trabalhos de avaliação de programas após conhecer o andamento da implementação das recomendações exaradas pela Corte. Como exemplo, pode-se citar a auditoria realizada no Programa Nacional do Livro Didático, cujo principal impacto apontado foi que o valor total economizado pelo programa em três anos, em decorrência da implementação das recomendações do TCU, foi de cerca de R\$ 1.440.000,00. Nesse caso, a relação custo/benefício foi de aproximadamente R\$ 25,26 poupados pelo programa para cada real investido na auditoria.

Em outro exemplo, observa-se que a implementação de recomendações formuladas pelo TCU para o Programa Proágua permitiu a economia de 57% (R\$ 200 milhões) sobre os recursos inicialmente programados para a implantação de um projeto de adução de água.

A maioria dos benefícios auferidos, no entanto, têm sido qualitativos, na medida em que boa parte das recomendações formuladas pelo Tribunal voltam-se, principalmente, a aspectos relacionados à concepção dos programas. A precariedade dos sistemas de informações gerenciais e de custos na administração pública impõe dificuldades às estimativas para aferição dos benefícios econômico-financeiros decorrentes das recomendações propostas.

4. Conclusão

O Tribunal de Contas da União tem investido fortemente na produção de recomendações mais efetivas e de melhor qualidade nos seus trabalhos de natureza operacional. No entanto, a experiência tem demonstrado que a elaboração de recomendações objetivas e pertinentes, por si só, é insuficiente para produzir as melhorias pretendidas. Faz-se necessário garantir a efetiva implementação das propostas de modo que os efeitos desejados possam ser alcançados.

Nesse contexto, a atividade de monitoramento surge como sendo de crucial importância para verificar a economia, eficiência e efetividade de um programa ou projeto. Além de acompanhar a evolução do desempenho das entidades, o monitoramento permite a retroalimentação do sistema, na medida em que fornece aos gestores o *feedback* de que necessitam para verificar se as ações que vêm adotando têm contribuído para o alcance dos resultados desejados ou se precisam ser adequadas, de modo a assegurar que os resultados e efeitos sejam alcançados.

Apesar de sua recente atuação nessa área, o Tribunal de Contas da União vem desenvolvendo com sucesso a atividade de monitoramento. Tanto as recomendações expedidas em auditorias de conformidade como aquelas oriundas das auditorias de natureza operacional têm sido acompanhadas. Esse procedimento foi mais intensificado a partir de 2003, com a inclusão da atividade no Regimento Interno da Corte como um dos instrumentos de fiscalização que devem ser utilizados pelo Tribunal.

O roteiro de monitoramento aprovado pelo TCU para realizar a atividade de monitoramento das recomendações expedidas nas auditorias de natureza operacional sugere que sejam realizados três monitoramentos ou mais, se necessário, em intervalos de 6, 12 e 24 meses após a publicação do Acórdão ou da apresentação do plano de ação.

O relatório do terceiro monitoramento, também chamado de monitoramento do impacto das recomendações, deve conter os resultados efetivamente atingidos, os impactos causados pela implementação das recomendações e a forma de mensuração desses impactos. Essa é a última fase do processo e é quando torna-se possível avaliar até que ponto a intervenção exercida pelo TCU em um órgão, programa ou ação de governo conseguiu promover melhorias nos processos ou na qualidade dos serviços ou bens ofertados.



5. Recomendações

Pode-se afirmar que a atividade de monitoramento é instrumento essencial para assegurar o bom desempenho das Instituições Supremas de Controle. A nossa atuação não mais se resume ao mero controle da legalidade, mas avança no sentido de uma postura mais orientada para o exame dos resultados da ação pública e do efetivo atendimento das necessidades da sociedade.

Nesse sentido, o acompanhamento dos efeitos dessa nova postura pode fornecer informações gerenciais sobre a evolução temporal do desempenho das entidades auditadas e criar parâmetros de comparação com entidades congêneres.

A fim de contribuir para o bom desempenho das Instituições Supremas de Controle, sugere-se as seguintes alternativas:

- Promovam o estabelecimento no Plano Estratégico de cada Instituição Suprema de Controle de meta específica relacionada às atividades de monitoramento das recomendações resultantes dos trabalhos de auditoria.
- Adotem mecanismos para sistematizar a atividade de monitoramento no âmbito das ISC, tanto para as auditorias de natureza operacional como para as de conformidade.
- Examinem a possibilidade de adotar, de forma seletiva, procedimentos de monitoramento voltados não apenas para conhecer o andamento da implementação das recomendações exaradas pelas ISC, mas também, e principalmente, para identificar os benefícios resultantes, evidenciando os impactos quantitativos e/ou qualitativos desses trabalhos.
- Adotem, nas auditorias de natureza operacional, a prática de acordar com o gestor o impacto esperado após a realização do trabalho, como forma de comprometer o órgão auditado na implementação das recomendações.

Referências

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2002.

_____, Tribunal de Contas da União. Portaria nº 12, de 15 de março de 2002. Aprova o Roteiro para monitoramento de auditorias de natureza operacional. Brasília, DF, 2002.

_____, Tribunal de Contas da União. Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2005/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2006.

NAO. Writing Smart Recommendations. Guia produzido pelo National Audit Office Information Centre, 2001.

Intosai. Implementation Guidelines for Performance Auditing: Standards and Guidelines for Performance Auditing based on Intosai's Auditing Standards and practical experience. Estocolmo, Suécia, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE





ÍNDICE

	Pag.
1. Introdução	73
2. A abordagem das recomendações e o seu acatamento no quadro das Assembleias Gerais das ISC' s da CPLP.....	73
3. As recomendações do Tribunal de Contas de Cabo Verde	74
a) O Regime Jurídico.....	74
b) O acompanhamento das recomendações.....	77
4. Conclusões e Recomendações	78



1. Introdução

Num Estado de direito democrático é indiscutível o papel que desempenham as Instituições Superiores de Controlo na procura da verdade e na realização da justiça financeira.

Para o cumprimento deste desiderato devem socorrer de diversos instrumentos no sentido de fazer com que os actos que praticam sejam devidamente acatados e tenham a eficiência e eficácia desejada.

De entre esses figuram nomeadamente, as decisões, os pareceres e as recomendações.

As decisões que podem tomar a forma de ordens ou instruções.

Os pareceres que têm carácter consultivo e as recomendações que são distintas dos actos acima referidos.

No caso concreto do Tribunal de Contas de Cabo Verde, os instrumentos por que se rege facultam-lhe a possibilidade de emitir instruções indispensáveis ao exercício das suas competências, dar pareceres por sua iniciativa ou a solicitação da Assembleia Nacional ou do Governo e produzir recomendações no exercício dos seus poderes gerais de controlo no sentido da tomada de medidas correctivas ou de providências por parte dos órgãos controlados, com vista a uma melhoria da sua gestão.

2. A abordagem das recomendações e o seu acatamento no quadro das Assembleias Gerais das ISC's da CPLP

Nos Encontros já realizados desde Brasília a Fortaleza, as recomendações têm exercido um papel de destaque. Destas, importa salientar as referentes à necessidade dos Tribunais de Contas:

- a) Promoverem, permanentemente, o controlo efectivo do grau de acatamento das suas recomendações pelos respectivos destinatários;

- b) Providenciarem um diagnóstico das respectivas deficiências conjunturais e estruturais, que limitam o desenvolvimento das auditorias no conjunto das acções de controlo externo, identificando as oportunidades de melhoria, com vista ao estabelecimento de um programa de aperfeiçoamento nesses aspectos;
- c) Adoptarem-se de uma legislação actualizada, capaz de permitir a sua transformação em instituições modernas e eficientes, como supremos órgãos de controlo de actividade pública.

3. As Recomendações do Tribunal de Contas de Cabo Verde

a) O Regime Jurídico

O Tribunal de Contas de Cabo Verde é, de acordo com o art. 216.º da Constituição da República, (1.ª Revisão Ordinária – 1999) o órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo à lei regular a organização, a composição e o seu funcionamento.

Inserido no aparelho judiciário, este Tribunal exerce funções da maior relevância no ordenamento jurídico-financeiro, decorrentes do poder que a Lei lhe confere para julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à sua jurisdição, e as correspondentes responsabilidades financeiras daí advenientes – sancionatórias e reintegratórias – instrumentos fundamentais para a materialização da democracia pluralista, separação e independência dos poderes, no respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos indivíduos que exercem funções susceptíveis de responsabilidades financeiras.

A Lei n.º 84/IV/93 de 12 de Julho, estabelece no seu artigo 9º que esse Tribunal reunido em plenário tem o poder de emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, apreciando designadamente os seguintes aspectos:



- a. Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b. Fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos administrativos, dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras para as entidades sob a sua jurisdição;
- c. Julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal;
- d. Fiscalizar a legalidade das despesas dos organismos, serviços e demais entidades em regime de instalação.

Neste exercício, o Tribunal de Contas apenas aprecia os critérios técnicos e de legalidade examinando designadamente o cumprimento dos princípios e normas da Contabilidade Pública, do Direito Financeiro e demais diplomas com implicação a nível orçamental.

Sublinhe-se que nessa apreciação evita o Tribunal, tanto quanto possível, formular juízos de natureza política, de conveniência ou oportunidade da cobrança desta ou daquela receita ou da realização desta ou daquela despesa, desde que uma e outra obedeçam os requisitos prescritos nas leis. Todavia, não se coíbe, onde e quando se mostrar necessário, de recomendar ao Parlamento e ao Governo, no âmbito da competência de cada Poder, a tomada de medidas correctivas ou de providências com vista a melhorar a execução anual do Orçamento, tendo sempre em conta o princípio da mais racional utilização possível das dotações aprovadas e o princípio da melhor gestão da tesouraria (art. 16.º da LEOE, in fine).

Tem constituído neste quadro, como principais recomendações o seguinte:

- i. Implementação de medidas organizacionais, junto dos serviços da administração fiscal e aduaneira, contabilidade pública e do tesouro, na organização e exposição do arquivo de documentação de suporte e outras informações necessárias à auditoria dos valores, apresentados na CGE
- ii. Implementação de medidas que ponham cobro ao incumprimento das obrigações de prestação de informações, por parte dos institutos

e serviços autónomos, no sentido do reforço da consolidação das "Receitas Globais dos Fundos e Serviços Autónomos, por forma que a execução das receitas e despesas do estado, traduza a totalidade das operações.

- iii. Definição clara e aprovação dos modelos de mapas respeitantes a:
 - i) Mapa de Conta Geral dos Fluxos Financeiros; ii) Mapa de aplicação do produto do empréstimo; iii) Mapa de movimento da dívida pública;
- iv. Introdução de maior rigor na fixação do limite da dívida pública interna, fazendo acompanhar o relatório da Conta Geral do Estado, de elementos de apreciação anual da aplicação dos resultados do Trust Fund e da Dívida;
- v. Aceleração das medidas com vista ao estabelecimento de mecanismos adequados que permitam a integração e contabilização, pelos serviços competentes, das despesas decorrentes da execução de todos os programas de investimento público, independentemente do financiamento ter origem interna ou externa;
- vi. Acompanhamento e suporte dos saldos de início e fim de exercício da demonstração de conformidade e respectivos extractos da Conta corrente e das restantes Contas que compõem a Caixa do tesouro, quer do DGT como do BCV, com vista a permitir formular, com elevado grau de razoabilidade, um juízo de legalidade e da conformidade da execução orçamental às leis em vigor
- vii. Implementação de um sistema de acompanhamento anual e registo dos benefícios fiscais consentidos, bem como de outros incentivos concedidos, e sua apresentação no relatório da CGE;
- viii. Esforço de compatibilização interna dos dados da execução da receita, ao nível da DGCI, DGAA, e DGT.
- ix. Uniformização do período de encerramento do exercício orçamental, incluindo o período complementar, relativamente aos serviços simples do Estado, bem como os serviços e fundos autónomos, de



modo a compatibilizar os dados apresentados por estes, entre as suas contas de gerência e os valores constantes da CGE.

Por outro lado, no âmbito das suas competências em matéria de fiscalização preventiva estipulada nos artigos 9.º, 12.º, 13.º e 14.º da Lei acima referenciada, o Tribunal de Contas de Cabo Verde tem formulado diversas recomendações às entidades sujeitas à sua jurisdição no sentido de, com carácter pedagógico, suprir ou evitar as ilegalidades constatadas.

Igualmente, no quadro da fiscalização sucessiva, estipulada no art. 15.º da sua lei de organização e funcionamento, este Tribunal tem formulado nos relatórios e acórdãos, recomendações várias chamando a atenção das entidades respectivas para a necessidade do cumprimento rigoroso da Lei nomeadamente, em matéria da gestão financeira.

Decorre ainda da Lei 84/IV/3 de 12 de Julho, no seu artigo 38.º, alínea c) que em caso de alcance ou desvio de dinheiros ou valores do Estado ou de outras entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, a responsabilidade financeira recai sobre os gerentes ou membros dos conselhos administrativos ou equiparados, quando “no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno.”

b) O Acompanhamento das Recomendações

A Lei n.º 84/IV/93 de 12 de Julho, supra mencionada estabelece na alínea b) do seu artigo 19º que o Tribunal de Contas deverá apreciar em plenário o seu relatório anual de actividades.

Isso tem sido cumprido e é neste quadro que o Tribunal de Contas tem formulado as recomendações que considera mais actuais e importantes e que dizem respeito às fiscalizações prévia e sucessiva.

Elas referem-se fundamentalmente às ilegalidades ou irregularidades constatadas e o Tribunal, com carácter pedagógico, tem procurado indicar às entidades respectivas o melhor caminho para o cumprimento das mesmas.

4. Conclusões e Recomendações

Do exposto, pode-se concluir que:

1. O Tribunal de Contas de Cabo Verde tem formulado recomendações no âmbito da emissão do parecer da Conta Geral do Estado, bem como no quadro da fiscalização preventiva e na ocorrência da realização de auditorias;
2. As recomendações até agora feitas, principalmente no que respeita à Conta Geral do Estado e as constantes dos relatórios de auditoria têm assumido um carácter pedagógico e têm visado as chamadas de atenção para o cumprimento efectivo das leis e regulamentos aplicados.
3. Recomenda-se que no quadro das reuniões regulares das ISC da CPLP se faça um balanço das próprias recomendações aprovadas no âmbito das Assembleias Gerias, de modo a se poder verificar se as mesmas têm tido aplicação prática.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU





ÍNDICE

	Pag.
1. Introdução	83
2. Conceitos	84
2.1. Relatório	84
2.2. Conclusão	85
2.3. Recomendações	85
3. Acompanhamento	86
4. Conclusão	90
5. Recomendações	91
6. Documentos de consulta	91



1. Introdução

Uma das importantes missões a que as ISC são chamadas a cumprir é a realização de auditorias às entidades sujeitas a sua jurisdição. Isto é, proceder a exame ou verificação da conformidade de procedimentos utilizados pelas entidades controladas com determinadas regras, normas ou objectivos, nas suas acções de gestão.

Esse processo de exame ou verificação, por norma, conduzido por equipas constituídas de pessoas idóneas, tecnicamente preparadas, com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, visa essencialmente a formulação de uma opinião sobre a matéria verificada. A opinião formulada, comporta, geralmente, conclusão e recomendações sobre entidades verificadas e são direccionadas à melhorar a performance das mesmas.

Para falar de recomendações das ISC, seria bom lembrar aqui, que um processo de verificação compreende várias fases, nomeadamente:

- Ø fase de planeamento;
- Ø fase de execução ou exame;
- Ø fase de avaliação e elaboração do relatório.

Interessa-nos, no caso vertente, a fase do relatório, pois é nesta fase que o auditor emite sua opinião sobre a matéria auditada e formula recomendações sobre entidade verificada.

Tal como dissemos atrás, as recomendações saídas de um processo de verificação das ISC, são direccionadas à melhorar a performance de entidades sob sua jurisdição, por isso, elas devem ser acatadas por essas entidades.

Para assegurar que as recomendações, como medidas correctivas, foram tomadas em consideração e que foram efectivamente aplicadas pelas entidades controladas, é necessário que uma acção de acompanhamento seja levada a cabo pelas ISC, como forma de certificação da performance alcançada pelas entidades controladas e do rendimento das ISC.

Ao abordarmos aqui o tema "As Recomendações das ISC e o

Acompanhamento do seu Acatamento”, ao nosso ver, torna imperioso, abordar alguns conceitos de base sobre esta matéria, nomeadamente:

- Relatório de um processo de exame ou verificação;
- Conclusão;
- Recomendações e
- Acompanhamento.

Por outro lado, quer parecer-nos interessante, efectuar uma análise, ainda que sucinta, sobre o acompanhamento e o acatamento das recomendações no Tribunal de Contas da Guiné - Bissau.

2. Conceitos

2.1. Relatório

O relatório constitui a fase final de um processo de exame ou verificação. Seu objectivo é de comunicar os resultados sobre a matéria examinada ou verificada, devendo, por isso, satisfazer certas exigências, para poder transmitir o conhecimento concreto da entidade verificada.

Os princípios de orientação que caracterizam o relatório de um processo de verificação exigem que a informação seja apresentada sob forma descritiva ou quantificável. Estes princípios são definidos nos parágrafos 4.0.8 à 4.0.24 das normas da INTOSAI e ditam que um relatório de qualidade deve ser completo, exacto, objectivo, convincente, claro e conciso.

Com efeito, o relatório dum processo de exame ou verificação deve absorver elementos principais referenciados nos parágrafos 4.0.21 à 4.0.26 das normas da INTOSAI, nomeadamente: Introdução; Apresentação sumária da entidade verificada; Desenvolvimento de constatações relevantes; Conclusão e Recomendações.

Apesar de tratar-se de uma abordagem sucinta, é de todo interesse sublinhar que o relatório de exame ou verificação, funciona como espelho das



ISC. Pois a boa imagem ou reputação de uma ISC depende da qualidade de relatórios que ela produz como resultado do seu trabalho. Por isso, esses relatórios devem conter observações e conclusões que possam resistir a um exame crítico. Isto é, eles devem ser sustentados por adequados elementos de provas, capazes de justificar as recomendações feitas e poder convencer os destinatários e/ou utilizadores sobre factos evocados.

Em suma, o relatório é o resumo de toda a matéria julgada importante para ser apresentado como resultado de um processo de verificação. Portanto, as recomendações, matéria desta nossa abordagem, devem ser objecto de seguimento pelas ISC, como forma de certificar-se do seu acatamento pelas entidades verificadas.

2.2. Conclusão

Duma maneira geral, a conclusão é o destaque dos domínios de gestão que tenham sido objecto de constatações julgadas importantes ao longo do processo de verificação. Ela é um convite que se formula aos responsáveis da entidade verificada a remediarem, através de medidas adequadas, tanto internas assim como externas, os procedimentos utilizados na gestão e que não tenham obedecido a determinadas regras, normas ou objectivos.

A conclusão constitui o resumo das recomendações. Ela anuncia o que deve ser corrigido, por isso, ela deve ser redigida com mensagens curtas que resumem todos os trabalhos da verificação ocorrida.

2.3. Recomendações

O papel das ISC em matéria de exames ou verificação é de avaliar a gestão com vista a pôr em evidência as anomalias e emitir sobre elas, sugestões de melhoria ou reforma. As recomendações são, por isso, meios de que as ISC dispõem para esse efeito.

As recomendações sugerem o tipo de melhoria desejada. Por isso, quando as lacunas ou anomalias são assinaladas, as recomendações servem de meios de orientação para tomada de medidas correctivas.

Com efeito, as recomendações devem ser adaptadas às constatações destacadas ao longo do processo de exame ou verificação. Elas devem ser apropriadas ao contexto e a realidade da entidade verificada.

Desse modo, as recomendações devem ser construtivas, plausíveis e realizáveis. Isto é, ao formular recomendações, deve ter-se em conta, os custos e a realizabilidade das mesmas. Igualmente, deve ter em conta, eventuais consequências que possam advir da aplicação dessas recomendações. Portanto, é de interesse acautelar-se sobre se a entidade verificada poderá, efectivamente, implementar as tais recomendações.

Ao formular recomendações de um processo de verificação, deve ter em conta textos legislativos e regulamentares de que a entidade verificada é regida. O aspecto de coerência é muito importante, isto é, não deve haver contradição entre as diferentes recomendações.

Todavia, as recomendações devem ser perfiladas por sua natureza. Ou seja, ao formular recomendações, deve ter-se em conta matérias, por exemplo, do índole de procedimentos no âmbito de

execução orçamental ou de carácter financeiro; matéria de carácter administrativo ou disciplinar e matéria penal.

3. Acompanhamento

Se o objectivo final de exames ou verificações que as ISC levam a cabo é de emitir uma opinião sobre o estado de “saúde” de entidades examinadas, com vista a melhorar o funcionamento das mesmas, é lógico que as ISC se interessem pela certificação da aplicação dessa opinião, ou seja, pelo acompanhamento das suas recomendações.

Entre outros objectivos, o acompanhamento visa, nomeadamente:

- Saber se as anomalias detectadas estão resolvidas;
- Determinar se os resultados de verificações feitas têm um impacto;
- Incitar o melhoramento das práticas da gestão de instituições;
- Avaliar o rendimento das ISC.



O acompanhamento é feito através de equipas de avaliação. As avaliações são planificadas pelas ISC, a partir das recomendações de relatórios de verificações anteriormente efectuadas.

As avaliações, uma vez planificadas, elas devem ser comunicadas às entidades visadas, antes de serem efectuadas. Geralmente, a finalidade destas avaliações é de proceder a recolha de informações sobre a entidade e a exploração de novos dados que vão servir de base de comparação do estado actual de performance da instituição com aquele antes da última verificação. No fim dos trabalhos de avaliação, deve ser produzido um relatório.

Para falar do relatório final de uma missão de avaliação, estamos abrindo um capítulo muito interessante sobre o tema objecto desta nossa abordagem. Pois importa saber a quem se destina este relatório?

Outras questões interessantíssimas poderão ser colocadas na mesma óptica. Por exemplo: todas as ISC terão mesmo o mandato

para proceder ao acompanhamento do acatamento das suas recomendações? Que disposições legais são aplicáveis quando as recomendações das ISC não são acatadas pelas entidades por elas verificadas?

É verdade que as ISC, em geral, têm um objectivo comum que é o de velar pela boa gestão da coisa pública. Contudo, as formas de enquadramento jurídico nos diferentes países, pode ditar, algumas diferenças entre as ISC, do ponto de vista das suas competências.

Algumas ISC vêm seus poderes consagrados na Constituição, outras têm-nos assentes nas leis ordinárias. Aquelas de natureza de Tribunais de Contas, exercem controlo jurisdicional e controlo não jurisdicional, com poderes de julgamento. As de natureza de Auditorias Gerais, Inspecções Superiores do Estado, Câmaras de Contas, etc. não têm competências em matéria de julgamentos de Contas (fixação de acórdãos) e de responsabilidade financeira (responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade sancionatória ou punitiva). Suas prestações são destinadas à outros Órgãos, tais como a Presidência, o Parlamento, o Governo ou o Supremo Tribunal de Justiça.

Começemos pela definição do relatório de acompanhamento ou avaliação. Este relatório, em suma, é o fornecimento de uma opinião sobre os progressos alcançados por uma entidade examinada ou verificada, relativamente às recomendações ou questões levantadas.

Se esta definição é aceite, importa então analisar as questões atrás colocadas.

Vejamos o caso concreto do Tribunal de Contas da Guiné - Bissau. Este foi criado por Decreto - Lei n.º 7/92 de 27 de Novembro do então Conselho de Estado, diploma legal que aprovou igualmente a respectiva Lei Orgânica, carecendo, no entanto, de consagração constitucional, embora a Constituição em vigor deixa em aberto a possibilidade da sua criação (alínea b, n.º 2, art. 121.º da CR).

No art. 1º do cap. I da Lei Orgânica, este Tribunal é definido como “órgão independente de fiscalização das receitas e despesas públicas ...” e, o art. 4º do mesmo cap. diz que “as decisões do Tribunal de Contas proferidas no âmbito da sua competência são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras entidades. Diz ainda o art. 7.º, n.º 1 da mesma lei que as decisões do Tribunal e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, são publicados no Boletim Oficial e têm força obrigatória geral; o n.º 2 do mesmo art. preceitua que são igualmente publicadas, as decisões em relação às quais o Tribunal determina a respectiva publicação.

No cap. III, sobre competência complementar, o seu art. 13.º diz que “o Tribunal de Contas pode, no âmbito de fiscalização, proceder a inquéritos, auditorias e outras formas de averiguação, através dos Serviços do Tribunal ...” e, nas alíneas b); c) e d) do mesmo art., compete ainda ao Tribunal de Contas, “ordenar a reposição total ou parcial de verbas ilegalmente despendidas”; “aplicar multas”; “emitir instruções de execução obrigatórias sobre a organização de processos a serem submetidos à sua apreciação e recomendar às entidades competentes a adoptar medidas que entenda necessárias”.

Na presença das matérias dos artigos atrás referenciados, estamos agora em condições de opinar sobre questões já colocadas sobre o **relatório de uma missão de seguimento ou avaliação**.

Bem entendido, a independência do Tribunal de Contas a que o art. 1.º do cap. I da Lei Orgânica faz referência, está reflectida nos arts. 4.º e 7.º, n.ºs 1 e 2 do mesmo cap. Isto é, o Tribunal de Contas não depende de nenhum outro órgão e o resultado do seu trabalho, no âmbito da sua competência, não se destina à nenhum órgão ou poder. O juízo dos seus trabalhos assim como a publicação das decisões deles saídas, são algumas das competências próprias do Tribunal.



Ao falar de auditorias, inquéritos e outras formas de averiguações, a nossa Lei Orgânica, em nenhum momento tipifica as acções de acompanhamento do acatamento das recomendações do Tribunal de Contas.

A fiscalização a que refere o art. 1º do cap. I, geralmente, é exercida de forma preventiva ou de forma sucessiva.

Mas, falar destas formas de fiscalização será o mesmo que falar do acompanhamento do acatamento das recomendações das ISC pelas entidades por elas verificadas?

Não é nossa intenção abordar estes conceitos. Queremos apenas deixar aqui o nosso ponto de vista para eventualmente facilitar a abordagem da matéria.

Na verdade, pode existir confusão na interpretação de conceitos fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e o acompanhamento ou seguimento de recomendações. Se é verdade que estes conceitos visam o mesmo objectivo, a saber: incitar à melhoria das práticas da gestão de instituições, não é menos verdade que certas diferenças subsistem entre eles. Senão, vejamos:

- A fiscalização prévia aprecia a observância ou não da legalidade de actos e contratos.
- A fiscalização sucessiva aprecia o cumprimento ou não de normas ou regras previamente estabelecidas na execução de actos e contratos.
- O acompanhamento ou seguimento de recomendações, visa a obtenção de informações sobre progressos alcançados na gestão, com a correcção de anomalias detectadas.

Da abordagem que acabamos de fazer, pode-se concluir que, no caso concreto do Tribunal de Contas da Guiné - Bissau, a haver recomendações sobre uma entidade por ele verificada e consequente acção de acompanhamento do acatamento das mesmas, o relatório seria destinado ao próprio Tribunal, para o devido tratamento.

Agora, põe-se a questão da competência do Tribunal em matéria de apreciar e decidir sobre o relatório, em caso do não acatamento das recomendações.

Uma leitura atenta dos artigos que fixam competências do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, leva-nos a afirmar que a nossa lei é omissa relativamente a matéria de acompanhamento do acatamento das suas recomendações. Pois como já referimos anteriormente, a Lei Orgânica em análise, em nenhum momento define a competência desta instituição, neste âmbito.

O acompanhamento das recomendações deve ser entendido como a fase de comprovação do impacto de um processo de exame ou verificação levado a cabo por uma ISC. Por isso, os instrumentos que definem suas atribuições, devem consagrar matérias sobre acompanhamento ou avaliação.

4. Conclusão

Face ao que ficou exposto, podemos concluir que as ISC, no geral, velam pela boa gestão da coisa pública. Para este efeito, elas procedem a exames ou verificações, deixando recomendações sobre anomalias detectadas. As recomendações visam o melhoramento das práticas de gestão de instituições.

O seguimento das recomendações é a fase pós verificação. Ela visa avaliação de procedimentos e, deve ser praticada pelas ISC, como forma de certificação do impacto das suas prestações.

O acompanhamento do acatamento das recomendações, visa o mesmo objectivo das outras formas de fiscalização. Contudo, ele tem a particularidade de avaliar a performance da gestão de instituições, uma vez ocorrida a missão de exame ou verificação.

A haver uma missão de acompanhamento no Tribunal de Contas da Guiné - Bissau, o relatório desta avaliação seria apreciado pela própria instituição, enquanto órgão independente de fiscalização.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau é omissa quanto a matéria do acompanhamento do acatamento das suas recomendações e não pode exercê-lo, rogando-se da Fiscalização sucessiva.



5. Recomendações

Assim, recomenda-se:

- 1) Que as ISC, devem ser dotadas de instrumentos legais sobre a matéria do acompanhamento e do acatamento das suas recomendações;
- 2) Que as ISC, devem fazer o acompanhamento das suas recomendações, com vista a certificar-se do seu acatamento pelas entidades examinadas ou verificadas, e
- 3) O não acatamento das recomendações, como medidas correctivas, deve sujeitar-se a medidas sancionatórias previstas na lei.

6. Documentos de consulta

- Documentos sobre Concepção e Elaboração de Cursos e Técnicas de Formação - IDI/CREFIAF, Cotonu 2005.
- Normas da INTOSAI.
- Decreto - Lei n.º 7/92 de 27 de Novembro (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Guiné - Bissau).

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE





ÍNDICE

	Pag.
1. Apresentação do Tema.....	97
1.1. Interesse e relevância.....	97
1.2. Abordagem genérico-conceitual.....	99
2. A realidade Moçambicana.....	99
2.1. Enquadramento jurídico-legal.....	100
2.2.1. Recomendações no âmbito do Julgamento das Contas de Gerência.....	101
2.1.2. Recomendações no âmbito da Auditoria.....	102
2.1.3. Recomendações no âmbito do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado	103
2.2. Os mecanismos de acompanhamento	105
3. Análise Comparativa - O caso dos Auditores Gerais.....	105
3.1. Reino Unido	107
3.2. África do Sul	108
4. Conclusões	109
5. Recomendações	110
6. Bibliografia	111



1. Apresentação do Tema

Numa primeira abordagem e a título de intróito importa referir que o tema proposto para a IV Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da CPLP – As Recomendações das ISC e o Acompanhamento do seu Acatamento – reveste-se de peculiar relevância no contexto actual das ISC, isto porque, um dos maiores entraves para o exercício do controlo das despesas públicas é, efectivamente, a relutância do Poder em relação ao controlo financeiro¹.

Este facto assume particular manifestação no tocante ao acatamento das recomendações das ISC por parte das entidades competentes.

Urge, nessa medida, encontrarem-se e implementarem-se mecanismos claros, seguros e eficazes para o monitoramento da implementação das referidas recomendações.

Espera-se que no decorrer da conferência importantes ilações sejam tiradas, podendo, por conseguinte, propiciar a discussão e um melhor entendimento acerca da eficácia das recomendações emitidas à luz de comandos normativos e bem assim, como da verificação da existência ou não de mecanismos apropriados para acompanhar o seu acatamento, facto que irá, em última análise, contribuir para o melhoramento da relação dos Tribunais de Contas e os organismos sujeitos ao seu controlo.

Com efeito, num Estado de Direito as instituições de controlo gozam da prerrogativa de, na prossecução das suas atribuições, emitir directivas as entidades sujeitas à sua jurisdição, bem como em determinados casos e verificados determinados pressupostos sancioná-las em caso de incumprimento ou desobediência das mesmas.

1.1. Interesse e Relevância

São numerosos os actos das Instituições Supremas de Controlo (ISC),

¹ Apresentação feita no V encontro das ISC da CPLP, realizado em Ponta Delgada de 15 a 17 de Julho de 2001, pág. 87.

máxime, os relatórios do Tribunal Administrativo que concluem pela formulação de recomendações aos seus destinatários tendo em vista, essencialmente, garantir, assegurar e contribuir, para o melhor exercício possível da actividade administrativa e financeira pública *lato sensu*.

A este propósito, no III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países da CPLP, realizado em Maputo, em 1997, na discussão do tema “Tribunais de Contas na Melhoria da Administração Pública” recomendou-se que “...*nos relatórios de auditoria sejam feitas recomendações aos serviços da Administração Pública para que estes adoptem as medidas correctivas das irregularidades e ineficiências constatadas*”.

Também nas normas de auditoria da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas (INTOSAI)² as recomendações constituem orientações importantes a serem seguidas pelas entidades competentes.

Importa referir, em última análise, que as recomendações formuladas nos relatórios de auditorias e nos pareceres sobre a Conta Geral do Estado (CGE) são potenciadoras de alguma eficácia junto dos responsáveis e agentes da Administração, no referente à prevenção e correcção de erros, à dissuasão da prática de infracções financeiras e à correcção da gestão.³

É todavia, curial, para que se possa alcançar este *desideratum* proceder-se a um acompanhamento relativamente à sua implementação por parte das entidades ou organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiros das ISC, aos beneficiários dos serviços públicos e a Administração Pública em geral, na medida em que a sua melhoria tem ou pode ter como fundamento, as actividades do órgão do controlo externo das despesas públicas, e, quando tal se justifique, proceder-se a responsabilização em caso de incumprimento.

Neste particular, importa realçar que, verificados determinados pressupostos, podem as entidades acima referidas justificar fundamentadamente o não acatamento das recomendações.

² Moçambique está inscrito na INTOSAI desde Outubro de 1994

³ A este propósito vide Manual do V Encontro das ISC da CPLP, realizado em Ponta Delgada, de 15 a 17 de Julho de 2001, p.117



1.2. Abordagem genérico-conceitual

Etimologicamente, a palavra recomendação significa – *tornar merecedor de acatamento, aconselhar, exortar*.

Ao nível doutrinário, José F.F. Tavares, na busca de um conceito de recomendação de uma ISC, postula que *“é um acto de um órgão público, no exercício dos seus poderes legais de controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira, em que, verificadas determinadas situações, indica/ aconselha/apela/exorta os órgãos controlados a seguir determinado caminho em ordem a suprir ou corrigir as mesmas ou evitar a sua ocorrência no futuro”*.⁴

Cingindo-nos à actividade das ISC e à sua incidência sobre a actividade administrativa e financeira das entidades sob seu controlo, as Normas de Auditoria da INTOSAI, estabelecem que *“as recomendações são medidas sugeridas pelo auditor atendendo os objectivos da auditoria”*.⁵

Resulta do exposto, especificamente no que concerne as ISC, que recomendações são actos emanados por uma entidade competente, no exercício das suas actividades de controlo externo, visando exortar os órgãos controlados a seguir determinado caminho em ordem a suprir ou corrigir determinadas situações irregulares ou ilegais.

2. A Realidade Moçambicana

O Tribunal Administrativo de Moçambique, na sua vertente de contas, é um órgão de controlo externo, com competência, de acordo com a Constituição da República de Moçambique, para emitir o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar prévia, sucessiva e concomitantemente a legalidade das despesas públicas e a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, através de empréstimos, subsídios, avales e donativos⁶.

⁴ Tavares, José F.F., Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas, Lisboa, 2000.

⁵ Manual das Normas de Auditoria da INTOSAI, pág. 31

⁶ Vide alíneas a), b), c) e d) do n.º 2 do artigo 230 da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 2004

Foi cometida, ao legislador ordinário, nos termos do artigo 174 da Constituição da República de 1990, a regulação de matérias atinentes à organização, composição, funcionamento e demais aspectos relativos à competência do Tribunal.

Nesse sentido, foi aprovada a Lei n.º 5/92, de 6 de Maio – Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, a qual, no que respeita à organização do Tribunal dispõe de entre outros aspectos, que o mesmo é constituído por três Secções, cabendo à Terceira Secção, a fiscalização das despesas públicas e do visto.

Torna-se relevante para o tema em apresentação, analisar com acuidade a Terceira Secção do Tribunal Administrativo, mormente no tocante à fiscalização sucessiva, por ser, em sede desta, que o Tribunal formula recomendações. Procurar-se-á aferir da sua natureza, obrigatoriedade ou não do seu cumprimento pelos destinatários e mecanismos existentes para o acompanhamento do seu cumprimento.

2.1. Enquadramento Jurídico-legal

Dispõe o artigo 14 da Lei n.º 14/97, de 10 de Julho⁷, o seguinte:

“As contas são objecto de julgamento de quitação, quando os responsáveis pela sua prestação são julgados livres de qualquer responsabilidade financeira e as contas havidas como regulares, ou de efectivação de responsabilidade quando, pelo contrário, é aos mesmos imputada responsabilidade financeira traduzida no dever de repor ou de pagar uma multa podendo merecer, ainda, simples juízo de censura ou recomendações”.

Resulta do preceito acima, que no âmbito da fiscalização sucessiva das despesas públicas, concretamente, em sede de decisão final do julgamento das contas dos organismos públicos sujeitos ao controlo financeiro da 3.ª Secção, o Tribunal Administrativo pode formular recomendações.

⁷ Define 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 financeira do Tribunal Administrativo



Acontece porém, que a fiscalização sucessiva não se esgota no julgamento das Contas de Gerência, ainda neste âmbito, o Tribunal Administrativo elabora o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado⁸ e audita as contas das entidades sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal⁹, em cujos documentos finais, designadamente, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado e no Relatório Final de Auditoria, são formuladas recomendações.

De imediato, passamos a uma análise sucinta e individualizada de cada caso concreto, no intuito de determinar se as referidas recomendações são ou não de carácter obrigatório para os respectivos destinatários.

2.1.1. Recomendações no âmbito do Julgamento das Contas de Gerência.

O Julgamento das contas de gerência, bem como a materialização das correspondentes responsabilidades, constitui uma actividade tipicamente jurisdicional do Tribunal Administrativo¹⁰.

Ora, retornando ao fulcro da questão, serão as recomendações formuladas pelo Tribunal Administrativo e contidas no Acórdão proferido em sessão de julgamento, um acto opinativo do Tribunal ou encerram uma decisão, no sentido de estatuição, determinação, comando ou ordem¹¹?

O entendimento que se nos afigura plausível, compulsada a doutrina e analisadas as pertinentes disposições legais atinentes à questão¹², é de que, efectivamente, as recomendações não encerram em si uma ordem ou comando em sentido restrito, mesmo quando emanadas pelo Tribunal no exercício da função jurisdicional e contidas num acto jurisdicional típico¹³ que é o acórdão, estas não consubstanciam um acto materialmente jurisdicional¹⁴, apenas traduzem o posicionamento do Tribunal, relativamente a determinadas situações

⁸ Artigo 3 da Lei n.º 14/97, de 10 de Julho, conjugado com o n.º 2 do artigo 50 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.

⁹ Artigo 10 da Lei n.º 14/97, de 10 de Julho.

¹⁰ Vide comunicação do Tribunal Administrativo, no III encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, realizado em Maputo, de 21 a 24 de Outubro de 1997.

¹¹ José F.F.Tavares, *supra*, pág. 20.

¹² Regimento da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo e o Regime Jurídico da Fiscalização Sucessiva.

¹³ Ver Amaral, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo*, Volume IV, pág. 219, Lisboa 1

¹⁴ José F.F.Tavares, *supra*, pág. 21

irregulares constatadas no exercício da função jurisdicional de controlo financeiro que carecem de correcção, indicando aos destinatários quais os caminhos a seguir no sentido de suprir, corrigir e evitar a ocorrência futura destas irregularidades¹⁵.

Que ilações se podem tirar quanto à obrigatoriedade ou não de acatamento das recomendações pelos visados? Não parece haver dúvidas quanto ao dever geral de acatamento das recomendações pelos visados¹⁶, pois, além destas representarem o corolário do exercício de uma função jurisdicional no âmbito do controlo financeiro, cuja finalidade primordial é de garantir, assegurar e contribuir para que a utilização dos recursos financeiros públicos seja efectuada dentro da legalidade administrativa, constituem um instrumento útil para a correcção e prevenção das irregularidades, de modo que o seu cumprimento pelos destinatários terá inegavelmente reflexos imediatos na melhoria da gestão dos recursos financeiros públicos.

Já o seu incumprimento, salvo nos casos devidamente fundamentados, poderá acarretar consequências negativas aos destinatários, mormente, quando o Tribunal constate, através da apreciação das contas subsequentes, que as mesmas enfermam de irregularidades anteriormente apontadas e não corrigidas pelos gestores, circunstância esta relevante na graduação das medidas sancionatórias¹⁷.

2.1.2. Recomendações no âmbito da auditoria

De acordo com o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas, a auditoria é um instrumento que visa habilitar o Tribunal Administrativo a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência¹⁸.

A auditoria não é uma actividade tipicamente jurisdicional, é uma actividade técnica, que serve de base para a emissão de um juízo pelo Tribunal.

¹⁵ Cfr. António de Sousa Franco, Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de língua portuguesa, ed. Tribunal de Contas. Lisboa, 1995, pág. 4 (cit. José Tavares, obr. citada).

¹⁶ Neste sentido, ver José F.F.Tavares, supra, págs. 25 e 26.

¹⁷ N.º 2 do artigo 16 e n.ºs 4 e 5 do artigo 20 do Regimento da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo.

¹⁸ Artigo 10 da Lei n.º 14/97, de 10 de Julho.



São realizadas auditorias no âmbito das Contas de Gerência submetidas à apreciação e julgamento do Tribunal, e, no âmbito da Conta Geral do Estado. Quer num caso ou noutro, o Tribunal visa a obtenção de informações fidedignas, para efeitos de certificação da exactidão da informação apresentada nas aludidas contas.

Relativamente às Contas de Gerência, o Relatório Final de Auditoria para além das constatações de auditoria, contém recomendações para a melhoria da gestão, e é posteriormente acolhido pelo Tribunal, em sede de julgamento da conta a que a mesma respeita¹⁹, pelo que, no que respeita ao seu valor e obrigatoriedade de acatamento pelos destinatários, serve a explanação feita acerca das recomendações no âmbito do julgamento das Contas de Gerência (Ver ponto 2.1.1 acima).

2.1.3. Recomendações no âmbito do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Compete à Assembleia da República, nos termos da alínea l) do artigo 179 da Constituição da República de Moçambique de 2004, “deliberar sobre as grandes opções do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado e os respectivos relatórios de execução”, cabendo ao Tribunal Administrativo, face ao que dispõe a alínea a) do n.º 2 do artigo 230 do mesmo diploma legal, “a emissão do relatório e do parecer sobre a Conta Geral do Estado”.

De acordo com o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas²⁰ “o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado devem certificar a exactidão, regularidade, legalidade e correcção económico-financeira das contas e a respectiva gestão financeira anual (...)”.

De acrescer, o Regimento da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo²¹, que contém uma listagem das matérias específicas, que o tribunal aprecia no parecer sobre a Conta Geral do Estado.

¹⁹ Acórdãos n.º 13/2006 e 14/2006 da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo.

²⁰ Vide n.º 3 do artigo 3 da Lei n.º 14/97, de 10 de Julho.

²¹ Alíneas a), b), c) e d) do n.º 2 do artigo 10 da Lei n.º 16/97, de 10 de Julho.

Serve o exercício acima para aclarar que na Constituição da República de Moçambique, assim como na legislação infra-constitucional, não é feita menção expressa à possibilidade de o Tribunal Administrativo formular recomendações em sede do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, contudo, constata-se que o parecer sobre a Conta Geral do Estado, emitido pelo Tribunal Administrativo, para além de apontar as irregularidades constatadas na apreciação da conta, contém recomendações²² com vista ao seu suprimento. Serão estas vinculativas para os seus destinatários? Quem são os destinatários?

O Tribunal Administrativo no âmbito da elaboração do relatório e emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado, não se apresenta com as características privativas das decisões judiciais, surge apenas como uma instituição de cujo parecer e relatório não provém qualquer carácter de obrigatoriedade e vinculação à Assembleia da República²³, conseqüentemente, as recomendações contidas no parecer não vinculam aquele órgão. Por outro lado, ao Tribunal Administrativo é imposta uma função que tem como destinatário imediato a Assembleia da República que, face à legitimidade constitucional, aprecia e aprova livremente a Conta Geral do Estado.

O que se tem verificado na realidade moçambicana, é que a Assembleia da República, ao aprovar a Conta Geral do Estado, acolhe as recomendações formuladas pelo Tribunal Administrativo no parecer sobre a Conta impondo ao Governo²⁴, o dever de cumprir com tais recomendações na elaboração da Conta Geral do Estado²⁵.

Com efeito, a Assembleia da República, conforme acima referido, impõe ao Governo o dever de cumprir com as recomendações formuladas pelo Tribunal Administrativo, todavia, não faz qualquer menção a eventuais conseqüências

²² O primeiro relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado data de 1998, tendo até ao presente momento sido emitidos 7 Relatórios e pareceres, estando em curso, a preparação do relatório e parecer referente à Conta Geral do Estado de 2005.

²³ IV encontro das ISC da CPLP, Tema II – Relacionamento das Instituições Supremas de Controlo Financeiro com o Parlamento, Tribunal Administrativo de Moçambique, pág. 112, Lisboa 2001

²⁴ Veja-se neste sentido a apresentação do Tribunal Administrativo na II Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, ponto 3.2 – Impacto do relatório e parecer sobre a CGE na Cultura de boa governação.

²⁵ A conta Geral do Estado é aprovada por via de Resoluções da Assembleia da República, veja-se as Resoluções n.º 42/2000, de 21 de Dezembro e 5/2002, de 5 de Dezembro, que aprovam as Contas de 1998 e 2000, respectivamente.



advenientes da provável falta de cumprimento das mesmas por parte daquele órgão governativo.

2.2. Mecanismos de Acompanhamento

A questão dos mecanismos instituídos para o acompanhamento das recomendações formuladas pelas ISC, é de extrema importância, pois, só um acompanhamento efectivo das mesmas poderá garantir o efeito útil que se pretende alcançar com a sua formulação.

O Tribunal Administrativo tem na própria fiscalização sucessiva, um mecanismo de acompanhamento do cumprimento das orientações formuladas. A apreciação anual das contas públicas, permite ao Tribunal aferir em que medida as recomendações formuladas foram cumpridas ou não pelos organismos fiscalizados.

Outro mecanismo de que o Tribunal dispõe, é a fiscalização concomitante²⁶, pois, esta permite que se faça um acompanhamento sobre a gestão dos recursos ao longo do próprio exercício económico.

3. Análise comparativa – O caso dos Auditores Gerais

No âmbito da União Europeia, é já conhecida a estreita ligação que a maior parte dos *Auditores Gerais* (órgãos congéneres dos Tribunais de Contas), existentes em alguns Países anglo-saxónicos, têm com os respectivos Parlamentos. E o Reino Unido é, sem dúvida, o caso mais paradigmático.

Nos outros Países (como Moçambique), onde vigora o modelo de Tribunal de Contas, as relações com o Parlamento se limitam à remessa anual de um Relatório e Parecer sobre as Contas Gerais do Estado para apreciação.

Vamos assim, de seguida, apresentar uma breve análise das Instituições Superiores de Controlo do Reino Unido e da África do Sul, respectivamente:

²⁶ Alínea b) do n.º 1 do artigo 10 da Lei n.º 16/97, de 10 de Julho.

3.1. No Reino Unido

O trabalho de auditoria pública remonta do século XIV, mas a sua estrutura foi estabelecida em 1857 por meio da reforma da administração central. Em 1857, um comité recomendou que todos os departamentos do governo prestassem contas das suas despesas à câmara dos comuns. Em 1861, a câmara dos comuns criou o Comité de Contas Públicas e, em 1866, o Controlador e Auditor²⁷ Geral.

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

Existe um Departamento Nacional de Auditoria (DNA), também instituído em 1983 que apoia o Auditor Geral. A independência das suas informações é garantida pelo Parlamento, a quem deve relatar os resultados de seu trabalho. **A sua missão institucional é “ajudar a nação a gastar sabiamente” (Helping the Nation to Spend Wisely).**

Apesar de se manter independente dos órgãos auditados, a efectividade do trabalho do DNA só pode ser alcançada por meio de uma relação de parceria com as organizações analisadas.

Relativamente ao ciclo de auditoria, a escolha das áreas a serem auditadas obedece a um plano estruturado. Os departamentos governamentais são monitorizados rotineiramente utilizando-se informações provenientes do executivo, trabalhos académicos, imprensa especializada e debates do Parlamento. As auditorias são seleccionadas de acordo com vários critérios, designadamente, montante de recursos envolvidos, evidências preliminares de desperdício e o nível de importância política e de preocupação pública com determinada área.

Preocupado em produzir relatórios equilibrados e justos, o DNA discute com os órgãos auditados os resultados dos seus trabalhos, o que proporciona ao

²⁷ Consulta ao site www.o-auditor-doreinounido.com.



Parlamento o benefício de obter o consenso sobre os factos que ele irá se manifestar. Assim, as suas recomendações são melhor recebidas pelos departamentos examinados.

O próprio DNA acompanha a implementação das recomendações formalmente encaminhadas pelo Comité de Contas Públicas aos órgãos do governo, relatando ao Parlamento se o progresso foi insatisfatório ou não. Esta tarefa completa o ciclo de *accountability*.

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

Nos termos da lei, o C&GA e o NAO (Escritório Nacional de Auditoria) são responsáveis pela auditoria das prestações de contas de todos os departamentos e agências do governo e por informar ao parlamento os resultados. Como acontece com outros auditores gerais, o C&AG deve opinar sobre a prestação de contas e sobre sua exactidão. O C&AG deve também confirmar que as transacções tenham sido autorizadas pelo parlamento. Se o NAO identifica informações incorrectas, o C&AG emite uma opinião qualificada a esse respeito. Mesmo não existindo erros ou irregularidades, o C&AG pode preparar um relatório sobre outras questões pertinentes. Tais relatórios são submetidos ao Comité de Contas Públicas da Casa dos Comuns.

As relações com o parlamento e, em particular, com o Comité de Contas Públicas, constituem um elemento central no seu trabalho. O C&AG é, por lei, um órgão da Casa dos Comuns e o essencial do seu trabalho é apresentado ao parlamento. Assim funciona o ciclo de prestação de contas. Uma vez que o dinheiro público é gasto por um órgão central do governo, o C&AG elabora um relatório sobre a regularidade, pertinência e relação custo-benefício. O Comité de Contas Públicas pode pedir esclarecimentos sobre esse relatório aos oficiais daquele órgão e faz recomendações que devem ser acatadas pelo governo. Além disso, o NAO submete o relatório ao Parlamento mas não julga as contas dos organismos públicos.

3.2. Na África do Sul

O ciclo da auditoria efectiva-se de acordo com a estrutura que consiste na planificação, trabalho de campo e elaboração dos relatórios. No âmbito da mesma tem-se como foco um limitado segmento de actividades de uma instituição particular e o auditor tem que se assegurar que todos esforços estão concentrados nas áreas em que o risco é presumivelmente mais alto do que nas áreas em que parece reduzido ou insignificante. O resultado da auditoria e o sumário do parecer do “accounting officer” é submetido ao Parlamento.

O Auditor Geral é uma entidade externa aos departamentos do Governo central e provincial, dos municípios e de várias outras instituições. O escritório do Auditor Geral assiste-o na implementação de um sistema constitucional democrático²⁸.

Aliás, a própria Constituição garante a independência do Auditor-Geral (AG) estabelecendo que este deve exercer a sua actividade de forma independente, estando sujeito à constituição e a lei, devendo ainda, ser imparcial no exercício dos seus poderes (Act. Nº. 108 of 1996).

O escritório do Auditor Geral (Office of the Auditor-General) apresenta as recomendações no âmbito do seu relatório anual de actividades à Comissão de auditoria (Audit Commission), que faz uma avaliação da relevância dessas recomendações para posterior submissão ao Parlamento. De realçar que este escritório é supervisionado pela Comissão de auditoria, uma espécie de “Tribunal Parlamentar” composto por 11 membros dos quais, oito representam os vários partidos políticos e três são membros extra-parlamentares considerados *experts* em finanças do sector privado, cujo mandato não pode exceder os cinco anos.

Uma vez no parlamento, a Comissão de auditoria faz a avaliação ou acompanhamento das acções que estejam a ser levadas a cabo para implementar as recomendações. No caso de não cumprimento das mesmas pelos respectivos destinatários, aquela envia o relatório ao Parlamento que toma as medidas necessárias de responsabilização.

²⁸ Annual report – Office of the Auditor General, 1997-1998, p.1



Nesse âmbito, o Parlamento delega os seus poderes para o Standing Committee on Public Accounts (SCOPA), que tem por missão levar a cabo a investigação dos relatórios no interesse do mesmo. O mesmo processo é seguido pelo Governo Provincial, quando o relatório é submetido à legislatura provincial, que delega os seus poderes para Comité Provincial de Contas Públicas.

De referir que os poderes do SCOPA derivam da Constituição da República²⁹ na qual se enunciam, nos artigos 114 e 115, os seguintes:

- Poder para propor, corrigir ou rejeitar propostas de lei;
- Criação de procedimentos que facilitam o envolvimento do público de modo a assegurar que todos os órgãos do executivo provincial do Estado prestem contas ao Parlamento.

Concluindo, da análise comparativa feita, resulta que, quer no caso dos Auditores Gerais quer no caso de Moçambique são formuladas recomendações e remetidas aos destinatários com o escopo de corrigir e suprir irregularidades e ineficiências constatadas nas auditorias, e/ou ao parlamento para acções subsequentes julgadas pertinentes.

4. Conclusões

O tema ora apresentado tem constituído preocupação das ISC, face ao papel crucial das mesmas enquanto organismos de controlo externo, quer através dos controlos prévio, concomitante e sucessivo, bem como da divulgação das suas decisões, exercem um importante efeito pedagógico e dissuasor no sentido da melhoria do funcionamento da Administração Pública³⁰.

Esta preocupação foi espelhada no III encontro dos Tribunais de Contas da CPLP realizado em Maputo em Outubro de 1997, no qual os representantes das instituições que integram a organização, concordaram em aprovar, de entre as várias recomendações, que nos relatórios de auditoria sejam feitas recomendações aos serviços da Administração Pública, para que estes adoptem medidas correctivas para suprimimento das irregularidades e ineficiências constatadas e que os Tribunais

²⁹ Constitution of the country (Act 108 of 1996), article 114-115;

³⁰ Considerações feitas no âmbito do III encontro dos Tribunais de Contas da CPLP, realizado em Maputo de 21 a 24 de Outubro de 1997.

de Contas verifiquem periodicamente, através dos seus relatórios anuais, o grau de cumprimento de tais recomendações.

Do que ficou acima exposto, conclui-se que o Tribunal Administrativo de Moçambique enquanto Instituição Suprema de Controlo, não só tem o poder legal de formular recomendações às entidades fiscalizadas, como tem efectivado tal poder fazendo-as constar dos documentos por si emanados, no âmbito da fiscalização sucessiva das despesas públicas.

Os mecanismos de acompanhamento instituídos são eficazes na medida em que permitem ao Tribunal aferir sobre o grau de cumprimento das recomendações formuladas, contudo, um maior enfoque na fiscalização concomitante, iria permitir que o acompanhamento fosse feito em tempo útil e oportuno.

5. Recomendações

1. Seria desejável que a Assembleia da República, não só imponha o dever do Governo cumprir com as recomendações do Tribunal, mas também, assegure a existência de medidas eficazes, que possam ser accionadas contra um eventual incumprimento infundado, de tais recomendações pelo governo, na sua função administrativa.
2. Atendendo ao princípio da transparência que norteia as actividades dos órgãos de controlo interno e externo, seria também desejável, que o grau de cumprimento das recomendações formuladas no âmbito do controlo externo, pudesse ser divulgado para informação de todos os interessados, o que permitiria aos mesmos, a formação de um juízo sobre o desempenho da Administração Pública, no âmbito da Gestão Financeira Pública.
3. Por último, que a Administração Pública através dos seus órgãos de controlo interno, faça um acompanhamento do cumprimento ou não das recomendações quer do Tribunal Administrativo, quer da Assembleia da República, com vista a obtenção de melhorias efectivas na gestão dos recursos financeiros públicos, garantido a efectivação da responsabilidade disciplinar e/ou financeira, nos casos de manifesta desobediência dos seus agentes.



6. Bibliografia

1. Amaral, Diogo Freitas do, Direito Administrativo, Volume IV, pág.219, Lisboa;
2. Annual report – Office of the Auditor General, 1997-1998 (South Africa);
3. Comunicação do Tribunal Administrativo no III Encontro dos Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa, realizado em Maputo, de 21 a 24 de Outubro de 1997;
4. Constituição da República de Moçambique de 2004;
5. Constitution of the country, Act 108 of 1996 (South Africa);
6. Consulta ao site www.auditoradoreinounido.com
7. Franco, António de Sousa, Dinheiros Públicos, Julgamento de contas e controlo financeiro no espaço da língua portuguesa, edição Tribunal de Contas, Lisboa, 1995, pág. 4;
8. Lei n.º 14/97, de 10 de Julho;
9. Lei n.º 16/97, de 10 de Julho;
10. Manual do IV Encontro das ISC da CPLP, realizado em Ponta Delgada, de 15 a 17 de Julho de 2001;
11. Tavares, José F.F., Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas, Lisboa, 2000;
12. Resoluções n.º 42/2000, de 21 de Dezembro e 5/2002, de 5 de Dezembro, que aprovam a Conta Geral do Estado de 1998 e 2000, respectivamente.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL





ÍNDICE

	Pag.
1. Introdução.....	117
2. A abordagem do tema nos Congressos da INTOSAI.....	118
3. As recomendações do tribunal de Contas Português.....	119
3.1. Regime jurídico.....	119
3.2. As recomendações e os princípios de auditoria.....	120
3.3. O acompanhamento das recomendações	121
4. Conclusões	123



1. Introdução

As Instituições Supremas de Controlo desempenham um papel fundamental nas sociedades actuais.

Na actividade que desenvolvem dispõem de diversos instrumentos e podem praticar uma pluralidade de actos que permitem que as respectivas missões sejam prosseguidas com eficácia.

Entre esses actos contam-se, designadamente, as decisões, os pareceres e as recomendações.

As *decisões* traduzem-se em estatuições, determinações, comandos ou ordens.

Os *pareceres* são meros juízos opinativos.

Ora, as *recomendações* não se confundem nem com decisões nem com pareceres.

Atendendo à actividade do Tribunal de Contas Português em concreto, podemos dizer que as *recomendações* são actos emanados de um órgão público, no exercício dos seus poderes legais de controlo, em que, em determinadas situações, indica aos órgãos controlados os caminhos que devem por estes ser seguidos em ordem a suprir ou corrigir deficiências na gestão respectiva ou a evitar a sua ocorrência futura.¹

Facilmente se percebe a importância, pelo menos potencial, das recomendações como instrumento ao serviço da actividade de controlo financeiro dos dinheiros públicos.

Ainda assim, para que a importância das recomendações seja efectiva, e não meramente potencial, é essencial garantir que as entidades controladas lhes dão seguimento, adoptando os procedimentos adequados.

¹ Cfr., cit., JOSÉ F. F. TAVARES, *Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000.

2. A abordagem do tema nos Congressos da INTOSAI

No Congresso da INTOSAI realizado em 1962, na Áustria, foi analisado o tema *Medidas para alcançar uma aplicação mais eficaz das sugestões das entidades fiscalizadoras*.

Neste Congresso, a INTOSAI entendeu sugerir, designadamente:

- A fixação de prazos para a apresentação de dados ou documentos por si justificadamente solicitados;
- Uma ampla divulgação dos relatórios, designadamente através da sua publicação no respectivo Jornal Oficial;
- A elaboração, caso a ISC respectiva entenda necessário, de relatórios especiais dirigidos às autoridades competentes;
- O supervisionamento da execução das sugestões feitas pela ISC com o a colaboração da autoridade competente.

No Congresso realizado em 1965, em Israel, no âmbito do tema *A contribuição das entidades fiscalizadoras superiores na manutenção de um elevado nível na administração pública*, a INTOSAI, entre os principais meios que as ISC dispõem para esse efeito, refere *a apresentação ao Parlamento, ao Governo e à opinião pública, das suas observações sobre o comportamento da administração fiscalizada, assim como também das sugestões destinadas a melhorar a legislação, os regulamentos e os procedimentos em matéria administrativa e financeira*.

No art. 11.º da Declaração de Lima, aprovada no IX Congresso da INTOSAI, realizado no Perú, afirma-se que os órgãos controlados têm que responder às verificações de controlo das ISC dentro dos prazos fixados e dar a conhecer as medidas adoptadas com base nessas verificações. O n.º 2 do art. 11.º dispõe ainda que, sempre que os controlo das ISC não se traduza em actos jurisdicionais, elas devem poder solicitar à autoridade competente a adopção das medidas estipuladas e exigir as responsabilidades inerentes.

No XI Congresso, realizado nas Filipinas, em 1983, considerou-se, a propósito dos *métodos e procedimentos de auditoria* que as ISC se devem



empenhar em assegurar que existem no Estado os *mecanismos necessários ao acatamento das recomendações até uma conclusão satisfatória*.

Ao longo dos seus diversos Congressos, a INTOSAI tem, portanto, vincado a necessidade de serem implementados mecanismos que permitam assegurar o acatamento das recomendações formuladas pelas ISC e, assim, promover a eficácia da respectiva actuação.

Também no *Projecto de Carta de Independência das ISC*, de 2001, a INTOSAI refere, entre os factores imprescindíveis para garantir a independência das ISC, a liberdade de estas decidirem acerca do conteúdo e oportunidade dos seus relatórios de auditoria e de os publicarem e divulgarem, bom como a existência de mecanismos aptos a garantir um acompanhamento efectivo das suas recomendações.²

3. As recomendações do Tribunal de Contas Português

3.1. Regime jurídico

Vejam os que se passa no ordenamento jurídico Português.

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de organização e processo do Tribunal de Contas – LOPTC), atribui ao Tribunal de Contas o poder de formular recomendações em diversas situações.

No exercício da sua actividade, o Tribunal pode formular recomendações no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, no âmbito da fiscalização prévia, no contexto da verificação externa de contas e na sequência da realização de auditorias.

Com efeito, o n.º 3 do art. 41.º da LOPTC permite que no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado sejam formuladas recomendações à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a suprir as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços.

² INTOSAI, *Independence os SAIs Project: Final Task Force Report*, Março 2001, p. 19.

O n.º 4 do art. 44.º do mesmo diploma legal permite que o Tribunal, no âmbito da fiscalização prévia, formule recomendações aos serviços e organismos em causa no sentido de suprir ou evitar ilegalidades futuras.

Também nos relatórios de verificação externa de contas e nos relatórios de auditoria o Tribunal pode formular “recomendações em ordem a serem supridas as deficiências da respectiva gestão financeira, bem como de funcionamento e organização dos serviços” (art. 54.º, n.º 3, al. i)).

A Lei n.º 98/97 determina ainda que, em matéria de responsabilidade financeira, e para além da responsabilidade directa do agente ou agentes da acção, há lugar a responsabilidade financeira reintegratória *subsidiária* “dos membros do Governo, gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados e exatores dos serviços, organismos e outras entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, se forem estranhos ao facto”, designadamente quando “no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno” (art. 62.º, n.º 3, al. c), LOPTC).

3.2. As recomendações e os princípios de auditoria

Muitas das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas resultam da realização de auditorias e constam dos respectivos relatórios.

As auditorias realizadas pelo Tribunal obedecem a diversos princípios orientadores constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos*.

Assim,

- «a) O auditor deve exercer a sua actividade com independência, competência e diligência;
- b) As auditorias devem ser adequadamente planeadas e correctamente executadas, revistas e documentadas de modo a permitirem avaliara qualidade dos trabalhos realizados e constituírem fundamento válido dos relatórios e pareceres emitidos;



- c) Os relatórios de auditoria devem ser completos, claros, concisos, objectivos, persuasivos, exactos e tempestivos».³

Para efeitos de planeamento das auditorias assume relevância, entre outros elementos, a documentação constante do cadastro dos organismos de forma a permitir um conhecimento do historial das entidades envolvidas e respectiva situação perante o Tribunal de Contas, *nomeadamente no que diz respeito à forma como tem observado as recomendações emitidas anteriormente*.⁴

Ainda de acordo com o *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do Tribunal de Contas, "a opinião do auditor deverá ser expressa de forma equitativa e construtiva e as recomendações serem pertinentes e objectivas, devendo ser formuladas não em termos de medidas e ou procedimentos impostos, mas surgirem como corolário lógico das conclusões".⁵

As recomendações formuladas nos relatórios de auditoria, quando sejam detectados erros ou omissões importantes ou ineficiências nos sistemas organizativos e de controlo interno, devem visar não só o cumprimento correcto das leis e regulamentos aplicáveis, mas também contribuir para melhorar o desempenho da organização.⁶

3.3. O acompanhamento das recomendações

A 2.^a Secção do Tribunal de Contas, à qual cabe designadamente a realização de auditorias aos órgãos sujeitos ao poder de controlo do Tribunal de Contas, aprovou recentemente em Plenário, através da Resolução n.º 2/06, de 23 de Março de 2006, um conjunto de *linhas orientadoras* tendo em vista uma maior uniformização dos métodos empregues no seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal nos seus relatórios de auditoria.

De acordo com essas linhas orientadoras, a 2.^a Secção do Tribunal deve acompanhar com regularidade o seguimento dado pelas entidades auditadas às recomendações formuladas nos relatórios de auditoria.

³ TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimentos*, Vol. I, 1999, cit., p. 101.

⁴ *Idem*, p. 114.

⁵ *Idem*, p. 126.

⁶ *Ibidem*.

O Tribunal deve fixar nos relatórios de auditoria um prazo para os respectivos destinatários fornecerem informação relativa ao acatamento ou não acatamento das recomendações, com indicação da justificação correspondente.

Em regra, esse prazo não será superior a 180 dias.

A não prestação de tal informação configura uma violação do dever de colaboração punível por lei (nos termos das als. c) e d) do art. 66.º da LOPTC).

Foi ainda considerado relevante o acompanhamento, por cada Juiz Relator de cada Área de Responsabilidade, da efectiva prestação da aludida informação, designadamente para efeitos de responsabilização dos destinatários das recomendações.

Nos Relatórios de Actividades anuais do Tribunal de Contas são indicadas as principais recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, em sede de controlo prévio, concomitante e sucessivo. No âmbito do controlo prévio e concomitante, o *Relatório de Actividades* de 2005 refere que “os serviços acatam as recomendações do Tribunal, procedendo à correcção das ilegalidades ou irregularidades detectadas ou até à anulação dos respectivos actos ou contratos (quando é caso disso), quer durante o desenvolvimento do próprio trabalho de campo, quer no momento do exercício do contraditório ou ainda posteriormente”, salientando-se “o carácter pedagógico e preventivo da fiscalização concomitante”.⁷

As recomendações e observações formuladas no âmbito do controlo sucessivo são também enumeradas no citado *Relatório* e agrupadas em função da respectiva natureza.

No Relatório são também indicadas as recomendações feitas quer em anos anteriores, quer no próprio ano, de cujo acatamento o Tribunal tomou conhecimento em 2005.

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, relativo à Conta de 2004 e apresentado à Assembleia da República em 2005, o Tribunal passou também a enumerar, no vol. I, as recomendações por si formuladas.

⁷ TRIBUNAL DE CONTAS, *Relatório de Actividades e Contas*, 2005, cit., p. 26.

4. Conclusões

Perante o que fica dito, é possível enumerar as seguintes conclusões:

1. O Tribunal de Contas Português pode formular recomendações no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, no âmbito da fiscalização prévia, no contexto da verificação externa de contas e na sequência da realização de auditorias.
2. As recomendações formuladas nos relatórios de auditoria, quando sejam detectados erros ou omissões importantes ou ineficiências nos sistemas organizativos e de controlo interno, devem visar não só o cumprimento correcto das leis e regulamentos aplicáveis, mas também contribuir para melhorar o desempenho da organização.
3. As ISC devem acompanhar com regularidade o seguimento dado pelas entidades auditadas às recomendações formuladas nos relatórios de auditoria.
4. As ISC devem fixar nos relatórios de auditoria um prazo para os respectivos destinatários fornecerem informação relativa ao acatamento ou não acatamento das recomendações, com indicação da justificação correspondente.
5. É desejável que as ISC possam exigir responsabilidades pela não acatamento das recomendações bem como pelo não fornecimento das informações solicitadas.

TRIBUNAL DE CONTAS DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE





ÍNDICE

Pag.

1. Introdução.....	129
2. Experiência são-tomense.....	129
3. Conclusões.....	131
4. Recomendações.....	131



I. Introdução

Apesar do pacote legislativo que cria o Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe ter sido publicado desde 1999, várias foram as vicissitudes que condicionaram a sua institucionalização, e que, só em 2003 viriam a ser ultrapassadas.

Porque eram quase nulas as acções de controlo exercidas pelos órgãos que o precederam, as quais se circunscreviam a mera oposição de vistos, não regista qualquer sequência de experiência anterior neste domínio.

2. Experiência do TC de STP no acompanhamento do acatamento das Recomendações

À semelhança das instituições congéneres, a legislação que lhe serve de suporte confere-lhe competência para no âmbito das suas atribuições proferir decisões de obrigatório cumprimento para todas as entidades públicas e privadas e que prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.

Para a correcta execução da sua actividade pode o Tribunal de Contas:

- a) Aprovar os regulamentos internos necessários ao seu funcionamento;
- b) 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;
- c) Propor medidas legislativas e administrativas que julgue necessárias ao bom desempenho das suas actividades;
- d) Ordenar reposições de verbas e aplicar multas;
- e) Efectivar, reduzir ou relevar a responsabilidade financeira decorrente de infracções financeiras, contabilísticas e administrativas.

Inserir-se ainda no âmbito das competências do Tribunal de Contas:

- a) Emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) Fiscalizar sucessiva ou concomitantemente as entidades sujeitas à sua jurisdição e controlo e julgar as respectivas contas, quando for caso disso.

É pois, no exercício desse labor que o Tribunal se propõe avaliar:

- a) Se a administração desempenhou suas actividades com economia, de acordo com princípios, práticas e políticas administrativas correctas;
- b) Se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência, incluindo o exame do sistema de informação, dos procedimentos de avaliação e controlo do desempenho e as providências adoptadas pelas entidades auditadas para sanar as deficiências constatadas; e
- c) A eficácia do desempenho das entidades auditadas em relação à consecução dos seus objectivos e os resultados alcançados comparativamente com os pretendidos.

O estabelecimento de uma relação entre o órgão de controlo e o sector sujeito ao controlo implica acções de continuidade quer seja para que o sector se pronuncie, de acordo com as normas de auditoria da Intosai, sobre os factos apontados, no caso de se tratar de relatório preliminar, quer seja posteriormente, na materialização das recomendações, no caso do relatório final.

Seja por uma ou por outra razão, o certo é que se estabelece entre a instituição de controlo e o sector controlado uma relação susceptível de se prolongar no tempo.

Na realidade, se se tiver em conta as deliberações de cumprimento obrigatório, o seguimento torna-se absolutamente necessário para se inteirar do seu efectivo cumprimento ou não.

No caso das recomendações, torna-se igualmente necessário manter-



se o elo de ligação entre a instituição de controlo e o órgão ou sector controlado, sem o qual não será possível inteirar-se do nível de seu cumprimento ou se as situações consideradas anómalas e por isso apontadas como devendo ser objecto de correcção o foram efectivamente e dentro dos limites dos prazos apontados.

3. Conclusões

O Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, sendo embora detentor de tais competências não pode nesta etapa da sua existência fazer jus à sua experiência no domínio, em virtude de se tratar de uma Instituição de Controlo de criação recente e o seu sector de fiscalização sucessiva ou concomitante começa a dar os primeiros passos neste domínio.

Na realidade, só neste preciso momento está a levar a cabo acções de avaliação do nível de cumprimento das recomendações emitidas por ocasião das primeiras auditorias efectuadas.

Ainda no tocante ao cumprimento das recomendações, porque o controlo exercido pelo Tribunal de Contas ao nível da administração pública é relativamente recente, este tem vindo a socorrer-se de acções complementares, como sendo a realização de seminários e outras acções de formação, com vista a facilitar a assimilação das instruções contendo orientações quanto à forma de organização e prestação de contas, o que em grande medida tem facilitado o cumprimento das mesmas.

4. Recomendação

A experiência do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, apesar de relativamente curta, aconselha que, independentemente das recomendações constantes dos relatórios de auditoria, acções preventivas devem ser levadas a cabo no sentido da informação e formação dos agentes a serem controlados, com vista a aumentar a eficácia da intervenção dos mesmos e a serem mais eficientes no seu desempenho.

Tema 2

O CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA





ÍNDICE

	Pag.
Introdução	139
Capítulo I - Controlo Externo	141
1. Noção	141
2. Controlo Externo vs Interno	142
3. Órgão de Controlo Externo em Angola.....	143
Capítulo II - Parcerias Público-Privadas	145
1. Preliminares.....	145
2. Noção e finalidades	146
3. Sujeitos e realidades objecto das Parcerias Público-Privadas.....	147
4. Quadro normativo das Parcerias Público-Privadas.....	147
Capítulo III - Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas em Angola (Tribunal de Contas)	149
1. Preliminares.....	149
2. Contrato de concessão de exploração do domínio Público.....	150
Conclusões	152
Recomendações	153
Bibliografia	154



Introdução

As transformações dos sistemas sociais operadas no decurso do século XX, em virtude dos quais o Estado passou a assumir novas funções, inclusive, produtivas no sentido de satisfazer as necessidades colectivas, provocou um elevado aumento das despesas públicas e conseqüentemente o endividamento público sem, contudo, implicar um aumento da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Porém, tem vindo a assistir-se a alterações quanto ao entendimento do papel do Estado na economia, bem como na forma de satisfazer as necessidades colectivas. É neste particular que o Estado tem recorrido à entidades privadas no sentido de prestarem certos serviços públicos, aproveitando a melhor capacidade dos gestores privados, melhorando a qualidade dos serviços prestados e gerando poupanças consideráveis na utilização dos recursos públicos.

Da mesma forma em que se assiste a alterações quanto ao entendimento do papel do Estado na economia, o próprio Estado tem criado mecanismos de controlo (interno e externo), cada vez mais eficazes e eficientes dos recursos públicos.

O tema que nos propomos desenvolver tem como título “ **CONTROLO EXTERNO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**”. Para o seu melhor entendimento, abordaremos, primeiramente o Controlo Externo como mecanismo de fiscalização das parcerias, seguidamente trataremos da questão das parcerias público -privadas e finalmente do “*busilis*” da questão ao referir-mo-nos do controlo externo das parcerias público -privadas com particular relevância ao caso de Angola.



Capítulo I - Controlo externo

1. Noção

O controlo externo “grosso modo” é o conjunto de actividades destinadas a verificar, examinar e fiscalizar a prática de um ou mais actos revestidos de diferentes naturezas (administrativa, financeira...) por quem não se encontra em nenhuma relação de dependência quer vertical como horizontal daquele que o praticou. O controlo externo é exercido de forma independente porque se organiza e funciona fora de qualquer nível ou plano de gestão do órgão que se controla (fiscaliza). O que se pretende com isso é evitar que o órgão de controlo actue sem a transparência, isenção e rigor necessários e que o seu juízo de valor sobre os actos praticados pelas entidades encarregues de gerir os recursos não esteja maculado, nem mesmo ao mínimo, por interferência ou manipulações.

Na realidade constitucional angolana o controlo externo sobre os actos de gestão orçamental, financeira e patrimonial de toda Administração Pública é exercido pelo Tribunal de Contas que também se estende às entidades que constituem o sector empresarial público, embora aqui, partilhe esse controlo com as empresas de auditoria, com a diferença dessas empresas exercerem uma fiscalização meramente técnica com opiniões não vinculativas, ao passo que a do Tribunal de Contas é técnica e para além disso exerce poderes jurisdicionais sobre todas as entidades a ele sujeito.

Este tipo de controlo interessa aos cidadãos contribuintes, visto garantir a boa utilização dos dinheiros que foram adquiridos através da contribuição daqueles, para serem confiados às entidades e gestores do sector público ou cooperativo com vista à realização e satisfação de interesses e necessidades da colectividade.

2. Controlo externo vs interno

A fiscalização subjacente no controlo, pressupõe existência de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere. É de salientar aqui que para além do controlo externo acima referido, o controlo financeiro do Estado também é realizado pelo controlo Interno.

Ao contrário do controlo externo, o controlo interno organiza-se e funciona no interior da estrutura do sector público estando sempre dependente da base organizacional e dirigente daquele sector (Administração Pública), sempre directa e/ou indirectamente do seu órgão de cúpula, o Governo.

Apesar de existir essa dependência hierárquica do controlo interno à administração pública, não se pode pôr em causa a sua importância no controlo da gestão dos recursos públicos, pois várias são as vezes que o próprio Tribunal de Contas articula com os órgãos do controlo interno formas e planos de actuação, de forma a se evitar duplicidade de esforços, a não ser que haja fundadas razões para o efeito.

Para além dessa articulação em termos de planificação das actividades de fiscalização, o artigo 18.º da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), impõe a todas entidades públicas e privadas o dever de cooperação com o Tribunal no exercício das suas funções. O n.º 3 do artigo 18.º do diploma supracitado é mais categórico em relação aos serviços de inspecção referindo-se que, passamos a citar, "***Os relatórios dos diversos serviços de inspecção, devem ser sempre remetidos ao Tribunal, quando contenham matéria de interesse para sua acção.***"

Este imperativo jurídico-legal evidencia a importância do controlo externo exercido pelo Tribunal, bem como a relação de cooperação que possui com todas entidades público-privadas, e em especial com os serviços de inspecção.



3. Órgão de controlo externo em Angola

Em cada país e em cada época, ao Estado cabe sempre desempenhar um conjunto, mais ou menos vasto, de tarefas. Para concretizar as tarefas que lhe cabem no sentido da satisfação das necessidades colectivas, o Estado disponibiliza dinheiros ou outros valores equiparáveis. A gestão dos dinheiros públicos exige um esforço que resulta na privação dos cidadãos de uma parte do seu património individual, cabendo ao Estado administrar em nome e por conta dos cidadãos este património.

A história jurídico-administrativa de Angola teve um desenvolvimento descontínuo e o mesmo se diz do controlo externo e as razões são políticas e económicas. No passado (colonial) foram criados de "jure" órgãos com competência para fiscalizar as finanças públicas, mormente, Decretos n.ºs 3621, de 28 de Novembro de 1917; 4627, de 1 de Julho de 1918; 18962, de 25 de Outubro de 1930 e 2066, de 27 de Julho de 1953, que instituíram os Tribunais do Contencioso e de Contas, do Contencioso Administrativo, Fiscal e de Contas da Metrópole e Lei Orgânica do Ultramar Português, respectivamente.

Com a independência de Angola, a 11 de Novembro de 1975, essa realidade jurídica foi extinta devido a adopção do regime político e do modelo económico na altura.

Só em 1991 como consequência das alterações político - constitucionais que o país viveu, nomeadamente com a aprovação da constituição através da lei n.º12/91, de 06 de Maio e com a revisão da constituição feita através da lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, foi retomada a normalidade jurídica com o acolhimento e a institucionalização do Tribunal de Contas, expresso pelo disposto no n.º 3 do artigo 125.º da lei supracitada.

Porém, esse retorno à normalidade, no controlo das finanças públicas por parte de um órgão externo e independente só se efectivou em termos de criação, em 1996, com a aprovação da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril e em termos de funcionamento em Abril 2001, com a tomada de posse do seu presidente e com a criação de condições materiais, como a aprovação do quadro de pessoal e as instalações que lhe foram afectas.

O artigo 1º da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) dispõe: “*É criado o Tribunal de Contas, órgão judicial especialmente encarregue de exercer a fiscalização financeira do Estado e demais pessoas colectivas públicas que a lei determinar*”. E o seu artigo 2.º enumera as entidades sujeitas ao seu controlo

A actividade financeira pública, pelo facto de implicar o manuseamento dos dinheiros públicos, não pode deixar de ser objecto de análise e de controlo financeiro externo – âmbito de actividade do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas tem a função essencial de controlar e fiscalizar a legalidade das finanças públicas e o julgamento das responsabilidades financeiras uma vez efectivadas para o efeito.

Para a prossecução das suas atribuições, o Tribunal de Contas, dispõe de poderes funcionais que a Lei atribuiu através das diversas instâncias de funcionamento, tais como:

- Função relativa à fiscalização preventiva (a priori) da regularidade legalidade e da cabimentação orçamental dos actos e contratos do Estado, mediante visto ou a sua recusa, art. 8º da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril;
- Função relativa à fiscalização sucessiva (a posteriori) mediante verificação interna e externa de contas, auditorias à gestão financeira e a efectivação de responsabilidade, art. 9º da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril.

Assim sendo, o Tribunal de Contas é um órgão de soberania, único nas suas atribuições e competência, constituindo, em resumo, o órgão supremo de controlo externo e independente da actividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património do Estado, podendo, de forma complementar, efectivar a responsabilidade financeira.

A actividade do Tribunal de Contas, visa garantir a regularidade legalidade dos actos de gestão, garantindo a eficiência, a eficácia e economia, e por conseguinte, impondo maior rigor e disciplina na gestão orçamental, financeira e patrimonial, contribuindo para a estabilidade e desenvolvimento e do exercício da própria democracia.

Capítulo II - Parcerias público-privadas

1. Preliminares.

Com a assunção por parte do Estado a partir do século XX de novas funções tendentes a prosseguir os seus nobres objectivos, entre os quais o bem estar social, consubstanciado na produção de bens e prestação de serviços que visem a satisfação das necessidades espirituais e materiais da colectividade, o sector público viu-se na contingência de estabelecer relacionamentos duradouros com o sector privado.

Tal relacionamento resulta do facto do Estado reconhecer que, para se conseguir satisfazer cabalmente as necessidades públicas em vários sectores da vida social, deveria aproveitar a forte capacidade de gestão do sector privado, melhorando a qualidade dos serviços prestados e gerando poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos.

Neste âmbito, o Estado e outros entes públicos têm vindo a desenvolver modelos alternativos e experiências inovadoras de relacionamento com entidades privadas, em regime de **Parcerias Público-Privadas**.

Essas inovações quase sempre passam por um relacionamento de longo prazo entre os parceiros, envolvendo a repartição de encargos e riscos entre si que, quando implicam encargos a satisfazer pelos entes públicos envolvidos, afectam e condicionam imperativamente a totalidade ou parte dos orçamentos futuros.

Salienta-se que essa problemática é levantada no conceito de desenvolvimento sustentável, uma vez que o Estado, ao celebrar contratos de concessão para exploração de recursos naturais não renováveis de forma irracional, poderá onerar as gerações vindouras pondo em risco a sua sobrevivência – eis uma das fortes razões para que se proceda a fiscalização externa das parcerias Público-Privadas.

Uma nota que importa ressaltar neste capítulo, é que fruto do modelo económico adoptado em Angola de 1975 a 1991, em que a economia era centralizada e não havia espaço para a iniciativa privada, esta questão não se

colocava. Porém, a partir de 1992 e fruto já do novo modelo económico, onde se destaca a liberalização do mercado, a iniciativa particular, o Estado desenvolveu formas de transferir para entidades privadas através de parcerias público privadas, tarefas e actividades antes só exercidas por ele, de forma a satisfazer as necessidades colectiva dos cidadão de forma mais eficaz e eficiente.

Essa evolução cada vez mais dinâmica das Parcerias Público -Privadas não foi acompanhado de igual modo com mecanismos de controlo eficazes, sobretudo, em relação ao controlo externo (Tribunal de Contas) por este entrar em funcionamento 10 anos depois das transformações político económicas e sociais retro citadas.

Essa nova realidade relativo ao controlo das Parcerias Público -Privadas, evidenciam-se como sendo um desafio sobretudo para o Tribunal, que terá de vencer socorrendo-se dos meios mais eficazes de que dispõe (quadro de pessoal qualificado) e da experiência internacional de instituições congéneres.

2. Noção e finalidades

Entende-se por Parcerias Público -Privadas o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas parceiros privados, se obrigam de forma duradoura perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente a uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

Logo, estamos em presença de um contrato administrativo, nos termos do n.º 1 do art.º 120º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro.

As parcerias são instrumentos de importância indiscutível na realização do interesse público, pelo que a sua realização deve-se ao facto de a administração buscar novas formas de actuação, nomeadamente a colaboração dos particulares através da denominada administração participada, contratualizada e concertada.

Constituem finalidades essenciais das Parcerias Público-Privadas, o acréscimo da eficiência na afectação dos recursos públicos, a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços, induzida por formas de controlo eficazes



que permitam a sua avaliação permanente por parte dos potenciais utentes e do parceiro público e designa uma forma de cooperação entre ambos parceiros que visa financiar, construir, renovar ou explorar uma infra-estrutura ou o fornecimento de um serviço.

3. Sujeitos e realidades objecto das parcerias público-privadas

Sabendo que as Parcerias Público -Privadas são verdadeiros contratos administrativos, há que determinar os sujeitos e objecto dessa figura.

São **sujeitos activos** das Parcerias Público -Privadas:

- O Estado e entidades públicas estaduais;
- Os fundos e serviços autónomos;
- As empresas públicas;
- As cooperativas; e
- As instituições privadas sem fins lucrativos.

São **sujeitos passivos**:

- Entidades privadas com fins lucrativos.

Constituem **objecto** das Parcerias Público -Privadas:

- O contrato de concessão de obra pública;
- O contrato de concessão de serviços públicos;
- O contrato de fornecimento contínuo;
- O contrato de prestação de serviços; e
- O contrato de Gestão.

4. Quadro normativo das parcerias público-privadas

As Parcerias Público-Privadas têm valor não apenas como um contrato, mas sobretudo como uma relação social com relevância para a função do Direito

uma vez que com elas pretende-se muito mais do que uma relação esporádica dominada pelo personalismo e ajuste directo. Com elas pretende-se invocar um novo paradigma operacional, uma forma de ver as relações entre o poder e a sociedade, por isso é necessário assegurar que estão criadas as condições para que os vários actores sociais possam compenetrar-se no processo.

Os paradigmas operacionais de que falamos são tipos normativos ou conjuntos ordenados de regras destinadas à regulação das relações sociais a que chamamos parcerias.

Essencialmente é esse o conjunto legislativo que regula as Parcerias em Angola, Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro (Lei Constitucional), Lei n.º 5/02, de 16 de Abril (de delimitação de sectores da actividade económica), na modalidade de contrato de concessão de exploração de diamantes (Lei n.º 16/94, de 07 de Outubro) e o contrato de concessão de exploração de petróleo (Lei n.º 13/78, de 26 de Agosto).

A tarefa das regras jurídicas cuja pretensão é estabelecer o regime das Parcerias Público-Privadas é tão-somente a de definir os parâmetros do jogo das parcerias, saber quais são os melhores jogadores, o melhor conteúdo de uma parceria. Assim, basta que se observem as regras jurídicas, a relação social é reconhecida pelo Direito.

As normas que iremos indicar não de configurar a actividade de formação (iniciativa e negociação), distribuição de posições (poderes e deveres), distribuição de riscos, modificação e extinção. É de salientar que as normas das Parcerias devem estar sujeitas à crítica pública, pelo que são necessárias regras de garantia de transparência, publicação e litigação; Eis algumas regras:

- Norma de participação: É o pressuposto fundamental do paradigma das PPP, o que permite a possibilidade de uma ampla participação dos particulares. Para tal a entidade pública deverá abrir concursos públicos que permitam a apresentação de projectos variados, dos quais há de escolher aquele que, de acordo com a lei, é o melhor. Estes concursos devem ser controlados por entidades independentes.
- Normas de posição: São regras que estabelecem os poderes e deveres que competem a cada um dos lados, pelo que têm que ver com o regime interno e com a função da parceria. O parceiro público não se pode intrometer nos assuntos das estruturas privadas, nem pode



abdicar do seu poder de supervisão destinado a determinar os meios e os objectivos visados.

- Normas de adjudicação: São regras que servem para pôr fim as frequentes colisões de opiniões que têm surgido na celebração de contratos entre as instituições públicas e os contraentes privados no que concerne a forma de selecção do contraente privado. Torna-se por isso necessário adjudicar a certas instâncias, com grau de isenção e independência compatíveis com a delicadeza dos interesses envolvidos, a resolução desses litígios.

O conjunto destas regras corresponde à resposta de um sistema jurídico desenvolvido à necessidade de fixar pontos de apoio objectivos para um certo paradigma social. De resto, põe-se a questão de saber, **quem controla? e como se controla as Parcerias Público-Privadas?**

CAPÍTULO III - Controlo externo das parcerias público-privadas em Angola (Tribunal de Contas)

1. Preliminares

Após termos feito algumas incursões, separadamente, sobre os itens fundamentais do tema no que toca aos aspectos que pensamos ser os fundamentais, para a sua melhor compreensão, cabe-nos agora fazer uma análise especializada da questão.

Para o efeito, escolhemos a realidade angolana, não só pelo facto de ser a nossa Nação, mas também por ser um país onde, com o fim da guerra e com a estabilidade macro-económica, a credibilidade internacional e o conseqüente e visível investimento estrangeiro, perspectivam o desenvolvimento económico.

Por esta razão, o Estado de Angola tem recorrido, com bastante frequência às Parcerias Público-Privadas, como modelos alternativos e inovadores

de relacionamento com entidades privadas, com vista a melhorar a qualidade dos serviços e utilizar de forma racional os recursos públicos tendentes à satisfação das necessidades colectivas.

A questão que se impõe é a seguinte: em que medida o Estado e outros entes públicos se têm relacionados com os parceiros privadas? Quem controla tal relacionamento?

2. Contrato de concessão de exploração do domínio público

É aquele pelo qual o parceiro público transfere para um particular a gestão de bens do domínio público cujo gozo, este por sua conta e risco, se encarregará de proporcionar aos interessados.

A sua frequência traduz a pertinência que eles encerram no ordenamento jurídico angolano, na modalidade de contrato de concessão de exploração de diamantes (Lei n.º 16/94, de 07 de Outubro) e o contrato de concessão de exploração de petróleo (Lei n.º 13/78, de 26 de Agosto) .

A lei de delimitação de sectores da actividade económica (Lei nº 5/02, de 16 de Abril) dispõe no nº 1 do artigo 10º que *“ reserva do Estado o conjunto de áreas em que as actividades económicas só podem ser exercidas, a título de propriedade ou gestão dos respectivos meios, desde que haja intervenção ou **participação** do Estado ou de outras entidades que, nos termos da presente lei, integram o sector público”*.

Outrossim, o nº 4 do artigo 13º do mesmo diploma refere que «a exploração dos recursos naturais que nos termos da Lei Constitucional são propriedade do Estado, **só** pode ser feita sob o **regime de concessão temporária** ...». Ora bem, tais contratos de concessão enquadram-se no objecto das Parcerias Público-Privadas, se não vejamos: o nº 1 dos artigos 2.º, 16.º e 20.º da Lei nº 13/78 de 26 de Agosto, dispõe que os direitos mineiros para pesquisa e produção de hidrocarbonetos líquidos e gasosos serão concedidos à empresa estatal (hoje empresa pública) Sonangol, pelo que toda sociedade ou entidade estrangeira de comprovada idoneidade e capacidade técnica e financeira que deseja exercer em território nacional as actividades atrás referidas, somente o poderá fazer em associação com a empresa estatal Sonangol. Acrescenta-se que, seja qual for o tipo ou forma de associação entre as partes, a percentagem



de participação do ente público será no mínimo de 51%. Situação similar verifica-se na Lei dos diamantes.

Assim sendo, quem controla e como se procede o controlo externo dos contratos de concessão de exploração do domínio público, como um dos exemplos claro de PPP em Angola?

Como já foi referenciado acima, em Angola o órgão judicial encarregue de exercer a fiscalização financeira do Estado e demais pessoas colectivas públicas, é o Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1.º da Lei 5/96, de 12 de Abril.

No caso em apreço, as empresas concessionárias do Estado angolano (Sonangol e Endiama de outras) são sujeitos activos ou parceiros públicos que estão sujeitos, nos termos da al. d), nº 2 do artigo 2.º do referido diploma, à jurisdição do Tribunal de Contas.

Quer-se com o exposto dizer que todos os contratos celebrados entre as concessionarias e os parceiros privados, desde que se encontrem na alçada do tribunal, devem estar sujeitos a fiscalização prévia de forma a analisar a sua conformidade com a Lei vigente (artigo 8º), mediante a concessão do visto de conformidade ou a sua recusa.

Estarão sujeitos também à fiscalização sucessiva no sentido de apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação de receitas e da realização de despesas e verificar ainda se as condições do contrato foram as mais vantajosas no momento da sua celebração (artigo 9.º).

Há que relevar aqui o papel do Tribunal de Contas como órgão de controlo externo uma vez que, em Angola actualmente, a principal fonte de receita do Estado, que dá cobertura a uma parte considerável das despesas previstas no OGE, são constituídas pelas receitas patrimoniais provenientes da venda do Petróleo e dos Diamantes. São dois recursos naturais não renováveis cujo preço é determinado pelo mercado internacional. Nesta conformidade, o papel fiscalizador do tribunal é de suma importância, não só por acautelar a eficiência, a eficácia e a economia da coisa pública, mas também porque há que ter em atenção a questão do desenvolvimento sustentável.

Chamamos ao nosso tema o exemplo das empresa públicas Sonangol e Endiama, do ramo petrolífero e diamantífero respectivamente, pois têm sido os que diversas vezes recorrem ao contratos de concessão ou as Parcerias Público-Privadas.

Conclusões

Do explanado no tema que nos foi proposto desenvolver, concluímos que o Estado alicerça-se e concretiza-se através da criação de determinados órgãos que vão desempenhar funções específicas tendentes a realizar os seus fins (Segurança, Justiça e Bem-estar Social).

Porém, o Estado moderno, por si só, tem-se mostrado incapaz de atingir os seus nobres objectivos devido a complexidade social. Razão pela qual tem recorrido à parceiros privados que, mercê da sua maior capacidade de gestão, através de contratos de concessão, prestação de serviço, fornecimento contínuo e outros, têm permitido o acréscimo da eficiência na afectação dos recursos públicos permitindo melhorar, qualitativa e quantitativamente, a produção de bens e a prestação de serviços que visam a satisfação das necessidades colectivas.

Ora, se o parceiro público acompanha e controla a execução do objecto das parcerias de forma a garantir que sejam alcançados os fins de interesse público subjacentes, ao parceiro privado cabe o exercício e a gestão da actividade concedida.

Tratando-se de coisa pública ou, se quiser, de recursos públicos (no seu mais amplo sentido), tanto os afectados directamente pelo Estado, quanto os indirectamente aos privados por via das parcerias público -privadas, para além da fiscalização interna imposta pelos órgãos dependentes do Governo, deverá realçar a fiscalização externa exercida pelo Tribunal de Contas como órgão judicial e soberano do Estado, encarregue de exercer o controlo financeiro externo do Estado e outros entes públicos que, por via da fiscalização preventiva e sucessiva, garante maior rigor na gestão financeira, contribuindo para a estabilidade e desenvolvimento do país.

Por último, apesar das PPP serem uma realidade relativamente nova, constituem um desafio ao “jovem” Tribunal que merece ser vencido em prol das expectativas legítimas dos cidadãos contribuintes que são, ao fim ao cabo, o escopo último de toda actividade gestora dos recursos públicos e fiscalizadora do Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de controlo externo.



Recomendações

1. Que o Tribunal adopte mecanismos de controlo cada vez mais eficazes em função do desenvolvimento das Parcerias;
2. Que se adopte mecanismos legislativos para regular e disciplinar o regime das Parcerias Público-Privadas;
3. Que o controlo externo das Parcerias permita melhorar os procedimentos de contratação e a padronização dos instrumentos de regulamentação jurídica das parcerias;
4. Que o controlo externo fiscalize a programação financeira e toda gestão das PPP, para permitir extrair o valor implícito, em termos de racionalização, previsibilidade e legitimação da realização das despesas;
5. Que o recurso às PPP seja feito quando se revelar vantajosa para o sector público;
6. Sendo as PPP um projecto de "bem comum" em que a ambição privada é orientada para a tarefas de serviço geral, o Estado deve evitar-se no sentido de se manter no centro das atenções, não para definir unilateralmente o interesse geral, mas sim para servir de instância superior de ponderação de interesses, visando a concertação social – um programa de comunidade;
7. Que o controlo externo das Parcerias não seja visto apenas como fiscalização da boa gestão da coisa pública, mas acima de tudo, como instrumento orientador do desenvolvimento sustentável, que visa acautelar o usufruto dos recursos escassos às gerações vindouras.

Bibliografia

1. **Amaral, Diogo Freitas**, Curso de Direito Administrativo, vol I e IV, 2.^a edição. Almedina – Coimbra 2000;
2. **Ribeiro, José Joaquim Teixeira**, Lições de Finanças Públicas, 5.^a edição. Coimbra Edição 1999;
3. **Parcerias Público-Privadas e Integração Económica na África Austral**, Instituto de Investigação Científica Tropical da Universidade Católica de Angola-2004;
4. **Normas das Parcerias Público - Privadas**, Ministério das finanças, Portal do Governo Português – 2003;
5. Revista do Tribunal de Contas de Angola;
6. **Despesas Públicas & Gestores Orçamentais**, EDIJURIS, Ministério das Finanças, 1.^a edição – 2005;
7. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas**, Lei n.º 5/96, de 12 de Abril.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO
BRASIL**





ÍNDICE

	Pag.
1. Introdução	159
2. O controlo das desestatizações no Brasil.....	159
3. As parcerias público-privadas.....	162
4. O controle das parcerias público-privadas.....	163
5. Conclusões e recomendações.....	165



1. Introdução

Nas duas últimas décadas do século passado, diversos países implementaram uma ampla reforma administrativa, motivada pelos efeitos da globalização e da crise fiscal. Como consequência, esses Estados tiveram sua dimensão reduzida por meio de programas de privatização, terceirização e publicização.

Essa redefinição do papel do Estado foi centrada na busca pela eficiência e eficácia das ações governamentais e teve como objetivo implementar uma administração voltada para o atendimento ao cidadão, facilitar o ajuste fiscal, promover o desenvolvimento e refletir o pluralismo político, econômico e social da sociedade contemporânea.

Para compensar a diminuição da atuação direta do ente estatal na administração pública, países como a Inglaterra, Portugal, Canadá e França passaram a permitir ao parceiro privado maior autonomia nos negócios do Estado.

Uma das formas escolhidas por esses Governos para contratar com particulares foi a adoção da metodologia inglesa de Project Finance Investment – PFI, em que o investidor privado elabora o projeto financeiro e assume o risco econômico em decorrência da assunção da responsabilidade de gestão e do empreendimento. Surge do ponto de vista da gestão administrativa uma nova alternativa para as contratações públicas, com a iniciativa privada tomando parte nas decisões e compartilhando com o Estado os riscos oriundos dessa responsabilidade. Verifica-se então, uma mudança em relação ao modelo anterior de contratação cuja formulação do projeto, a regulamentação dos serviços e todo planejamento do empreendimento público era prerrogativa estatal.

2. O Controle das desestatizações no Brasil

No Brasil, à semelhança de outros países, o modelo tecnocrático de administrar também dava sinais de exaustão, com condições operacionais

decrecentes, tornando-se imperativo resgatar a capacidade da burocracia pública em formular e implementar políticas sociais e de desenvolvimento econômico. Essa mudança no papel do Estado teve como consequência a privatização de empresas estatais, a criação de agências reguladoras e a introdução de concorrência em serviços antes monopolizados pelo Estado, como os setores de telecomunicações e de energia elétrica.

No contexto anterior, em que a prestação de serviços públicos se dava preponderantemente por meio das empresas estatais, a atuação do Controle Externo baseava-se, principalmente, na análise das prestações de contas das entidades, que tinha como foco os atos de gestão dos administradores, deixando para um segundo plano a avaliação do desempenho da empresa enquanto provedora de serviços público.

O TCU, ao acompanhar processos de privatização de empresas que prestavam serviços públicos, detectou a necessidade de examinar a execução dos contratos firmados em decorrência desses processos. Mesmo tendo sido privatizadas, essas empresas continuariam a prestar um serviço público de titularidade da União. Nesse caso, caberia ao Poder Público regular a atuação da empresa privada. O desafio de fiscalizar esses contratos foi facilitado pela ampliação das competências do TCU na Constituição de 1988, que possibilitou a realização de auditorias de natureza operacional, além das tradicionais auditorias contábeis, orçamentárias, financeiras e patrimoniais.

Considerando que os concessionários, ao prestarem um serviço público, firmam contratos administrativos, a execução desses contratos é passível de fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União. Para efetuar a fiscalização desses atos e contratos sujeitos à sua jurisdição foi editada a Instrução Normativa TCU n.º 10, de 22/11/95, que disciplinava o controle, no âmbito da Administração Pública Federal, das concessões, permissões e autorizações de serviços públicos, sendo posteriormente substituída pela de n.º 27, de 7/12/1998.

Ainda que a base para a transferência de serviços públicos ao setor privado estivesse definida no art. 175 da Constituição Federal, foi a edição da Lei n.º 8.987, de 13/2/1995, que impulsionou um processo mais sistemático de delegação a concessionários e permissionários. Isso obrigou uma reavaliação da atuação do Tribunal de Contas da União que passou a verificar de que forma o ente público regulava o desempenho dos concessionários privados.



Além do acompanhamento do processo de outorga e da execução contratual, decorrente da delegação dos serviços públicos, o Tribunal também buscou adequar-se organizacionalmente, e desde 1998, conta com uma unidade técnica, a Secretaria de Fiscalização de Desestatização – SEFID, com a finalidade exclusiva de fiscalizar as desestatizações, aí incluindo as privatizações, as outorgas de concessão, permissão e autorização de serviços públicos, a execução dos contratos e a atuação dos entes reguladores.

Com isso, o Tribunal tem atuado com presteza no sentido de corrigir eventuais falhas antes da conclusão das licitações ou da assinatura dos contratos. Posteriormente, avalia o cumprimento das cláusulas contratuais, notadamente aquelas relativas à tarifa praticada, à qualidade do serviço prestado e à efetiva realização dos investimentos requeridos, por meio de auditorias e inspeções.

Sob esse contexto, a sistemática de controle adotada, baseada no acompanhamento concomitante dos atos relacionados com a outorga de uma nova delegação de serviço público, mostrou-se exitosa. Pode-se mencionar como uma atuação de destaque a fiscalização das outorgas das licenças das bandas C, D e E da telefonia celular. Naquela oportunidade, o Tribunal detectou erros de cálculo, que, quando foram corrigidos tempestivamente, importaram no acréscimo de mais de um bilhão e seiscentos milhões de reais nos preços mínimo originalmente fixados para a licitação.

Também durante a fiscalização da execução dos contratos de concessão de serviços públicos, o Tribunal vem obtendo resultados importantes. Atuação emblemática do controle exercido pelo TCU sob os contratos de concessão refere-se à fiscalização sobre os impostos incidentes nas tarifas de pedágio das rodovias delegadas à iniciativa privada. Após receber denúncia de um parlamentar, o Tribunal detectou que incidia nos cálculos da tarifa cobrada, pelos concessionários aos usuários das rodovias, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN em desacordo com a legislação associada a esse tributo, vigente naquela ocasião. Tendo comprovado tal irregularidade, o TCU determinou ao órgão público encarregado de gerenciar o contrato de concessão que reduzisse imediatamente o valor das tarifas de pedágio, excluindo a parcela associada ao ISSQN. Em relação ao que havia sido cobrado anteriormente de forma irregular, o TCU determinou que o valor fosse compensado por meio de realização de investimentos não previstos originalmente ou nos próximos reajustes da tarifa.

É importante ressaltar que, além das verificações pontuais relacionadas com a licitação das outorgas e da execução dos contratos, o controle externo exercido pelo TCU tem-se mostrado bastante tempestivo e com relevantes contribuições para o aperfeiçoamento do sistema, sendo capaz de garantir “accountability” bem como contribuir para a melhoria dos entes reguladores sob os aspectos da eficiência, economicidade, efetividade e equidade.

3. As Parcerias Público-Privadas

A necessidade de ampliar realização de investimentos privados, notadamente nos setores de infra-estrutura econômica, norteou a introdução de um novo instrumento jurídico que permitisse a implementação de projetos que, sob o modelo tradicional de concessão, não teriam sua viabilidade econômico-financeira demonstradas. A introdução desse mecanismo de delegação de serviços públicos, as Parcerias Público-Privadas - PPP, trouxe novos desafios para o controle externo no Brasil.

No Brasil, a Lei das Parcerias Público-Privadas, n.º 11.079/2004, criou duas novas modalidades de concessão: a patrocinada e a administrativa. A concessão patrocinada é aquela em que o serviço é oferecido a população e seu regime remuneratório deve incluir tanto a tarifa cobrada aos usuários como a contraprestação do concedente em forma pecuniária. A concessão administrativa é aquela na qual a usuária do serviço é a própria Administração Pública que nesse caso remunera integralmente o concessionário, o investidor privado.

Para os serviços públicos, diferentemente das concessões tradicionais, as Parcerias Público-Privadas requerem a contraprestação pecuniária do Poder Público para complementar a receita dos concessionários cobrada diretamente dos usuários do serviço. Verifica-se, portanto, que essas parcerias trazem impactos de longo prazo nos orçamentos públicos, o que evidencia a necessidade de sua utilização estar condicionada à realização de criteriosos estudos contendo uma avaliação detalhada desses impactos fiscais.

No Brasil, cabe destacar que o legislador buscou, por meio da Lei de Parceria Público-Privada – PPP, restringir e controlar o uso desse instrumento.



Dessa forma, a modalidade PPP só pode ser utilizada para contratos acima de 20 milhões de reais e com fiel observância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Foi definido um limite objetivo de 1% da receita corrente líquida para comprometimento com os projetos e a necessidade de comprovação de capacidade orçamentária para a realização de cada empreendimento. Passou a ser necessária a utilização de consulta pública para toda e qualquer licitação que trate de PPP e foi criada uma unidade central composta por ministros de estado para que a decisão por contratar na forma de Parceria Público-Privada seja tomada por um órgão de natureza colegiada, de forma que a seleção dos projetos não seja uma decisão de apenas um administrador.

A Lei de PPP buscou fazer a transferência da eficiência do particular aos negócios públicos, uma vez que caberá ao agente privado a responsabilidade pela construção, manutenção e a exploração do empreendimento ao longo do período contratual. Espera-se que nessa nova modalidade sejam empregados materiais e técnicas construtivas que otimizem os custos de manutenção e que atendam aos padrões de qualidade pré-estabelecidos, tendo em vista que o pagamento ao parceiro privado somente será feito quando o serviço estiver disponível para a sociedade.

Também foi criado um sistema de garantias especiais em que o garantidor é o Estado, por meio de um fundo especial garantidor, no caso federal, cujo objetivo é honrar a contraprestação pecuniária do poder público. Outro instrumento introduzido foi a repartição objetiva de riscos que será definida em cada contrato obedecendo à regra de alocação de risco ao agente mais apto a gerenciá-lo.

4. O Controle das Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas são extremamente importantes para a expansão da economia nacional. Trata-se de um tema novo, complexo, de grande materialidade, de forte interesse social, cuja relevância exige um acompanhamento, por parte do TCU, de modo estruturado. Uma atuação não adequada por parte dos órgãos de controle poderia acarretar prejuízos irreversíveis ao erário.

O controle dessas novas modalidades requer a definição de uma sistemática que abranja todas as suas especificidades. Dessa forma, com base na experiência adquirida nos processos de desestatização e a fiscalização das concessões tradicionais, os pontos a seguir merecem ser avaliados em maior profundidade:

- a) os impactos fiscais decorrentes da utilização as PPP;
- b) a viabilidade econômico-financeira e ambiental do projeto;
- c) o edital de licitação;
- d) os procedimentos e decisões adotadas pelas Comissões de Licitação;
- e) a execução do contrato, com especial ênfase ao alcance das metas contratuais e fixação das tarifas e da contraprestação do poder público para os concessionários.

Para tanto, foi concebido um Projeto, coordenado pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização, e que conta com a participação de outras unidades do Tribunal, tais como: a Secretaria de Obras e Patrimônio Público e a Secretaria de Macro-Avaliação Governamental, respectivamente encarregadas de fiscalizar a execução de obras públicas e avaliar os aspectos fiscais associados às Parcerias Público-Privadas.

Esse projeto, cujo desenvolvimento tem a duração estimada em oito meses, deverá, dentre outras atividades:

- a) avaliar a experiência internacional no controle externo das PPP;
- b) desenvolver, testar e validar metodologia e sistemática de controle;
- c) elaborar instrução normativa para regulamentar o controle das PPP;
- d) desenvolver plano de capacitação de servidores.

Cabe ainda registrar que o TCU buscou atuar de forma proativa durante o processo legislativo associado à regulamentação das PPP. Assim, foi possível inserir dispositivo legal que obriga o encaminhamento ao Tribunal de relatórios anuais de desempenho dos contratos de Parcerias Público-Privadas.

Esse tipo de atuação proativa deverá nortear, daqui para frente, o



controle externo das PPP. Afinal, tratam-se de contratos de prestação de serviços de elevada materialidade e de longa duração, nos quais eventual ocorrência de falhas, quer seja na sua concepção ou na sua execução, podem trazer prejuízos significativos para o contribuinte e para o usuário dos serviços.

5. Conclusões e recomendações

Ao longo das últimas décadas, foi incrementada a adoção de mecanismos que permitem viabilizar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, reforçando a necessidade de o Estado atuar como agente regulador e fiscalizador.

Nesse novo ambiente, as Entidades de Fiscalização Superior - EFS devem se adaptar no sentido de criar mecanismos de controle compatível com essa forma de atuação do Poder Público.

O TCU buscou criar condições para que a fiscalização voltada para as privatizações e a outorga de serviços públicos privilegiasse uma atuação tempestiva e especializada que permitisse corrigir celeremente eventuais falhas detectadas e contribuir para o aprimoramento dos processos de desestatização.

Com vistas a que o TCU obtivesse êxito no controle das desestatizações, foi desenvolvida uma estrutura organizacional que deu amparo ao esforço de capacitação necessário para o pleno conhecimento das diversas especificidades desses processos.

As Parcerias Público-Privadas constituem-se em um novo desafio para o controle, ao estabelecer a utilização de contribuição pecuniária do Poder Público para o parceiro privado. Além disso, o foco da contratação é o fornecimento de um serviço com um nível determinado de qualidade, e não a construção de obras, seguindo um cronograma e projetos bem definidos. Desse modo, deve o Poder Público adaptar-se e qualificar-se para avaliar uma gestão de contratos por resultados e que contém, aspectos técnicos de alta complexidade.

Ademais, essas parcerias deverão envolver recursos públicos significativos. Surge, pois, uma grande oportunidade de se reafirmar a importância

do controle externo exercido pelas Entidades de Fiscalização Superior, uma vez que haverá forte demanda por parte dos setores organizados da sociedade em conhecer o pronunciamento das EFS sobre a regular contratação e execução dos contratos de Parcerias Público-Privadas.

Os órgãos de controle devem, dentre outros aspectos, verificar:

- a) os impactos fiscais decorrentes da utilização as PPP;
- b) a viabilidade econômico-financeira e ambiental do projeto;
- c) o edital de licitação;
- d) os procedimentos e decisões adotadas pelas Comissões de Licitação;
- e) a execução do contrato, com especial ênfase ao alcance das metas contratuais e fixação das tarifas e da contraprestação do poder público para os concessionários.

O controle das Parcerias Público-Privadas deve valer-se da experiência exitosa adquirida com a fiscalização das concessões de serviços públicos tradicionais pelo TCU ao longo dos últimos anos.

Nesse diapasão, mostra-se recomendável a utilização de uma sistemática de controle concomitante durante a fase de concepção e contratação e a realização de auditorias operacionais nos entes reguladores dessas parcerias, a exemplo do que já vem realizando a Secretaria de Fiscalização de Desestatização do TCU nas concessões tradicionais.

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE





ÍNDICE

	Pag.
1. Introdução	171
2. As parcerias público-privadas: a realidade cabo-verdiana	171
3. Exemplos de parcerias público-privadas.....	172
4. Enquadramento legal e institucional.....	174
5. O papel do Tribunal de Contas	176
6. Novo quadro normativo	180
7. Conclusões e recomendações.....	181



1. Introdução

É de todos reconhecido que ao Estado cabe desenvolver determinadas actividades que, por razões de vária ordem, não faria sentido serem assumidas pelo sector privado, dado estarem sujeitas às regras do mercado, tais como a função legiferante, a administração da justiça e a defesa nacional.

Mas, por outro lado é inquestionável que as entidades privadas são as mais dinâmicas e competitivas, na produção e provisão de bens e serviços, o que facilita uma melhor afectação dos recursos, com incidência na produtividade e modernização tecnológica.

Num mundo em mutação muito rápida, em que as alterações que ocorrem na economia globalizada ganham cada vez maior complexidade, é imperativo que o Estado, ou melhor o sector público transfira para o sector privado algumas das suas tarefas consideradas tradicionais, isto em nome da eficiência e da eficácia, e, talvez de uma maior rentabilidade.

Se assim agir, o Estado deve potenciar as suas funções de regulador das acções que produzem actividade pública, de modo a poder garantir a protecção dos cidadãos contribuintes e entes de bens públicos.

2. As parcerias público-privadas: a realidade cabo-verdiana

Os instrumentos principais de governação do Estado de Cabo Verde, atribuem ao sector privado o papel de motor do crescimento, reconhecendo que o investimento privado ultrapassou já o investimento público no financiamento do crescimento da economia cabo-verdiana, representando o investimento privado externo, 50% do investimento privado, contribuindo decisivamente para colmatar as insuficiências quantitativas da poupança interna para o investimento e sobretudo para ganhos de produtividade, devido à sua concentração em sectores dinâmicos.

Em consequência são apontadas como medidas, entre outras:

- a) Promoção de parcerias público–privado para construção e gestão de unidades portadores de serviço de saúde;
- b) Promoção de parcerias público–privado para o financiamento de infraestruturas importantes para o crescimento e a competitividade da economia;
- c) Adopção de incentivos no sentido de uma maior racionalização e orientação para sectores alvo, bem como a adequação das medidas aos princípios da OMC.

Através das mesmas pretende-se reduzir o peso do Estado nas economias, o que equivale a uma redução do endividamento público e da tributação.

Estas parcerias constituem uma alternativa ao financiamento tradicional do sector público para o desenvolvimento de determinadas actividades.

3. Exemplos de parcerias público-privadas

Em Cabo Verde os exemplos paradigmáticos e com mais relevo, têm a ver com as parcerias público–privado para a realização de infra-estruturas (Decreto-Lei, n.º 2/2005, de 31 de Janeiro), bem como de actividades de desenvolvimento do sector privado, no quadro do Acordo dos Desafios do Milénio, assinado entre os Estados Unidos da América, através Millennium Challenge Corporation, uma sociedade do Governo dos Estados Unidos da América (MCC) e o Governo da República de Cabo Verde (Decreto, nº10/2005, de 26 de Setembro).

- 3.1. Através do Decreto-Lei nº 7/2005, o Governo de Cabo Verde reconhece que, “o objectivo de transformar Cabo Verde numa economia sustentada com base, nomeadamente, no desenvolvimento do turismo e dos serviços de transportes, exige um grande esforço de infraestruturização rápida do país, envolvendo um nível avultado de recursos”.



Acrescenta que “com o recurso às fontes tradicionais de financiamento do desenvolvimento de Cabo Verde, não é possível conseguir estes níveis de recursos com a oportunidade que permita viabilizar o desenvolvimento almejado”.

Nesse sentido, “vem procurando interessar investidores privados para o investimento na construção e exploração de infraestruturas utilizando os diversos modelos de parceria público-privado”.

Nesta linha é aprovado o diploma que dispensa de concurso público e concurso limitado para na modalidade de financiamento se conceber e executar as obras em causa, isto na medida em que o Decreto-lei, n.º 31/94, de 2 de Maio que regula o regime de empreitadas e que prevê as diversas situações em que poderá ser dispensada a realização de concursos para a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, não prever a situação de negociação de parcerias público – privado, por na altura da sua elaboração não se considerar ainda em Cabo Verde essa modalidade de realização de infra-estruturas.

No mesmo diploma estabelece-se que a adjudicação será por ajuste directo, precedido de consulta nos termos da lei.

Tais contratos, por força do disposto na alínea c) do artigo 14º, da Lei n.º 84/IV/93, de 4 de Junho que define a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas e o estatuto dos respectivos Juizes, estão, de momento excluídos da fiscalização preventiva, assim fora do controlo do Tribunal.

Situação diferente acontecerá no futuro, na medida em que a nova lei de organização e funcionamento do Tribunal de Contas prevê que, entre outros, os contratos celebrados no âmbito de programas financiados por organizações financeiras internacionais, sejam objecto de verificação da legalidade por parte desta Instituição de controlo externo.

Nesta mesma ordem de ideias, se enquadrará os contratos que resultarão do Acordo assinado no âmbito do “Millenium Challenge Account”.

4. Enquadramento legal e institucional

Não existe no nosso ordenamento jurídico uma lei específica, enquadrando as parcerias público-privadas.

A sua necessidade é sentida por poder estimular os investidores, dando-lhes ao mesmo tempo segurança quanto aos possíveis riscos que os investimentos desenvolvidos e a desenvolver poderão correr.

4.1 Para além das manifestações de natureza política e algumas actividades práticas já apontadas e de que importa sublinhar ainda as Convenções de Estabelecimento já celebradas, regista-se um enquadramento mínimo através de instrumentos como:

4.1.1. Grandes Opções do Plano para o período de 2002-2005, (Lei n.º 8/VI/2002, de 11 de Março).

Neste documento considera-se que:

“O sector privado, pelo seu potencial de criatividade, inovação e adaptação, é a verdadeira locomotiva do desenvolvimento. A economia de mercado assume um peso cada vez maior no sistema económico. A modernização da economia e o funcionamento do tecido económico não se realizam sem as empresas. O desenvolvimento do mercado e o do sector privado, nomeadamente do empresariado nacional, surgem como linhas de força a explorar. O desenvolvimento económico preconizado aposta no fortalecimento do sector privado, o qual passa pelo desenvolvimento da mentalidade e capacidade empresariais, desenvolvimento empresarial no mercado interno e para a exportação, através de medidas de apoio e incentivo apropriados e, mais geralmente, pela melhoria da capacidade competitiva do tecido empresarial cabo-verdiano, em concertação com as associações da classe.



O aumento da competitividade das empresas cabo-verdianas revela-se como um grande objectivo permanente da política económica.

Neste contexto, há que estabelecer uma efectiva aliança e associação duradoiras entre as administrações – central e local – sector privado e instituições internacionais, para aceder a mercados, tecnologias e investimentos atractivos ao sector privado e que encorajam a livre competição, que é um pressuposto do desenvolvimento dos mercados.

Com a mesma filosofia, o programa do Governo para VII Legislatura – (2006-20011), aponta como medida de política:

“Adopção de medidas legislativas e de um programa de surgimento de organizações da sociedade civil vocacionadas para no quadro de parcerias publico – privado assumirem a responsabilidade de gestão de determinados serviços, nas áreas da educação, saúde, acção social, ambiente, cultura, equipamento social etc.

Sobre esta problemática, lê-se nas Grandes Opções do Plano que: “ No que se refere à reforma do Estado e da Administração Pública, os desafios maiores são a definição de uma estrutura racional, eficiente e eficaz que traga confiança aos cidadãos e possa mobilizar o apoio da sociedade na sua totalidade.

O reforço da Administração Pública e da capacidade institucional do Estado visando criar um ambiente institucional favorável à iniciativa e ao investimento privado e a realização pelo Estado da sua função reguladora e de prestação eficiente dos serviços públicos constitui uma exigência central. A reforma do Estado e da Administração Pública, na perspectiva do aumento da eficiência e da eficácia, incluindo a capacitação no domínio da gestão económica e da gestão social apresenta-se, pois como imperativo da boa governação.

5. O papel do Tribunal de Contas

A Constituição da República de Cabo Verde aprovada pela Assembleia Nacional em 1992, define no seu artigo 216º, o Tribunal de Contas, “como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”.

Procedendo a esta consagração constitucional, a Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, que estabelece a competência, a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas e o estatuto dos respectivos Juizes, estipulava no artigo 3º que o Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica cabo-verdiana, tanto em território nacional como no estrangeiro, neste caso, em relação a serviços, organismos ou representações do Estado no exterior”.

Em decorrência é elencada a competência do Tribunal de Contas em que se destaca o poder de fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos administrativos e dos documentos geradores de despesas ou representativas de responsabilidades financeiras em relação ao Estado e seus serviços autónomos ou não, Institutos Públicos, Autarquias Locais e suas associações.

Assim, a fiscalização preventiva prevista, (artigo 12 da Lei 84/IV/93, de 12 de Julho, tem por fim verificar se ..., “os contratos e outros documentos a ela sujeitos, estão conformes às leis em vigor e se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria”,

Exercida através do visto e da declaração de conformidade, caem assim no âmbito desta fiscalização:

- a) Os contratos, de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;
- b) As minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei;
- c) As minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;



Excluem-se desta imposição legal:

- a) Os contratos de cooperação;
- b) Os contratos celebrados no âmbito de programas financiados por organizações financeiras internacionais;
- c) Os títulos definitivos de contratos cujas minutas hajam sido objecto de visto;
- d) Os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás, electricidade, ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica;
- e) Os contratos destinados a estabelecer condições de recuperação de créditos do Estado;
- f) Os actos e contratos praticados ou celebrados por Institutos Públicos com natureza empresarial e contabilidade organizada segundo o Plano Nacional de Contabilidade, quando a sua gestão se reja por princípios de direito privado;
- g) Outros actos ou contratos especialmente previstos por Lei.

Pelo exposto constata-se que, além dos atrás já referidos, os contratos já celebrados ou que o venham a ser, no âmbito da parceria público – privado, não estão sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, inexistindo por conseguinte sobre os mesmos da parte desta instituição qualquer tipo de controlo.

Trata-se de uma situação transitória, dado que a nova lei de organização e funcionamento do Tribunal de Contas que aguarda como já foi referido a aprovação dos órgãos legislativos competentes (Parlamento e Governo), prevê situação diferente, como se poderá constatar mais à frente.

- 5.1 Em relação aqueles contratos que nesta fase a ele deve ser submetidos (empreitada, fornecimento e aquisição de bens e serviços), o Tribunal aprovou a Resolução nº 2/93, de 4 de Janeiro, e que visando a instrução dos mesmos, estipula o seguinte:

1. Contratos de empreitada, fornecimento e aquisição de bens e serviços:

Documento a submeter a visto-minuta de contrato devidamente aprovada ou original do contrato celebrado, conforme o caso datado, assinado, e autenticado com selo branco.

Se o contrato tiver sido celebrado por escritura pública e conste do respectivo livro, deve ser enviado fotocópia devidamente autenticada ou certidão da mesma.

Todas as entidades intervenientes devem ser identificadas, fazendo-se referência às delegações de poderes, se for o caso.

2. Duplicado do documento a submeter a visto, autenticado com selo branco.

3. Informação sobre cabimento de verba, nos precisos termos do n.º 1 do artigo 15º do Decreto – Lei n.º 46/89 de 26 de Junho:

a) No próprio documento a submeter a visto e respectivo duplicado – minuta do contrato fotocópia autenticada da escritura ou certidão da mesma, ou contrato avulso, conforme o caso:

b) Com referência individualizada à despesa emergente do contrato em causa;

c) Com indicação do ano a que respeita o orçamento que suportará a despesa e bem assim da rubrica orçamental aplicada, sua dotação global, encargos assumidos, despesas pagas e conseqüente saldo disponível antes da contratação do encargo resultante do presente contrato;

d) Datada e assinada pela entidade competente, indentificando-se devidamente a entidade que prestou;

e) No caso dos serviços Municipalizados deverá enviar-se cópia da parte do orçamento onde está prevista a despesa.

4. Caderno de encargos e programa do concurso, nos termos dos artigos 50º e ss. Do D. L. N.º 48871, de 1991.

5. Deliberação ou despacho autorizando a abertura do concurso ou dispensando-o e bem assim a proposta que o antecedeu, devidamente fundamentados (cfr. Artigo 43.º, n.º 1 do D.L. n.º 48 871).
6. Ofícios convite, no caso de concurso limitado ou de ajuste directo.
7. Propostas de todos os concorrentes admitidos ao concurso (cfr. Artigos 63.º e ss. do D: L. N.º48 871).
8. Acta do acto público do concurso, de harmonia com o disposto n.º 3 do artigo 78.º, do D.L n.º 48 871.
9. Parecer técnico respeitante à apreciação das propostas, incluindo mapa comparativo, se existir.
10. Deliberação ou despacho de adjudicação, devidamente fundamentado, de harmonia com o estabelecido no artigo 90.º do D.L n.º 48 871.
11. Acta da reunião da Câmara Municipal que ratificou a deliberação de adjudicação dos Serviços Municipalizados.
12. Deliberação respeitante à repartição de encargos com indicação das importâncias a despendar em cada ano económico.
13. Alvará do empreiteiro de obras públicas a quem foi feita a adjudicação.
14. Instrumento de prestação de caução pelo adjudicatário, nos termos dos artigos 97º e ss. do D.L n.º 48 871.
15. Petições de reclamação graciosa, de recurso hierárquico ou de recurso contencioso quando existam, e eventuais decisões das entidades competentes.
16. Plano de actividades na parte que respeita ao projecto em causa.

17. Fotocópia dos avisos de abertura do concurso publicados no Boletim Oficial e num dos jornais nacionais de maior expansão.
18. Informação sobre se o contrato já produziu quaisquer efeitos financeiros ou outros e, em caso afirmativo, quais designadamente o montante dos pagamentos já efectuados, as respectivas datas, motivação e preceito legal permissivo.

6. Novo quadro normativo

A proposta de lei estabelecendo uma diferente organização e funcionamento do Tribunal de Contas, consagra em sede de fiscalização previa que devem ser remetidos ao Tribunal, para efeitos de fiscalização, os documentos que representam, titulem ou dêem execução, aos seguintes actos e contratos:

- a) As obrigações gerais e todos os actos de que resulte aumento da dívida pública fundada do Estado e seus serviços, autarquias locais, suas associações e serviços e institutos públicos e ainda os actos que modifiquem as condições essenciais de empréstimos visados;
- b) Os contratos, de qualquer natureza, quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas;
- c) As minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei;
- d) As minutas de contratos de qualquer valor que venha a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;
- e) Outros actos e contratos que a lei manda determinar.

6.1. Continua-se contudo a excluir da fiscalização previa:

- a) Contratos praticados ou celebrados pelas entidades já referidas (Estado, Autarquias Locais, Institutos Públicos);



- b) Títulos definitivos dos contratos precedidos de minutas visadas;
- c) Contratos de cooperação;
- c) Contratos já especialmente previstos na lei;

Em contrapartida o mencionado diploma dá guarida, e, pela 1ª vez à fiscalização concomitante, o que poderá abranger os contratos celebrados no quadro das parcerias público – privado.

Assim estipula-se que o Tribunal de Contas pode realizar fiscalização concomitante de “despesas emergentes dos contratos que não devem ser remetidos para fiscalização prévia, “bem como através de auditorias aos contratos em execução, mesmo que visados.

7. Conclusões e recomendações

Com a presente comunicação quisemos dar aos presentes uma ideia do estágio de desenvolvimento das parcerias público – privados em Cabo Verde e a sua repercussão no nosso ordenamento jurídico, com incidência nos instrumentos jurídicos por que se rege o Tribunal de Contas.

Constata-se que se trata de uma prática ainda em fase embrionária e que carece de uma lei estabelecendo o seu enquadramento, o que daria sem dúvida uma maior segurança aos investimentos e às iniciativas.

Verifica-se por outro lado que os contratos já celebrados no âmbito das parcerias público – privadas não estão, por inexistência de legislação própria sujeitos contudo ao controlo do Tribunal de Contas, podendo tal vir a acontecer, tanto a nível da fiscalização prévia, como concomitante, desde que aprovada a proposta de lei já referenciada.

Assim é de se recomendar:

- a) Aprovação pelos órgãos competentes (Parlamento ou Governo) de leis quadro regulando as parcerias público – privado;
- b) Consagração expressa tanto nas leis quadro como de organização e funcionamento dos Tribunais de Contas, de sujeição dos contratos assim celebrados ao controlo dos Tribunais de Contas.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE





ÍNDICE

	Pag.
1. Introdução.....	187
2. Parcerias Público-Privadas.....	187
2.1. Origem	187
2.2. Conceito	188
2.3. Experiência Moçambicana.....	191
3. O controlo externo das Parcerias Público-Privadas	194
4. Conclusões e Recomendações.....	200
Referências bibliográficas.....	201



1. Introdução

O presente trabalho destina-se à realização, em Maputo, de 18 a 21 de Julho de 2006, da IV Assembleia Geral das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A sua elaboração encontra-se subdividida em quatro capítulos: I - Introdução; II - Parcerias Público-Privadas; III - Controlo Externo das PPP; IV - Conclusões e Recomendações.

Quanto às Parcerias Público-Privadas relatam-se aspectos a partir das suas origens, passando pelo conceito e forma, indo terminar na experiência moçambicana sobre as PPP.

O controlo externo nas PPP é desenvolvido no capítulo III, onde o enfoque centra-se na abordagem no direito comparado.

As principais conclusões e recomendações deste trabalho constam do capítulo IV.

2. As Parcerias Público-Privadas

2.1 Origem

De acordo com Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida¹, as Parcerias Público-Privadas têm as suas origens mais remotas nas concessões. No século XII, na Europa, ocorreram associações de capitais reais com os de particulares, tendo, como exemplo, a parceria realizada pelo Rei da Inglaterra com um banco italiano, através da qual o banco abriu uma mina de prata e, após explorá-la, por um período pré-determinado, entregou-a ao Governo Inglês.

Nos séculos XVIII e XIX, passaram a prevalecer as ideias liberais

¹ Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, O controle Externo das Concessões de Serviços Público e das Parcerias Público-Privadas, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2005, página 229.

que defendiam a diminuição do papel do Estado na vida económica. Segundo aquelas ideias, caberia à Administração Pública, apenas, a tarefa reguladora, o que permitiu um notável desenvolvimento dessas parcerias².

Nas últimas décadas do século XX, as Parcerias Público-Privadas difundiram-se por vários países, devido à necessidade de controlar as despesas públicas, evitando a perpetuação dos défices orçamentais. Além disso, procurou-se redimensionar o equilíbrio entre as atribuições dos sectores público e privado³.

2.2 Conceito

A Parceria Público-Privada apresenta um grau de complexidade superior à da concessão, devido à distribuição de responsabilidade e ao estabelecimento de contrapartida financeira para o risco de longo prazo assumido pelas partes, particularmente pelo parceiro privado⁴, dada a sua natureza.

Conhecidas mundialmente pela sigla “PPP”, em alusão à denominação inglesa de *Public Private Partnership*, as parcerias entre os sectores público e privado vêm ganhando espaço no mundo, como forma de viabilizar a implantação, entre outros, de projectos de infra-estruturas básicas.⁵

De acordo com Renato Poltronieir⁶, as Parcerias Público-Privadas constituem um acordo jurídico celebrado entre a Administração Pública e entidades privadas para a implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e actividades de interesse público em geral, por meio de investimentos privados.

As PPP são um tema actual, sensível e de importância fundamental para a expansão das economias, seja em Moçambique, seja no exterior, dado o cenário de escassez relativa de recursos públicos verificada actualmente. Além disso, envolve aspectos técnicos de alta complexidade, recursos públicos

² Cfr: Benjamins Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, O controle Externo das Concessões de Serviços Público e das Parcerias Público-Privadas, página 230.

³ Idem, página 230

⁴ Ibidem, página 233.

⁵ Extraído do página 1 do texto *As parcerias entre o sector público e o sector privado*, da autoria de José Emílio Nunes Pinto, publicado no site www.jus.com.br.

⁶ Renato Poltronieir, Parceria público-privada “PPP”: novo marco regulatório brasileiro, página 1.



significativos e forte interesse social, daí o facto de estas parcerias estarem a ser objecto de discussões em vários quadrantes da sociedade, com particular realce nos meios jurídicos e económicos.

Importa frisar que os projectos PPP conheceram grande desenvolvimento e expansão em vários países, estando a dominar muitos dos encontros onde se discute a parceria entre o sector público e o sector privado e o esforço conjunto de ambos na área de infra-estruturas, da possibilidade de o Estado executar obras e oferecer serviços públicos em geral, ainda que não possua recursos financeiros e operacionais próprios, disponíveis para tal.

Na prática, essas parcerias viabilizam a implementação de projectos pelo sector privado que, em função do alto risco e avultados recursos envolvidos, dificilmente seriam implementados pelo sector público sozinho, uma vez que o processo de mobilização dos recursos necessários iria concorrer com outras prioridades governamentais⁷.

Idealizadas e convertidas ao campo da vida prática, existindo inclusive a sua consagração em direito positivo, as parcerias público-privadas são vistas como representado várias formas de acordo com o modo como elas se revelam. Neste sentido, e recorrendo ao estudo apresentado por Benjamin Zymler e Guilherme Henrique de La Rocque Almeida⁸, ilustramos a situação nos seguintes países:

Na Inglaterra, as PPP apresentam 4 formas básicas, a saber:

- a) DBFT (*design, build, finance and transfer*): o ente privado projecta, constrói, financia e transfere ao ente público a planta construída. Como exemplo, temos a parceria celebrada visando à construção do *Channel Tunnel* (túnel que liga a Inglaterra a França);
- b) BOT (*build, operate and transfer*): o ente privado constrói a planta e a transfere para o ente público. Em seguida, o Poder Público arrenda o bem ao parceiro privado, por meio de um contrato de longo prazo. Ao explorar esse bem, durante o prazo de vigência do contrato, o parceiro privado recupera o seu investimento e obtém um lucro razoável;

⁷ Cfr: José Emílio Nunes Pinto, *As parcerias entre o sector público e o sector privado*, página 2.

⁸ Op. Cit. Página 248 e ss.

- c) BOO (*build, operate and own*): o ente privado constrói, opera e fica, definitivamente, com a planta, ensejando uma redução de custos para o parceiro público;
- d) DBFO (*design, build, finance and operate*): o ente privado projecta, constrói, financia e opera a planta. É a forma mais comum na Inglaterra;

No Canadá são conhecidos os seguintes tipos de PPP:

- a) *Operations and Maintenance*: o ente público contrata um parceiro privado para operar e manter um serviço público;
- b) *Turnkey Operations*: o ente público financia e o parceiro privado projecta, constrói e opera uma planta por um dado período. Devem ser atingidas metas de performance estabelecidas pelo sector público, que mantém a propriedade da planta;
- c) *Wrap Around Addition*: o parceiro privado financia e constrói um aumento numa planta pública, explorando-a por um período de tempo;
- d) *Lease-Purchase*: o parceiro privado financia e constrói a planta. Posteriormente o ente público a arrenda;
- e) *Temporary Privatization*: a propriedade de uma planta pública passa ao parceiro privado, que deve melhorá-la e operá-la;
- f) *Lease-Develop-Operate or Buy-Develop-Operate*: o parceiro privado compra ou arrenda a planta do ente público para expandí-la ou modernizá-la e, posteriormente, operá-la.

Em Portugal, à semelhança da nossa realidade, as PPP podem referir-se a:

- a) *Concessão de Obra Pública*: tem por objecto a execução de uma obra pública, precedida ou não de sua concepção. O particular adquire o direito de explorar a obra, além de poder ou não auferir uma determinada quantia;



- b) *Concessão de Serviço Público*: o particular adopta as medidas necessárias à prestação desse serviço, arcando com os respectivos custos. Sua retribuição é paga directamente pelos usuários;
- c) *Fornecimento Contínuo*: o agente privado entrega determinados bens ao Poder Público, durante um período de tempo determinado;
- d) *Prestação de Serviços*: o particular presta determinados serviços directamente à administração pública;
- e) *Gestão*: o agente privado gere um dado equipamento ou instalação, não tendo arcado com os respectivos gastos de construção ou instalação. Note-se que ele não se refere à administração de serviço público, mas de um estabelecimento público. É mais comum na área da saúde;
- f) *Colaboração*: o particular colabora temporariamente com as atribuições administrativas do Poder Público, mediante remuneração.

No Brasil, as PPP possuem características peculiares, tendo em conta o disposto no artigo 2.º da Lei n.º 11.079/04⁹, que define a PPP como um contrato administrativo de concessão, na modalidade *patrocinada* ou *administrativa*, sendo a *concessão patrocinada* o contrato de prestação de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Já a *concessão administrativa* é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária directa ou indirecta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

2.3 Experiência Moçambicana

A problemática das PPP no nosso país foi objecto de uma conferência denominada "Parceria Público-Privada em Moçambique", que se realizou em

⁹ Lei Federal n.º 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, que cria novas modalidades de contratos administrativos – a concessão patrocinada e a concessão administrativa – sob o título de parcerias público-privadas – PPP.

Maputo no dia 01 de Outubro de 2002, sob os auspícios do Centro de Desenvolvimento da OCDE e contou com uma ampla participação de representantes do sector público e privado moçambicano.

O objectivo principal dessa conferência foi o de disseminar informação, entretanto colhida e trabalhada sobre a economia moçambicana. Com essa disseminação pretendeu-se facilitar a criação de uma PPP no sentido de apoiar o Governo, o sector privado e todos os outros parceiros económicos para que possam ser os “proprietários” do conceito e das práticas sobre as PPP visando a sua aplicação no desenvolvimento económico de Moçambique¹⁰.

A legislação moçambicana não faz referência às PPP, no campo do direito positivo, contrariamente ao que acontece em Portugal¹¹ e no Brasil¹².

No âmbito deste estudo, fazemos, apenas, um paralelismo entre os contratos de concessão existentes em Moçambique e as práticas internacionais. Nesta conformidade, podemos citar, a título meramente exemplificativo, os contratos que tem sustentação legal nos Decretos n.º 31/96, de 9 de Julho, n.º 72/98, de 23 de Dezembro, n.º 20/2000, 21/2000 e 22/2000, todos de 25 de Julho¹³.

Nesta perspectiva, passamos a apresentar alguns casos de concessões

¹⁰ Francisco Mantero e Nuno Santos, Relatório final sobre a conferência “Parceria Público-Privada em Moçambique” realizada em Maputo no dia 1 de Outubro de 2002, página 3.

¹¹ Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril que define claramente os contratos de PPP.

¹² Lei Federal n.º 11.079/2004.

¹³ Decreto n.º 31/96, de 9 de Julho, que aprova o Regime de Concessão de Estradas e Pontes com portagem, publicado no BR n.º 28, I Série, 2.º Suplemento.

Decreto n.º 72/98, de 23 de Dezembro, que estabelece os princípios e regras que enquadram a delegação da exploração e gestão dos sistemas de abastecimento de água sob gestão estatal, incluindo aqueles que estejam, transitoriamente, a favor de entidades de direito privado ..., publicado no BR n.º 51, I Série.

Decreto n.º 20/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos da Concessão do Porto de Nacala, efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Portuário, ao Corredor de Desenvolvimento do Norte, S.A.R.L., na qualidade de Concessionária, publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

Decreto n.º 21/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos de Concessão da Rede Ferroviária do Norte efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Ferroviário, ao Corredor de Desenvolvimento do Norte, S.A.R.L., publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.

Decreto n.º 22/2000, de 25 de Julho, que aprova os termos da Concessão do Porto de Maputo, efectuada pelo Governo da República de Moçambique, na sua qualidade de Concedente Portuário, à Sociedade de Desenvolvimento de Maputo, S.A.R.L., na qualidade de Concessionária, publicado no BR n.º 29, I Série, 3.º Suplemento.



em Moçambique, que reputamos constituírem PPP, pois apresentam características comumente identificadas neste tipo de parcerias, quais sejam, a longa durabilidade dos seus vínculos contratuais, o facto de, em alguns casos, a projeção, construção, exploração e manutenção do empreendimento e a prestação de serviço serem da responsabilidade do parceiro privado.

Assim:

Caso 1 - Estrada EN4 - Maputo-Witbank.

Contrato de concessão da estrada EN4 - Maputo-Witbank, celebrado entre a República de Moçambique e a República da África do Sul e o Conselho de Estradas da África do Sul, como Concedente e a Trac (*Trans African Concessions (PTY)LTD*), como concessionária. Este contrato tem por objecto “a promoção e implementação do desenho, construção, reabilitação, financiamento,...,bem como a construção das instalações das portagens e outros edifícios”, por parte da Trac.

O contrato em apreço, constitui uma PPP, pois, para além de ser um contrato celebrado entre o sector público e o sector privado, para a satisfação duma necessidade pública, o mesmo enquadra-se no tipo de *Concessão de Obras Públicas*, referida anteriormente no presente trabalho.

Caso 2- Gestão do Abastecimento de Água

Trata-se dum contrato celebrado entre o Fundo de Investimentos e Património do Abastecimento de Águas (FIPAG), como concedente e as Águas de Moçambique, S.A.R.L., como operador. Neste contrato, o operador possui “as competências e habilitações para gerir, operar e manter as instalações de forma eficaz com custos otimizados, aumento de receitas e desenvolvimento progressivo para uma sustentabilidade financeira do sistema de abastecimento de água...”

O contrato mencionado, à semelhança do anterior, também constitui uma PPP, pois enquadra-se no tipo de *Gestão*, uma vez que o privado gere o equipamento e a instalação, não tendo arcado com os gastos de construção e instalação.

Caso 3 - Porto de Maputo

Este contrato foi celebrado entre o Governo da República de Moçambique, como autoridade concedente e a empresa Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique, E.P., por um lado, e a Sociedade de Desenvolvimento do Porto de Maputo, S.A.R.L., como concessionária, por outro. O objecto deste contrato é o de a concessionária ter “o direito de conduzir as Operações Portuárias e de, por sua conta e risco, financiar, gerir, operar, manter, desenvolver e otimizar a Área da Concessão Portuária e executar os Trabalhos de Reabilitação e de Desenvolvimento...”.

Este contrato enquadra-se no tipo de *Concessão de Serviços Públicos*, pois conforme foi referido, o privado adopta as medidas necessárias à prestação desse serviço.

3. O controlo externo das parcerias público-privadas

A nossa abordagem relativa ao controlo das parcerias público-privadas por órgãos de controlo externo terá como ponto de partida a concepção já conhecida de que “*quem tem a seu cargo a gestão de bens alheios está sujeito à prestação de contas*”¹⁴.

Neste prisma, e considerando as asserções que concebem as parcerias público-privadas como contratos estabelecidos entre os sectores público e privado com vista à gestão de interesses de natureza pública, nos quais, não raras vezes, fundos públicos são destinadas ao financiamento de determinados projectos com impacto social e económico relevantes, ou em que há uma intervenção do poder público na busca de financiamentos que permitam ao gestor privado levar a cabo os projectos assumidos no âmbito das parcerias acordadas, decorrendo daí responsabilidades para o Estado, o certo é que a gestão dessas PPP e, particularmente, dos encargos financeiros a elas inerentes deverá ser fiscalizada.

Por outro lado, e em reforço da necessidade de fiscalização, o recurso cada vez mais frequente pelo Estado às parcerias público-privadas, consideradas

¹⁴ Cfr: Alfredo José de Sousa, *As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento – O papel do controlo financeiro externo* – Revista do Tribunal de Contas n.º 36, Julho/Dezembro, 2001, página 17.



como sistemas inovadores de financiamento e gestão de serviços públicos, levanta problemas importantes, tais como a necessidade de protecção dos utentes e dos contribuintes, que financiam a actividade pública¹⁵.

Assim sendo, e não obstante o facto sabido de que os órgãos de controlo interno desempenham papel fundamental no processo de verificação da gestão e regularidade da actividade desenvolvida em determinada organização, um facto nos parece inquestionável, qual seja, o de considerarmos os órgãos de controlo externo os que se situam num patamar elevado de credibilidade quanto ao controlo que devem exercer sobre as chamadas parcerias público-privadas.

As razões justificativas da eleição são variadas, a começar pelo estatuto de independência de que gozam, face aos órgãos internos, passando pela actuação pautada em princípios de imparcialidade e isenção.

Em países onde as parcerias público-privadas encontram consagração legal, o legislador não tem descurado a necessidade de realização de fiscalização por órgãos de controlo externo.

Neste sentido, podemos referenciar, por um lado, e a título meramente exemplificativo, o caso do Brasil onde o legislador ao prever o controlo das PPP pelos chamados órgãos de controlo interno¹⁶, impôs que a actuação do Órgão Gestor das PPP deve ser submetida ao controlo externo, exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União¹⁷.

Por outro lado, importa mencionar a realidade portuguesa nesta matéria, aludindo às competências do Tribunal de Contas de Portugal.

De facto, o controlo financeiro externo no contexto das parcerias público-privadas "insere-se na competência do Tribunal de Contas, ao nível quer do controlo prévio da legalidade dos respectivos contratos, quer do controlo concomitante, quer ainda do controlo sucessivo da gestão financeira que a sua execução implica. Tratando-se de projectos (e contratos) de execução a longo prazo, o controlo financeiro terá de passar a assumir, também, pontos de vista em termos de análise prospectiva, condição indispensável à avaliação das

¹⁵ Cfr. op. Cit. página 31.

¹⁶ O artigo 15 da Lei n.º 11.079/2004, de 30 de Dezembro, estabelece que os Ministérios sectoriais e as agências reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, acompanhem e fiscalizem os contratos de parcerias público-privadas, devendo esses órgãos e entidades encaminhar, semestralmente, ao Órgão gestor das parcerias público-privadas, o relatório circunstanciado sobre as execuções contratuais fiscalizadas.

¹⁷ Cfr. Texto do artigo 14, §5º, da Lei n.º 11.079/2004, de 30 de Dezembro.

possíveis implicações financeiras para o Estado das parcerias público-privadas. Tal não pode deixar de passar pela necessidade de um controlo concomitante desde o nascimento do respectivo projecto”¹⁸.

Aponta-se, como suporte legal claro e inequívoco para o controlo externo, o artigo 55º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto que atribui ao Tribunal de Contas de Portugal competência para, a qualquer momento, efectuar auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspectos de gestão financeira.

Sujeitas a este controlo externo, estão as entidades concessionárias ou gestoras de serviços públicos que podem (e devem) ser auditadas pelo Tribunal de Contas, na medida em que beneficiem ou utilizem recursos provenientes de fundos públicos, por imposição do artigo 1º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril e do artigo 2.º, n.º 2, alínea f) e n.º 3 da Lei n.º 98/97, supra-mencionada.

Olhando para a realidade moçambicana, e retomando as ideias já feitas, em que afirmamos que não há consagração expressa pelo legislador da figura de PPP, existindo estas parcerias no campo meramente prático, tendo sido apontados alguns exemplos de contratos celebrados que configuram esta nova realidade, algumas questões se levantam, nomeadamente, as de saber se poderá ou não o Tribunal Administrativo, em face das suas competências, exercer a fiscalização aos empreendimentos decorrentes da celebração dos contratos acima referidos.

Para responder a esta questão, teremos de recordar o que anteriormente afirmamos quanto aos contratos celebrados e ilustrados como constituindo exemplos de PPP, no que toca às suas principais características e às práticas internacionalmente adoptadas, particularmente nos países em que há legislação específica sobre a matéria.

De facto, nestes países temos a intervenção dos Tribunais de Contas na fiscalização das PPP, fiscalização essa que ocorre em vários momentos.

Nesta conformidade, pode-se entender que o Tribunal Administrativo

¹⁸ Cfr: Alfredo José de Sousa, As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento – O papel do controlo financeiro externo – Revista do Tribunal de Contas n.º 36, Julho/Dezembro, 2001, página 42. Este autor, faz notar que o Acordo Global celebrado entre o Estado Português e a Lusoponte, foi sujeito à fiscalização prévia da 1.ª Secção do Tribunal de Contas e a uma auditoria em sede de controlo concomitante da 2.ª Secção.



em Moçambique, actuando como Tribunal de Contas¹⁹, deve, em sede de controlo externo, fiscalizar quaisquer contratos, incluindo-se os celebrados no âmbito das PPP.

A necessidade do controlo externo, deve assentar, para além de outros, no pressuposto de que “um controle eficaz contribui significativamente para reduzir o risco público, assegurar a sustentabilidade financeira e garantir a qualidade do serviço e o cumprimento das obrigações contratuais”²⁰.

A este propósito, importa destacar que competirá ao órgão de controlo inteirar-se sobre se o parceiro privado num contrato de parceria público-privada atinge ou não as metas de desempenho físico-financeiras previamente fixadas no anúncio do concurso e no próprio contrato, assim como em relação ao nível de qualidade de serviço prestado, se está compatível e se se compadece com o que foi determinado e pago.

Dada a importância que o controlo externo assume no contexto actual, a tendência mundial dos países que adoptam as PPP em suas primeiras experiências, tem consistido em abraçar a utilização de métodos de análise de parcerias internacionalmente consagradas e enraizadas, operando, em função de cada realidade, os ajustamentos tidos como adequados e que espelham a realidade de cada país.

Tem sido pacífica a observância de normas e directrizes emanadas de organizações supremas de controlo externo, como a INTOSAI²¹, no que tange a auditorias em concessões e em parcerias público-privadas.

Quanto ao momento em que deverá ocorrer o controlo externo, ordenamentos jurídicos há que o fazem em sede de fiscalização prévia, e também concomitante, e outros que, além destes dois momentos, associam, igualmente o controlo em sede de fiscalização sucessiva.

No primeiro grupo, enquadra-se o Brasil, onde ao Tribunal de Contas da União é acometida a competência de fiscalizar:

¹⁹ Na sua Terceira Secção e de acordo com as competências atribuídas pelo artigo 230 da Constituição da República de Moçambique.

²⁰ Benjamin Zymler, Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, O controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das parcerias Público-Privadas, página 319.

²¹ International Organization of Supreme Audit Institutions.
Guidelines On Best Practice for The Audit of Risk in Public/Private Partnership.
http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20.pdf

- “o planeamento: visando aferir o atendimento pelo Poder Público das condições prévias à licitação, dentre as quais destacam-se a verificação da observância dos limites orçamentários e financeiros, as justificativas para a celebração da parceria e o atendimento à legislação ambiental, quando for o caso;
- o processo licitatório: com o fim de avaliar a regularidade e a efectividade da licitação, principalmente no que concerne à observância dos princípios constitucionais legais, à transparência dos procedimentos adoptados e à selecção da melhor proposta tanto para o Poder Público quanto para os usuários do serviço público em questão;
- a elaboração do projecto de parceria: para aferir as vantagens oferecidas pelo projecto, sob as ópticas económicas, financeiras, técnica e social;
- a assumpção de obrigações e a aquisição de direito pelo Estado: com o intuito de avaliar a posição jurídica e económica do Poder Público na parceria, especialmente no que concerne aos riscos assumidos, às obrigações contraídas, à sustentabilidade financeira da PPP e aos mecanismos de acompanhamento da execução do objecto da parceria;
- o desempenho do contratado: verificando precipuamente a adequação da performance do agente privado aos parâmetros previamente definidos. Assim, deverá ser analisado o cumprimento das obrigações contidas nas cláusulas administrativas e financeiras do contrato da PPP e apurado o nível de qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado”²².

Quanto ao segundo grupo, podemos referir Portugal e também Moçambique. Para o caso português, são válidas as asserções anteriormente expendidas quando nos debruçamos sobre as competências do Tribunal de Contas.

²² Benjamin Zmyler, Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, O controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas, página 321 e ss.



No que concerne a Moçambique, e quanto ao momento de actuação do Tribunal Administrativo, algumas normas legais que orientam a actividade deste órgão de controlo externo devem merecer menção, designadamente a Lei n.º 13/97, de 10 de Julho – aprova o regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas; a Lei n.º 14/97, de 10 de Julho – define 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 e, finalmente, a Lei n.º 16/97, de 10 de Julho – aprova o Regimento da Organização, Funcionamento e Processo da 3.ª Secção do Tribunal Administrativo.

A alínea c) do n.º 1 do artigo 3 da Lei n.º 13/97 dispõe que são obrigatoriamente sujeitos à fiscalização prévia os contratos de qualquer natureza ou montante, designadamente, dentre outros, os relativos a obras públicas e concessão.

Por seu turno, o artigo 10 da Lei n.º 14/97 preconiza que “as auditorias sejam às contas ou aos projectos, revistam carácter geral ou sectorial, sejam financeiras propriamente ditas, quer sejam de mera legalidade e regularidade, constituem instrumentos privilegiados de controlo financeiro, tendo em vista habilitar o Tribunal a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência”, supondo-se, evidentemente, que esteja em causa dispêndio de dinheiros públicos. Não ocorrendo esta situação, cabe ao próprio Estado-Administração Pública-, na materialização dos seus poderes públicos, indicar entidades que procedam a respectiva fiscalização²³.

Assim sendo, o órgão de controlo externo apenas podera exercer qualquer apreciação ou fiscalização através dos orgaos reguladores respectivos, como, aliás, recomenda a INTOSAI.²⁴

²³ Cfr: Decreto n.º 78/98, de 23 de Dezembro, cujas competências estão fixadas no artigo 7 n.º 1, relativo ao Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA); Decreto 22/92 de 10 de Setembro, que cria o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (INCM);

²⁴ vide Guidelines On Best Practice for The Audit of Risk in Public/Private Partnership, Part 2: Risks facing the SAI, annex F: Examining the process and de results http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP_English%20.pdf

IV. Conclusões e Recomendações

Chegados a este ponto, importa extrair algumas conclusões julgadas pertinentes, nomeadamente:

1. Pese embora a ausência de consagração legal expressa do conceito PPP, evidências da sua prática são encontradas na realidade moçambicana;
2. Um controlo externo eficaz das PPP deve ter como suporte, um sistema de controlo interno actuante e de qualidade;
3. Os Tribunais de Contas, como órgãos externos de controlo, devem desempenhar um papel preponderante na fiscalização das actividades decorrentes das parcerias público-privadas.

Tendo em atenção as conclusões mencionadas, recomenda-se que:

1. De *iure condendo*, a realidade PPP mereça uma atenção especial por parte do legislador, consagrando-a em termos normativos, como factor de garantia dos elevados interesses públicos subjacentes²⁵.
2. O legislador, ao normar sobre as PPP, deve definir com clareza e precisão a actividade do órgão de controlo externo.
3. Os órgãos de contolo externo na sua actuação, estejam atentos a estas parcerias, avaliando e analisando se o respectivo recurso é ou não mais adequado à plena satisfação do interesse público que lhes serve de suporte, passando pelo exame económico-financeiro da efectividade das garantias prestadas e culminando com a observância da eficiência dos serviços a prestar.

²⁵ Segundo Alfredo José Sousa, op.cit., página 35, “a existência de uma lei estabelecendo o enquadramento das parcerias público-privadas favorecerá e dará segurança aos investimentos e às iniciativas na medida em que a lei provoca o debate público, permite clarificar situações juridicamente incertas e informa os operadores. A lei é um sinal de vontade política. Ela estimulará este tipo de associação sobretudo se constituir um quadro jurídico e fiscal coerente e incentivador do sector privado



Referências Bibliográfias

- Alvarenga, José Eduardo de, Parcerias Público-Privadas: breves comentários. Revista Electrónica de Direito Administrativo Económico, número 2 – Maio/Junho/Julho de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil.
- Barros, Cleyton Miranda, Parceria Público-Privada: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Centro de pós-graduação e pesquisa Visconde de Cairu, Salvador, 2005.
- Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby, PPP – Parceria Público-Privada – Uma visão de controle.
- Moreno, Carlos, O controlo das PPP pelo Tribunal de Contas. Tribunal de Contas, Gabinete do Juiz Conselheiro.
- Pietro, Maria Sylvia Zanelli Di, Reflexões sobre as Parcerias Público-Privadas.
<http://www.azevedosette.com.br/artigos/reflexões.html>.
- Poltronieri, Renato, Parceria Público-Privada “PPP”: novo marco regulatório brasileiro.
- Sousa, Alfredo José, As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento – O Papel do Controlo Financeiro Externo. Revista do Tribunal de Contas de Portugal, n.º 36, Julho/Dezembro, 2001.
- Tavares, José F.F., O Tribunal de Contas e o Controlo do Sector Público Empresarial, Lisboa, 2000.
- Zymler, Benjamin/Almeida, Guilherme Henrique de La Rocque. O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2005.
- Zymler, Benjamin, Direito Administrativo e Controle, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2005.
- III Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Maputo, 21 a 24 de Outubro de 1997. Lisboa, 1998.

- V Encontro das ISC da CPLP, Ponta Delgada, 15 a 17 de Julho de 2001, Lisboa, 2001.
- Relatório final sobre a Conferência “Parceria Público-Privada em Moçambique” realizada em Maputo no dia 01 de Outubro de 2002, elaborado por Francisco Mantaro e Nuno Santos.
- O que é uma PPP? <http://www.planejamento.sp.gov.br.PPP/faq.asp>

LEGISLAÇÃO

- Leis n.^{os} 13/97, 14/97 e 16/97, todas de 10 de Julho (Moçambique);
- Lei n.º 11.079, de 30 de Dezembro de 2004 (Brasil);
- Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Portugal);
- Lei n.º 14/96, de 20 de Abril (Portugal);
- Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (Portugal);
- Decreto n.º 22/92, de 10 de Setembro;
- Decreto n.º 31/96, de 9 de Julho (Moçambique);
- Decreto n.º 74/98, de 23 de Dezembro (Moçambique);
- Decreto n.º 72/98, de 23 de Dezembro (Moçambique);
- Decretos n.º 14/99 e 15/99, ambos de 27 de Abril;
- Decretos n.^{os} 20/2000, 21/2000 e 22/2000, todos de 25 de Julho (Moçambique).

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL





ÍNDICE

	Pag.
INTRODUÇÃO	207
1. Especificidades das parcerias público-privadas	208
a) O contexto.....	208
b) Traços caracterizadores.....	209
2. Aspectos fundamentais do enquadramento legislativo das PPP em Portugal	210
3. O controlo externo das PPP em Portugal	213
a) Quadro geral da actividade do Tribunal de Contas.....	213
b) Enquadramento orçamental dos encargos com PPP.....	214
c) PPP relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias.....	216
d) PPP na área da Saúde.....	217
4. Conclusões	218
5. Recomendações	220



Introdução

Ao longo do século XX verificou-se na maior parte dos Estados desenvolvidos um crescimento das despesas públicas para níveis que, nas últimas décadas, se revelaram insustentáveis, uma vez que, em economia de mercado, a situações de despesa pública elevada têm de corresponder necessariamente aumentos de tributação ou de endividamento público, retirando assim o Estado ao sector privado recursos potencialmente dinamizadores da actividade económica produtiva.

Adicionalmente, as circunstâncias ligadas ao fenómeno da globalização passaram a induzir situações de “concorrência fiscal”, que poderão penalizar fortemente as economias dos Estados mais intervencionistas.

Redução do peso do Estado e equilíbrio orçamental passaram portanto a ser palavras de ordem na programação financeira e macroeconómica dos Estados. No caso do espaço europeu da moeda única, em que se insere a economia portuguesa, no sentido de obter convergência de opções de política orçamental numa zona económica em que a política monetária é comum, os Estados-Membros acordaram em estabelecer o Pacto de Estabilidade e Crescimento, sujeitando assim a restrições provenientes das suas vinculações externas a política económica em que são soberanos.

No entanto, paralelamente às contingências da restrição orçamental, continuou a ser exercida sobre os Governos uma forte pressão no sentido da sua intervenção, com destaque para os sectores sociais e investimentos em infraestruturas.

É nestas circunstâncias de conflito de objectivos que se tem feito sentir a necessidade de encontrar alternativas ao financiamento tradicional do sector público. Como se sabe, é pela via das parcerias público-privadas (PPP) que se tem pretendido nas últimas décadas transferir para o sector privado o financiamento, a execução e a exploração/operacionalização de uma parte considerável de bens públicos.

A experiência de recurso pelos Estados às PPP permite já identificar vários benefícios resultantes deste novo modelo de financiamento, mas também

os custos que pode induzir, uma vez que o sector público assume compromissos financeiros por longos períodos.

No ponto seguinte apresenta-se uma breve caracterização deste modelo de financiamento e gestão de bens públicos. Passa-se depois a referir alguns aspectos fundamentais do enquadramento legislativo das PPP em Portugal.

Seguidamente, apresentam-se considerações mais directamente ligadas ao tema desta apresentação, sugeridas pela experiência recente de controlo do Tribunal de Contas português de projectos executados em regime de PPP.

Por fim, são destacados alguns pontos, de entre as reflexões apresentadas ao longo do trabalho, que parecem merecer atenção com vista à actividade futura do controlo externo das PPP.

1. Especificidades das parcerias público-privadas

a) O contexto

Sempre se verificaram formas de relação contratual entre o Estado e entidades privadas; no entanto, existem especificidades próprias dos modelos de contratação com privados sob a forma das PPP.

Como foi genericamente abordado na Introdução deste trabalho, o recurso às PPP surge num contexto em que o sector público tem necessariamente de passar a assumir um papel mais regulador e controlador do que produtor e distribuidor; mais rigoroso na delimitação e quantificação das necessidades a prover e dos recursos que lhes devem ser afectos; e, portanto, mais concentrado na qualidade, na organização, nos resultados, na aplicação de critérios de eficiência e minimização do seu peso na economia, eliminando, porventura, funções dispensáveis.

Passou assim a entender-se que os serviços públicos poderiam tirar proveito da tradicional melhor capacidade de gestão do sector privado, no sentido de beneficiar o sector público com o “know-how” tecnológico, operativo e de gestão, as economias de escala, a eficiência e flexibilidade de organização próprios do sector privado, o que simultaneamente foi visto como uma oportunidade de reanimar a economia, abrindo ao sector privado mercados até aí exclusivos do sector público, melhorando a qualidade do serviço prestado e elevando os níveis de eficiência na utilização dos recursos públicos.



Deste modo, o Estado e outros entes públicos passaram a desenvolver modelos alternativos e experiências inovadoras de relacionamento com entidades privadas no sentido do aprovisionamento de bens públicos, encontrando-se actualmente já consagrado o estabelecimento de formas de contratação duradouras entre os dois sectores, em regime de parceria público-privada.

b) Traços caracterizadores

Em Portugal, a legislação nacional sobre a matéria define como parceria público-privada *“o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado¹.”*

O envolvimento do sector privado em PPP (também designada frequentemente pela sigla PPP/PFI – Parceria Público-Privada/“Private Finance Initiative”) corresponde habitualmente à sua intervenção aos níveis da concepção, do financiamento, da construção, da operacionalização/exploração e da manutenção.

Uma parceria público-privada é normalmente identificada pelas seguintes características:

- Corresponde a um enfoque no longo prazo (por vezes décadas);
- Pressupõe o alcance de determinados resultados;
- Destina-se à satisfação de necessidades colectivas, estipuladas pelo sector público;
- A actividade em questão é financiada total ou parcialmente pelo sector privado;
- A exploração é assegurada pelo menos parcialmente pelo agente privado, que assim assume parte substancial ou a totalidade do risco envolvido.

¹ Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, artigo 2.º, n.º 1.

A transferência de risco é um aspecto particularmente importante numa PPP. Muitos riscos podem ser transferidos, de uma forma mais ou menos eficiente: risco de projecto e de construção; risco de derrapagens temporais e financeiras; risco de integração; risco de procura; risco de exploração; risco financeiro. No entanto, nem sempre a transferência de risco numa PPP se verifica de forma bem nítida, pelo que um cuidado básico que o Estado deve ter, na concepção de uma PPP, é o de serem claramente estabelecidos no contrato os termos exactos em que esta deve ser concretizada.

Embora as PPP possam não envolver custos iniciais para o sector público, ou estes possam ser num momento inicial pouco significativos, não se pode negar o envolvimento financeiro do Estado que, de diferentes maneiras, pode ser induzido pelo recurso a este tipo de associação com a iniciativa privada.

É de destacar que *os riscos do Estado assumidos com os contratos de PPP decorrem das **cláusulas contratuais** de reposição do equilíbrio financeiro*. Estas cláusulas mencionam as situações passíveis de compensações pelo Estado (por ex., défices de tráfego numa infraestrutura de transportes relativamente ao previsto), sendo com base neste clausulado que as concessionárias apresentam as suas reservas de direito quanto à necessidade de reposição do equilíbrio financeiro dos respectivos contratos.

O equilíbrio financeiro baseia-se em previsões macro e microeconómicas constantes do denominado modelo Caso Base, que faz parte integrante dos respectivos contratos, sendo com referência a este modelo financeiro que as concessionárias apuram os montantes reclamados em sede de “reequilíbrio financeiro”².

2. Aspectos fundamentais do enquadramento legislativo das PPP em Portugal

As PPP implicam o desenvolvimento de projectos estruturantes e criação de encargos de médio ou longo prazo para o sector público, que podem

² Para mais pormenores acerca deste modelo de reposição do equilíbrio financeiro, cf. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 33/2005 – 2.ª Secção, “Encargos do Estado com as parcerias público-privadas: concessões rodoviárias e ferroviárias”, a que é também feita referência no ponto 3. do presente trabalho.



perdurar por várias gerações. Justifica-se assim a necessidade de um regime jurídico especialmente orientado para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental.

Foi anteriormente apresentada a definição de PPP constante do **Dec. Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril**, que define as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado neste domínio³. Foi através deste diploma que, em Portugal, se pretendeu instituir princípios gerais de eficiência e economia, designadamente através de uma particular atenção às problemáticas da repartição do risco e da criação de incentivos à definição de parcerias financeiramente sustentáveis e bem geridas.

De entre os aspectos mais significativos que se encontram contemplados neste diploma, saliente-se, designadamente, a definição das finalidades essenciais das PPP (identificadas como o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço); a repartição de responsabilidades; a definição de um conjunto de pressupostos (destaque-se, neste caso, os referentes à necessidade de cumprimento de normas de enquadramento orçamental); a partilha de riscos; a avaliação das parcerias e a sua fiscalização e acompanhamento.

De destacar o facto de a opção PPP se encontrar subordinada não só a uma análise de *value for money* da despesa pública, como a uma avaliação do dimensionamento e sustentabilidade dos encargos a assumir no âmbito do sistema de orçamentação plurianual do Sector Público Administrativo.

Note-se que a análise *value for money* se encontra contemplada no Dec. Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril (constituindo um dos pressupostos ao lançamento e estabelecimento da contratação da parceria), com remissão para o n.º 2 do artigo 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental, a que adiante é feita referência.

Observe-se que, em Maio de 2006, o Governo aprovou legislação relativa às parcerias público-privadas, implicando uma revisão do Dec. Lei n.º 86/2003.

Apesar de, à data de elaboração deste trabalho, não ter sido ainda publicado o novo diploma e, portanto, não se encontrar ainda em vigor,

³ Cf. ponto 1. b).

apresentam-se algumas das razões essenciais apresentadas como justificação da sua necessidade, uma vez que se prendem com certas especificidades das PPP, ligadas a pontos críticos da matéria.

Assim, na Introdução do diploma ainda não publicado, observa-se que, após quase três anos desde a entrada em vigor do Dec. Lei n.º 86/2003, a experiência aconselha a sua revisão, corrigindo deficiências ou fragilidades do regime originário e introduzindo um conjunto de inovações que permitam reforçar a coesão e articulação entre Ministérios co-envolvidos, bem como um aperfeiçoamento de várias das suas disposições no sentido do reforço do controlo financeiro no lançamento de novas parcerias, nas alterações a contratos de parcerias já celebrados ou em outras situações susceptíveis de gerarem um aumento de encargos para o sector público.

O mesmo texto refere que esta intervenção legislativa não é levada a cabo apenas no interesse exclusivo do Estado, sendo também corrigidos ou completados alguns aspectos pontuais relativos a direitos do sector privado.

É também mencionado o facto de se instituir a obrigatoriedade de se constituírem, em regra, comissões de negociação quando estejam em causa alterações a contratos de PPP já celebrados ou quando haja lugar à reposição do equilíbrio financeiro dos mesmos e estabelecem-se os procedimentos a observar quando existam situações ou se pretendam tomar decisões susceptíveis de originar novos encargos para o parceiro público.

Como foi referido, também a **Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)**⁴ inclui esta matéria no seu âmbito – aspecto, aliás, considerado um dos mais inovatórios da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, uma vez que se trata de subordinar uma área sensível (isto é, uma matéria que implica riscos financeiros para o Estado) à disciplina orçamental.

A LEO estabelece que as PPP estão sujeitas, nos termos do seu artigo 18.º, n.º 3, alínea d), ao regime do orçamento por programas, devendo o articulado da Lei do Orçamento do Estado fixar um limite máximo aos compromissos do Estado com as mesmas [artigo 31.º, n.º 1, alínea I), da LEO].

O já referido n.º 2 do artigo 19.º da LEO determina a obrigatoriedade de avaliar a economia, a eficiência e a eficácia de programas com recurso a

⁴ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, que constitui a terceira alteração à LEO.



parcerias dos sectores público e privado, comparando este modelo de contratação com o modelo tradicional de contratação pública, sem recurso ao financiamento privado (confrontação com o “comparador público”)⁵, estimando-se a sua incidência orçamental líquida. Esta informação deve acompanhar a Lei do Orçamento do Estado [art 37.º, n.º 1, alínea c) da LEO].

3.0 controlo externo das PPP em Portugal

a) Quadro geral da actividade do Tribunal de Contas

Em Portugal, as PPP começaram a ser desenvolvidas antes de se ter definido o seu enquadramento legal e orçamental específico, sendo as áreas em que mais se tem feito sentir o seu avanço as ligadas às concessões rodoviárias e ferroviárias e à saúde.

Uma vez que as PPP poderão ter diferentes implicações, é necessário que o Tribunal de Contas verifique, caso a caso, qual a verdadeira amplitude desta contratação com o sector privado, se e qual a dimensão dos dinheiros públicos envolvidos e ainda se estas formas de financiamento se encontram juridicamente enquadradas.

Tendo presentes estes e outros desafios, a INTOSAI⁶ criou um Grupo de Trabalho que se ocupou do estabelecimento de recomendações nas áreas da regulação económica e das parcerias público-privadas.

Em traços muito gerais, as recomendações apresentadas pelo referido Grupo de Trabalho apontam para a importância de serem desenvolvidos diversos planos de análise que deverão cobrir todo o processo – incluindo a fiscalização –, desde o exame das motivações subjacentes à opção por um modelo de financiamento privado até à contratualização e gestão do próprio projecto.

⁵ Este é um dos pressupostos a que se refere o artigo 6.º de diploma referido. Os termos desta avaliação estão previstos no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 91/2001. Refira-se que o comparador público consiste num programa alternativo, visando a obtenção eficiente dos mesmos objectivos, com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, isto é, financiado e realizado directamente pela Administração Pública.

⁶ Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo das Finanças Públicas, que promove normas de auditoria e contabilísticas e linhas directrizes (“guidelines”), orientadas para o controlo do sector público e geralmente adoptadas pelas ISC.

Para além deste, outro dos aspectos importantes que o Tribunal deve ter em conta, do ponto de vista económico-financeiro, tem a ver com a necessidade de se proceder à avaliação dos ganhos de gestão resultantes destas operações por comparação com o tradicional financiamento público⁷, por um lado, ou com outras alternativas disponíveis.

Por estas razões, o Tribunal de Contas tem vindo a dedicar grande atenção a esta matéria, tendo realizado auditorias no sentido de apurar os encargos do Estado com as PPP relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias e com as PPP no sector saúde.

De referir, relativamente a 2005, uma acção de “Follow-up da concessão FERTAGUS” (Relatório de Auditoria n.º 31/2005 – 2.ª Secção), a auditoria aos “Encargos do Estado com as parcerias público-privadas: concessões rodoviárias e ferroviárias” (Relatório de Auditoria n.º 33/2005 – 2.ª Secção) e o “follow up” às “Concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT” (Relatório de Auditoria n.º 34/2005 – 2.ª Secção). No domínio da Saúde, foi concluído um relatório de acompanhamento das PPP cujos resultados vieram a ser integrados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.

É de destacar ainda que, no Parecer sobre a CGE de 2004 é incluída uma síntese das conclusões das referidas auditorias no âmbito das “Questões de Sustentabilidade” das finanças públicas.

Nos pontos seguintes, passam a expor-se as principais linhas dessa síntese, com distinção dos respectivos sectores de actividade, precedidas de algumas notas sobre o “Enquadramento orçamental dos encargos com PPP” que constam também do Parecer sobre a CGE de 2004.

b) Enquadramento orçamental dos encargos com PPP⁸

Os encargos do Estado com as PPP assumem uma natureza diferenciada, resultante sobretudo da especificidade de cada projecto, podendo integrar:

⁷ Observem-se aqui de novo as imposições que resultam do actual regime jurídico da Lei de Enquadramento Orçamental para o recurso a este tipo de parcerias (cf. ponto 2.).

⁸ Para mais detalhes sobre este ponto e os dois seguintes, cf. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, I Volume, pp. 248 e seguintes.



- Pagamento de serviços (utilização de infraestruturas, serviços de transporte);
- Atribuição de subsídios/comparticipações no investimento;
- Despesas com processos expropriativos;
- Despesas com o alargamento das vias (caso das concessões rodoviárias);
- Atribuição de incentivos;
- Encargos com a taxa de utilização das infraestruturas ferroviárias (caso da concessão Fertagus);
- Despesas com a Reposição do Equilíbrio Financeiro dos contratos.

Dada a sua diversidade, estes encargos são objecto de inscrições orçamentais diferenciadas, o que, para além de dificultar o controlo orçamental integrado da despesa pública envolvida, não permite comparar directamente com os respectivos custos globais assumidos e a assumir com estes contratos, uma vez que parte significativa destes encargos resulta do sistema de partilha de riscos, cujos montantes envolvidos não foram objecto de qualquer provisão por parte do Estado, em termos orçamentais.

Apresenta-se seguidamente, a título exemplificativo, o modo como tem sido feita a contabilização de alguns encargos com PPP:

- Os encargos do Estado com as “portagens virtuais” têm sido objecto de classificação numa rubrica de “Aquisição de serviços – utilização de infraestruturas de transporte” (despesa corrente).
- Os encargos do Estado com reequilíbrios financeiros têm sido relevados numa rubrica de transferências de capital (para sociedades privadas não financeiras).
- Os encargos do Estado com expropriações têm corrido por uma rubrica de despesas de capital (bens de domínio público).
- Os encargos do Estado com as participações no investimento da concessionária Brisa e os incentivos pagos à concessionária Fertagus, foram objecto de inscrição em rubrica de despesa corrente – “subsídios”.

O Tribunal considerou portanto que, para efeitos de controlo orçamental, os encargos públicos totais relativos a PPP deviam ser objecto de apresentação,

quer no orçamento quer na conta, num quadro que identificasse e apurasse os respectivos custos totais, incluindo os relativos a expropriações, alterações de contratos, aquisições de terrenos, etc.

De notar que os encargos previstos com as principais PPP para o período de 2005-2037 (não incluindo encargos adicionais, nomeadamente os relativos a modificações unilaterais dos contratos, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais) totalizam 21.818 Milhões de Euros.

c) PPP relativas a concessões rodoviárias e ferroviárias

No domínio das *concessões rodoviárias em regime de portagem real*, incluem-se as concessões rodoviárias do Norte, do Oeste, das travessias do Tejo (Lusoponte) e da Brisa, cujos encargos globais, correspondentes a todo o período das concessões, correspondem a 2.047,69 Milhões de Euros.

Para além destes encargos, perspectiva-se ainda como factor indutor de novos reequilíbrios financeiros a favor das concessionárias, a suspensão ou redução de taxas de portagem em troços objecto de obras, tendo em vista compensar o utilizador pela redução da qualidade do serviço oferecido nestas vias. Esta medida, embora se encontre na fase preparatória da legislação específica, pode vir a originar mais um encargo adicional para o Estado com estas concessões, podendo os montantes envolvidos rondar 450 Milhões de Euros, dado o impacto que a medida poderá acarretar ao nível da perda de receita das concessionárias.

Relativamente a *concessões rodoviárias em regime de portagem virtual (SCUT)*, o total dos respectivos encargos encontra-se estimado em 17.026,72 Milhões de Euros, com referência a Maio de 2005. Estão aqui incluídas as Concessões SCUT.

Observa-se que embora o Tribunal tenha sido informado de que as concessionárias não apresentaram formalmente qualquer reclamação, estas referenciaram que se encontra em processo de avaliação qualitativa e quantitativa um conjunto de eventos susceptíveis de gerarem reequilíbrios financeiros a seu favor.

No que se refere a *concessões de transporte ferroviário*, incluem-se a Fertagus e Metro Sul do Tejo. Os encargos que lhes dizem respeito atingiam, considerando todo o período das concessões, um total de 429,9 Milhões de Euros.

A Concessão Fertagus foi objecto de renegociação pelo facto do tráfego real registado nada ter a ver com as expectativas demasiado optimistas constantes do anterior modelo Caso Base. Esta concessão passou, assim, de um projecto idealizado para ser auto-suficiente, do ponto de vista financeiro (com custo zero para o Estado), para um projecto que envolve, actualmente, para o Estado, um encargo da ordem dos 113 Milhões de Euros.

Quanto à concessão Metro Sul do Tejo, no actual contrato o pacote remuneratório da concessionária inclui, para além da comparticipação relativa ao investimento das infraestruturas de longa duração (a cargo do Estado) no valor global de 265 Milhões de Euros e dos subsídios à exploração resultantes de défices de tráfego, o direito a receber os proveitos publicitários e os decorrentes da exploração das áreas comerciais e parques de estacionamento incluídos no MST.

Aquele contrato encontra-se em vias de renegociação, em resultado de um conjunto de relevantes alterações exigidas pela Câmara Municipal de Almada ao projecto inicial, quer em fase de negociações, quer durante a execução do contrato. As consequências destas alterações foram igualmente agravadas pela indisponibilidade dos terrenos da CMA. O custo destas alterações é estimado num encargo adicional para o Estado de 48,3 Milhões de Euros. Acresce ainda o facto de, nesta concessão, contrariamente à da Fertagus na versão renegociada, o Estado assumir o risco de tráfego, compensando a concessionária por défices de tráfego, nos anos em que este se situar abaixo do limite mínimo da banda de tráfego de referência. Face a este enquadramento, os encargos do Estado com esta concessão podem, com grande probabilidade, ultrapassar os 300 Milhões de Euros.

d) PPP na área da Saúde

Os primeiros projectos de PPP na área da saúde foram lançados e aprovados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, o qual estabelece que as mesmas têm por objecto “a associação duradoura de entidades dos sectores privado e social à realização directa de prestações de saúde, ao nível dos cuidados de saúde primários, diferenciados e continuados, ou ao apoio directo ou indirecto à sua realização no âmbito do serviço público de saúde assegurado pelo Serviço Nacional de Saúde”.

Esses projectos foram o do Centro de Atendimento do SNS e o do Centro

de Medicina e Reabilitação Física do Sul, cujos contratos têm uma duração de 4 e 7 anos, respectivamente.

Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, foram aprovados e lançados projectos de PPP de quatro hospitais, prevendo-se que estes contratos tenham uma duração de 30 anos para a vertente infraestrutural (construção, gestão e manutenção do edifício hospitalar) e de 10 anos para a vertente clínica (prestação de cuidados hospitalares).

Os encargos totais de 2006 a 2037 previstos para estas PPP ascendem a 5. 573,6 Milhões de Euros.

De acordo com a programação financeira das parcerias relativas aos novos hospitais, destaca-se o crescimento acentuado da despesa entre 2007 e 2016, verificando-se a partir desse ano um decréscimo acentuado desta despesa até 2019 (ano em que atinge 530,7 Milhões de Euros), tornando-se relativamente estável (cerca de 51,7 Milhões de Euros) a partir daquele ano até ao final do período.

Considerando os respectivos modelos de pagamentos plurianuais verifica-se um crescimento acentuado dos encargos futuros acumulados ao longo dos primeiros 10 anos. A segunda vaga de hospitais na modalidade de PPP será composta por mais seis hospitais.

4. Conclusões

As formas de contratação/provisão tradicional de obras públicas ou de serviços públicos revelaram-se frequentemente geradoras de ineficiências e custos excessivos. Situações deste tipo verificaram-se na maior parte dos países, incluindo Portugal.

Verifica-se também que muitos investimentos públicos, realizados a elevado ritmo por força da necessidade de utilização dos fundos comunitários, não têm sido sujeitos a adequados processos de avaliação económica, ocasionando-se assim ineficiências.

Perante este tipo de situações, revelam-se várias vantagens comparativas das PPP, relativamente às formas de “procurement” tradicionais, se bem que haja também a referir vários aspectos menos positivos. Assim,

- Do ponto de vista das **vantagens**, há a constatar:

- Uma dinamização do investimento em infraestruturas (que nas sociedades modernas constitui uma forte exigência dos cidadãos perante o Estado); tendo-se desse modo também criado e incorporado valor acrescentado nacional de forma significativa.
- As soluções técnicas adoptadas revelaram-se geralmente bem sucedidas, podendo, deste modo, considerar-se que os resultados alcançados com as PPP poderão ser indutores de reformas no sector público.
- Verificou-se a criação e dinamização de novos mercados, nas áreas das concessões, designadamente nos sectores rodoviários, saúde e ferroviário.
- A consolidação do mercado financeiro beneficiou muito do contributo gerado pelas concessões rodoviárias que foram desenvolvidas.
- Do ponto de vista dos utilizadores, verificaram-se benefícios, uma vez que foram criados desafios a mercados e operadores que actuavam em situação de quase monopólio, tendo-se registado significativas melhorias na qualidade do serviço prestado e sendo evidenciados resultados positivos, em termos de qualidade, eficiência e eficácia desses serviços.
- No que se refere a **aspectos negativos** das PPP, há a referir:
 - Um problema básico de preparação deficiente de concursos, tendo alguns sido lançados sem previamente estarem asseguradas as aprovações ambientais exigidas, por exemplo.
 - Concursos de interesse nacional que ficam dependentes de autorizações e licenciamentos do poder local, que pode bloquear o desenvolvimento dos projectos.
 - Processos de concurso estruturados com pouca racionalidade, que dão origem a agravamento dos custos de elaboração das propostas, contemplam exigências prévias desnecessárias ao nível da montagem das operações de financiamento, exigem documentação e informação nem sempre relevante para a avaliação das propostas

e remetem muitos aspectos para o contrato de concessão, cuja minuta é desconhecida, nem está previamente definida.

- Processos que não proporcionam a necessária eficiência ao processo de avaliação e negociação, ocorrendo uma tendência para os orientar em função dos *inputs* considerados necessários pelos parceiros públicos, em detrimento de uma orientação centrada nos *outputs* desejados.
- Carência de competências técnicas por parte dos parceiros públicos que intervêm na negociação, ficando muito dependentes do apoio dos consultores externos, sendo que nem todos os intervenientes públicos assumem, de forma plena, a diferença entre a contratação em PPP e a contratação tradicional.
- Falhas no estabelecimento das cláusulas contratuais, designadamente no que se refere às respeitantes à Reposição do equilíbrio Financeiro, podendo implicar riscos financeiros muito graves para o Estado e a multiplicação de decisões unilaterais pelo concedente (alterando modelos, traçados, projectos e introduzindo exigências adicionais), sem que tivessem sido quantificados previamente os custos associados às alterações.
- Constrangimentos ligados à necessidade de cumprimento das regras do EUROSTAT⁹.
- Como resultado dos pontos negativos acabados de referir, surgem naturalmente consequências penalizadoras para o Estado a que há que prestar atenção, tais como encargos decorrentes de imposições ambientais, não acauteladas à data de lançamento dos concursos.

5. Recomendações

Tendo em atenção todas as referências e constatações anteriormente apresentadas, entende-se que é possível delimitar algumas áreas críticas mais

⁹ Departamento de Estatística da Comunidade Europeia.



relevantes que deverão ser objecto de especial atenção pelo controlo externo em futuras contratações de parcerias público-privadas, a saber:

- Preparação adequada dos projectos de PPP

Inclui-se aqui sobretudo a necessidade de uma nítida definição prévia dos objectivos a atingir (numa óptica de resultados) e a procura de soluções inovadoras, pelo parceiro privado, geradoras de ganhos de eficiência, e quantificação de custos.

Não deve ser minimizada a necessidade de obtenção de certos estudos prévios como os ambientais, por exemplo.

- Assegurar a partilha adequada dos riscos no estabelecimento das cláusulas contratuais

Como antes foi referido, um cuidado básico que o Estado deve ter, na concepção de uma PPP, é o de serem claramente estabelecidos no contrato os termos exactos em que a partilha de riscos deve ser concretizada. O Estado deverá proceder a uma análise criteriosa e limitar, no âmbito dos processos de Reposição do Equilíbrio Financeiro”, as imposições do sistema financeiro (os denominados “efeitos Caso Base”), bem como todos os outros custos indirectos, devendo ser prestada especial atenção aos mecanismos de cálculo e compensação, de forma a limitar os efeitos financeiros resultantes da rigidez dos modelos Caso Base¹⁰.

- Racionalidade, eficiência, eficácia e sustentação financeira do projecto

É necessária uma justificação clara e objectiva da necessidade de execução do projecto, com identificação e quantificação de: i) todos os custos envolvidos e dos benefícios esperados; ii) análise da prioridade do projecto, face a outras necessidades globais do país; iii) compatibilização do projecto com outros complementares, existentes ou em preparação; iv) verificação da viabilidade orçamental do projecto, numa perspectiva de longo prazo e v)

¹⁰ Cf. pontos 1. b) e 3.

identificação das entidades responsáveis dos pontos de vista financeiro e da gestão do contrato.

- Elaboração obrigatória de um comparador do sector público

A construção do comparador do sector público constitui uma oportunidade única de validar a consistência do projecto, permitindo identificar requisitos dispensáveis e outros necessários mas não previstos. O comparador deve ser utilizado como um tecto máximo dos compromissos a assumir pelo Estado, sendo o elemento essencial para fazer a avaliação das condições financeiras das propostas (como de resto se encontra previsto na legislação nacional em vigor).

- Inscrição orçamental prévia dos encargos com cada PPP

Esta prática garante a compatibilização entre a assunção de encargos e a garantia de disponibilidade de recursos compatíveis, obrigando a maior rigor e exigência por parte de quem propõe o lançamento de novas PPP. Adicionalmente, reduz os riscos de lançamento precipitado de concursos fundados apenas na oportunidade política e sem uma preparação adequada da documentação prévia necessária.

TRIBUNAL DE CONTAS DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE





ÍNDICE

Pag.

1. Introdução	227
2. O papel de controlo dos Tribunais de Contas.....	228
3. Experiência são-tomense.....	229
4. Conclusões	233
5. Recomendações.....	233



1. Introdução

A complexidade cada vez mais crescente da administração pública e a necessidade de maior inserção e participação dos cidadãos na vida pública tem imposto aos Estados a necessidade de por um lado restringirem a sua actuação às acções de tal relevância que dificilmente podem ser assumidas por entidades outras que não os poderes públicos, como são as que se prendem com a administração da justiça e da garantia da soberania nacional e da integridade territorial tais como, as de defesa e segurança nacional e de relações externas, dentre outras, transferindo gradualmente para exercício de outras entidades a realização das demais actividades que outrora se inseriam também nas que eram cometidas aos poderes públicos.

Não constitui vocação do Estado dedicar-se a actividades económicas e, por isso, à medida que eleva o seu nível de organização vai relegando tais actividades a favor de outras entidades mais vocacionadas, normalmente entidades do sector privado.

Para além das actividades económicas, também as ligadas à prestação de serviços como a dos transportes públicos, abastecimento de gás, água e energia eléctrica, dentre outros, em muitos países, deixaram de ser prestados directamente pelas entidades públicas, isto é, o Estado ou os Municípios, em virtude do envolvimento na sua prestação de outros agentes.

O afastamento do Estado da prestação de tais serviços não só é salutar por permitir ao Estado dedicar melhor atenção às actividades que pela sua natureza devem constituir sua esfera directa de acção, mas por outro lado, acarreta uma preocupação adicional ao Estado, que é a de garantir que os destinatários, isto é, as populações não fiquem impedidas de beneficiar de tais serviços e que a qualidade dos mesmos seja assegurada.

Daí que, o afastamento do Estado da prestação de serviços à população nos mais diversos domínios tem de ser operada de forma harmoniosa, salvaguardando os dois aspectos acima referidos.

Para o efeito, torna-se necessário estabelecer-se, por diploma legal os fundamentos de uma tal parceria e no respectivo contrato especificar os

aspectos tidos como relevantes, para que de forma clara e precisa fiquem espelhados os direitos e as obrigações de cada uma das partes.

Com base no estatuto de cada uma das partes envolvidas, se convencionou chamar de público-privada uma tal parceria, mas para assegurar que os compromissos assumidos por cada um dos parceiros sejam realmente respeitados, torna-se necessário que haja mecanismos de seguimento que permitam detectar, em tempo oportuno, as insuficiências de execução da parceria e promover a adopção de medidas tendentes à sua superação.

É, pois, neste domínio, que se impõe a intervenção dos órgãos de controlo.

2. O papel de controlo dos Tribunais de Contas

Sendo os Tribunais de Contas órgãos de controlo, por excelência, a actuação dos intervenientes numa parceria público-privada não pode ficar à margem do controle que se insere no âmbito das competências dos mesmos.

Pois, tratando-se de parceria, seja de gestão de bem público pelo privado, seja de prestação de serviço público em nome e por conta do Estado, o controlo dos Tribunais de Contas torna-se indispensável para assegurar a transparência das operações e a defesa do interesse colectivo.

Daí que, um dos factores determinantes do sucesso da parceria publico-privada é a clareza e precisão da própria legislação, com vista a não constituir fonte de controvérsia entre as partes envolvidas.

A legislação deve estabelecer, de forma expressa, dentre outros, o âmbito da PPP, a delimitação dos poderes do órgão de controlo externo, bem como o dever de cooperação das entidades fiscalizadas, com base em critérios e procedimentos claros e fixados de acordo com os princípios da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade e concorrência.

Com a aprovação em 20 de Agosto de 1999 de um pacote de diplomas legais a saber: a Lei Orgânica, a Lei sobre os Procedimentos, a Lei relativa aos Serviços de Apoio, a Lei de Fiscalização Prévia, a Lei sobre a Prestação de Contas, e a Lei sobre os Emolumentos a cobrar, dentre outros, tornou-se possível instituir o Tribunal de Contas que vem igualmente consagrado no texto da



Constituição, na sequência da revisão aprovada pela Lei nº. 1/2003, de 29 de Janeiro, (Art.º 126.º Alínea b).).

3. Experiência são-tomense

O Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, nos termos da Lei Orgânica que o cria, Lei nº. 3/99, de 20 de Agosto, 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 Tribunal financeiro, insere-se no poder judicial e é o único na sua ordem, competindo-lhe:

- 1 Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- 2 Fiscalizar sucessiva ou concomitantemente as entidades sujeitas à sua jurisdição e julgar as respectivas contas quando for caso disso;
- 3 Fiscalizar previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos de que resulte receita ou despesa para alguma das entidades sujeitas à sua jurisdição;
- 4 Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, mediante cooperação, nomeadamente por via de empréstimo, subsídios, avales e donativos;
- 5 Realizar por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Nacional ou do Governo auditorias às entidades sob sua jurisdição;

Nos termos da Lei Orgânica acima referida, estão sujeitos à sua jurisdição:

1. O Estado e todos seus serviços;
2. Os serviços autónomos e os projectos;
3. A administração regional e local;
4. As empresas públicas e as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos;
5. Os tesoureiros ou exactores da Fazenda Pública e quaisquer outras entidades que giram ou beneficiem de receitas ou financiamentos

provenientes de organismos internacionais ou entidades referidas alíneas anteriores, ou obtidos com a intervenção destes, consubstanciado nomeadamente em subsídios, empréstimos ou avales;

6. As comissões administrativas e de gestão de dinheiros públicos, seja qual for a sua designação e, em geral, todos os responsáveis pela gestão dos bens e dinheiros públicos.

As decisões proferidas no âmbito das suas atribuições e competência são de obrigatório cumprimento para todas as entidades públicas privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.

Estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, os seguintes actos e contratos de qualquer natureza praticados ou celebrados pelas entidades sujeitas jurisdição do Tribunal de Contas:

- a) Os actos administrativos de provimento do pessoal civil ou militar, de que decorrem abonos de qualquer espécie;
- b) Os contratos de qualquer natureza ou montante, nomeadamente os relativos ao pessoal, obras públicas e empréstimos;
- c) Os contratos de cooperação, os contratos do Estado celebrados com empresas estrangeiras ou nacionais com vista à realização de investimento internacional;
- d) As minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;
- e) Outros actos que a Lei determinar, nomeadamente operações de tesouraria e dívida pública, quando aprovado o respectivo regime;

Como ficou patente, nenhuma referência explícita é feita à parceria público – privada.

Com efeito, ela não se encontra regulada por legislação específica no ordenamento jurídico são-tomense. Por isso, não se pode dizer, em termos absolutos e na óptica da abordagem do tema que existam parcerias públicas – privadas em S. Tomé e Príncipe, embora, na realidade o Estado santomense através de Tratado e, neste caso referimo-nos ao Tratado de exploração conjunta



de recursos petrolíferos e outros, assinado com a Nigéria em 2001, se propusera, por essa via ceder às empresas concorrentes, através de contratos específicos, blocos para exploração petrolífera na chamada zona de exploração conjunta.

Apesar da sua especificidade, não se pode dizer que não se esteja perante a cedência pelo Estado e, no caso concreto de dois Estados, de uma parte dos respectivos territórios, isto é, do território de ambos os Estados uma vez que se trata de território comum a ambos, para exploração de recursos, de recursos petrolíferos, mediante condições expressamente estipuladas no respectivos contratos.

Guarda alguma similitude com a parceria pública-privada objecto de estudo, mas é evidente que comporta diferenças importantes, pois a PPP é o contrato administrativo de concessão, na modalidade **patrocinada** ou **administrativa**, sendo que a **primeira** refere-se à concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando houver, adicionalmente a tarifa cobrada dos utilizadores, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já a concessão **administrativa** refere-se a prestação de serviços em que a Administração pública figura como utilizador directo ou indirecto, ainda que envolva execução de obras ou fornecimento e instalação de bens.

A PPP é um acordo jurídico celebrado entre a Administração Pública e entidades privadas para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e actividades de interesse público em geral, por meio de investimentos privados, como regra geral, o ente privado “explorará” o empreendimento para se auto-ressarcir e remunerar o que investiu, ou contará com a complementação financeira do ente Público para garantir aquela contrapartida naqueles projectos que não se mostrem auto sustentáveis.

Segundo algumas doutrinas, essa forma de ressarcimento e remuneração das empresas parceiras, somente após a realização do investimento, seja por meio de pagamento pelo poder público ou pela exploração de serviços/empreendimento, é um dos aspectos mais relevantes da nova legislação. Pois, por via dela possibilita ao Estado executar as obras e oferecer serviços em geral, ainda que não possua recursos financeiros e operacionais próprios disponíveis para tal.

A parceria pública-privado (PPP) deverá atender aos princípios constitucionais e da administração, em especial o da eficiência da parceria no tocante ao seu resultado.

A prioridade do legislador na análise desse novo marco regulador é definir como será a relação jurídica entre o sector público e privado, de forma a que a nova norma atraia investimentos privados para projectos públicos em geral, sem contudo, onerar o erário ou a população/utente pelo ressarcimento desses investimentos.

Não constitui parceria público privada a concessão comum assim entendida a concessão de serviços públicos ou obras públicas, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

As parcerias público-privadas permitem que a sociedade civil e as empresas ajudem a melhorar a governação.

A PPP é vista como um novo modelo económico de desenvolvimento básico para uma nova e mais eficiente infra-estruturação de um país. É o caminho para a modernização da relação entre o Estado e o sector privado.

O espírito deste novo modelo traz enormes benefícios para uma melhor actuação do Estado na prestação de serviço ao cidadão, bem como na promoção dos interesses gerais e específicos da sociedade civil como um todo.

Nesta nova era da globalização não pode ser o Estado o único responsável pela prestação de determinados serviços, especialmente aqueles que escapam ao estrito cumprimento das suas obrigações no campo social. Devem as iniciativas privadas apoiar e complementar as acções do Governo.

Com este modelo pode o Estado propor-se a controlar apenas as finalidades ao invés de controlar os procedimentos.

Assim, embora no caso da realidade são-tomense, relativamente à fiscalização, a mesma se encontrar igualmente prevista, mas tendo em conta a especificidade do objecto do contrato esta não está cometida apenas ao Tribunal de Contas, embora em legislação específica (Lei n.º 8/2004, de 30 de Dezembro, publicada no Suplemento do Diário da República n.º 13, da mesma data, Lei – Quadro das Receitas Petrolíferas, esteja também prevista a intervenção deste, pois no seu artigo 14.º. n.º.1 estipula-se que **a gestão e actividades, incluindo todos os investimentos, depósitos, levantamentos e transferências das Contas do Petróleo são sujeitas a duas auditorias anuais, uma realizada pelo Tribunal de Contas e outra, externa e independente, realizada por uma empresa internacional de auditoria, que devem ser concluídas no prazo máximo de seis meses, após o final de cada ano a que se**



referem as auditorias no tocante aos resultados da exploração, mas a fiscalização prevista abarca igualmente a intervenção de outras entidades, por razões óbvias.

No entanto, porque o dossier petróleo está a dar passos preliminares e a Agência Nacional de Petróleo que é o Organismo do Estado são-tomense encarregado da implementação de muitas das acções inseridas nos diplomas atrás citados só recentemente foi instalado, ainda não foi possível levar à prática as competências atribuídas ao Tribunal de Contas nos mesmos.

4. Conclusões:

A necessidade de promoção do desenvolvimento de S. Tomé e Príncipe, e da modernização do País, particularmente na implantação de infra-estruturas básicas como o porto, o aeroporto e o alargamento e melhoria da rede viária, dentre outros, como suportes indispensáveis para a promoção de outros sectores de actividade como o Turismo e a prestação de serviços, impõem a necessidade de adoptar mecanismos susceptíveis de viabilizar a realização de investimentos nesses domínios.

A parceria público-privada é uma das vias para que um tal objectivo seja atingido, sem que por um lado o Estado se possa sobrecarregar ainda mais com o já pesado fardo da dívida pública e, por outro, sem retirar a oportunidade ao sector privado de mostrar o seu dinamismo e capacidade de realização.

A conjugação de esforços de ambas as partes deve por isso ser ensaiada e testada de forma gradual a fim de permitir ao sector privado, e muito particularmente o sector privado nacional, ganhar cada vez maior confiança e dinamismo para intervir na economia nacional.

V. Recomendações:

No caso concreto de S. Tomé e Príncipe deve caber ao Estado a iniciativa de legislar sobre a matéria e promover a publicação de diplomas legais e regulamentares visando criar as bases jurídicas reguladoras da matéria.



O Estado, em articulação com o sector privado, com vista a incentivar o surgimento de parcerias, deve igualmente patrocinar a realização de seminários e outras acções de formação no domínio, com vista a adestrar os participantes, tanto do sector público como do sector privado e viabilizar o acesso às fontes de financiamento para o efeito.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO





Declaração de Maputo

(Conclusões e Recomendações)

A IV Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo da CPLP, realizada em Maputo, de 19 a 21 de Julho de 2006, após apreciação e debate dos temas seleccionados, aprova, no espírito da INTOSAI, as seguintes **conclusões** e **recomendações**, que consubstanciam a DECLARAÇÃO DE MAPUTO:

TEMA I

As recomendações das Instituições Supremas de Controlo (ISC) e o acompanhamento do seu acatamento

Conclusões:

- 1 As recomendações são instrumentos essenciais da actividade dos Tribunais de Contas, visando o aperfeiçoamento das práticas de gestão das instituições e organismos públicos.
- 2 As recomendações podem incidir não só sobre a violação das leis quanto à gestão financeira, mas também sobre o mérito da gestão.
- 3 A actividade de acompanhamento do acatamento das recomendações é de crucial importância para verificar a economia, eficiência/effectividade de um programa ou projecto, contribuindo também para fornecer aos gestores informação útil sobre a sua acção dirigida ao alcance dos resultados desejados.

- 4 A actividade de acompanhamento do acatamento das recomendações é também instrumento essencial para assegurar o bom desempenho dos Tribunais de Contas.
- 5 As recomendações das instituições Supremas de Controlo (ISC) concorrem, assim, para a função pedagógica da sua acção, bem como para a concretização do princípio da responsabilidade.

Recomendações:

- 1 As ISC devem fazer o acompanhamento regular das suas recomendações com vista a certificar-se do seu acatamento pelas entidades examinadas ou verificadas.
- 2 Será desejável que cada ISC inclua no respectivo Plano Estratégico uma meta específica relacionada com as actividades de acompanhamento/monitoramento das recomendações resultantes dos trabalhos de auditoria.
- 3 As ISC deverão considerar a possibilidade de adoptar, de forma selectiva, procedimentos de acompanhamento/monitoramento voltados não apenas para o conhecimento do andamento da concretização das recomendações exaradas, mas também para a identificação dos benefícios resultantes, evidenciando os impactos quantitativos e/ou qualitativos desses trabalhos.
- 4 Será desejável que as ISC, nas auditorias de natureza operacional, também estabeleçam a prática de acordar com o gestor o impacto esperado após a sua realização, como forma de comprometer o órgão auditado no acolhimento das recomendações.
- 5 O grau de cumprimento das recomendações formuladas no âmbito do controlo externo, deverá ser divulgado, pelos meios adequados, para informação de todos os interessados e comunicado ao Parlamento, a fim de permitir a formação de um juízo sobre o desempenho da Administração Pública no que diz respeito à gestão financeira pública.



- 6 As ISC deverão fixar nos relatórios de auditoria um prazo para os respectivos destinatários fornecerem informação relativa ao acatamento ou não acatamento das recomendações, com indicação da justificação correspondente.
- 7 É desejável que as ISC possam exigir responsabilidades pelo não acatamento reiterado e injustificado das recomendações bem como pelo não fornecimento das informações solicitadas.
- 8 Assim, é indispensável a existência de um quadro jurídico claro que permita, com função preventiva e dissuasora, o sancionamento adequado do não acolhimento das recomendações.
- 9 A Administração Pública, nomeadamente através dos seus órgãos de controlo interno, deve, também, fazer um acompanhamento do cumprimento das recomendações.
- 10 Independentemente das recomendações constantes dos relatórios de auditoria, acções preventivas podem ser levadas a cabo tendo em vista a informação e formação dos agentes e entidades a serem auditadas.



TEMA II

O controlo externo das Parcerias Público-Privadas

Conclusões:

- 1 Ao longo das últimas décadas, as restrições financeiras do sector público (ocasionadas sobretudo pelo acentuado peso das despesas de carácter social e pela impossibilidade de aumento de endividamento) não têm permitido que os Estados, só por si, suportem o financiamento de investimentos que, tradicionalmente, lhes competiam.
- 2 Esta situação determinou assim uma redefinição do papel do Estado, centrada na busca da eficiência e eficácia das acções governamentais, tendo como objectivo dispor de uma administração voltada para o atendimento ao cidadão e para o desenvolvimento económico e social.
- 3 Estão em causa áreas de actividade diversificadas consoante as necessidades concretas de cada Estado - podendo tratar-se de infraestruturas básicas nos Estados delas mais carenciados (tais como portos, aeroportos, alargamento e melhoria da rede viária e exploração petrolífera), do apoio à actividade produtiva ou da modernização dos serviços públicos.
- 4 Neste contexto, os Estados têm incrementado a adopção de mecanismos que permitem viabilizar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, estabelecendo contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP), através dos quais o sector público pretende transferir para o sector privado o financiamento, a execução e a exploração/operacionalização de uma parte considerável de bens públicos, com a inerente partilha de riscos.

- 5 A *transferência de risco* é um aspecto fundamental numa PPP. Com efeito, este tipo de contratação implica que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.
- 6 Os riscos assumidos pelo sector público com os contratos de PPP decorrem das cláusulas contratuais de reposição do equilíbrio financeiro, as quais mencionam as situações passíveis de compensações pelo Estado ao parceiro privado (por exemplo, no caso de uma infraestrutura de transportes, défices de tráfego relativamente ao previsto).
- 7 Os contratos de PPP podem permitir o acréscimo da eficiência na afectação dos recursos públicos, induzindo a criação e dinamização de novos mercados nas áreas das concessões (designadamente nos sectores rodoviário, saúde e ferroviário, bem como na defesa, segurança e serviços prisionais) e o desenvolvimento dos mercados financeiros, para além de significativas melhorias na qualidade dos serviços prestados.
- 8 Para o efeito, devem evitar-se deficiências na preparação de concursos que podem reflectir-se, por exemplo, em falhas no estabelecimento das cláusulas contratuais (designadamente no que se refere às respeitantes à reposição do equilíbrio financeiro), com riscos financeiros muito graves para o Estado e decisões unilaterais pelo concedente.
- 9 Estas formas de contratação e as contingências que implicam (ao nível da transferência de risco, que pode efectivamente não se verificar, em virtude de deficiências nas cláusulas contratuais) reforçaram a necessidade de o Estado actuar como agente regulador e fiscalizador.
- 10 Verifica-se, em certos casos, a inexistência de legislação adequada que proporcione o necessário enquadramento aos contratos de PPP, incluindo a sua base conceptual. Torna-se, portanto, imperioso que os Estados aprovem regimes jurídicos especialmente orientados para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas nesta matéria.



- 11 Em virtude do exposto, as PPP constituem-se como um novo desafio para o controlo, em que haverá forte procura por parte dos sectores organizados da sociedade em conhecer o pronunciamento das ISC sobre a regular contratação e execução dos contratos de PPP. Para o desenvolvimento desta missão de controlo, as ISC devem estar tecnicamente preparadas, trocando ideias e experiências e realizando acções de formação adequadas.

Assim, a Assembleia Geral formula as seguintes:

Recomendações

- 1 A realidade nova e complexa das PPP deve merecer uma atenção especial por parte do legislador, consagrando-a em termos normativos, como factor de garantia dos elevados interesses públicos que lhes estão subjacentes.
- 2 Deste modo, os Estados devem estabelecer, como condição básica, um regime jurídico especialmente orientado para assegurar o rigor e a exacta ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental, considerando os riscos envolvidos relativamente à gestão das finanças públicas. Neste contexto, assumem também especial relevo a salvaguarda dos princípios da transparência e da solidariedade intergeracional.
- 3 Torna-se indispensável uma preparação adequada dos projectos a desenvolver em PPP, destacando-se a necessidade de uma nítida definição prévia dos objectivos a atingir (numa óptica de resultados) e a procura de soluções inovadoras.
- 4 Um cuidado básico que o Estado deve ter, na concepção de uma PPP, é o de serem claramente estabelecidos nas cláusulas contratuais os termos exactos da partilha de riscos.
- 5 Numa PPP é necessária uma justificação clara e objectiva da necessidade de execução do projecto, com identificação e quantificação de: i) todos os custos envolvidos e dos benefícios esperados; ii) análise da prioridade

do projecto, face a outras necessidades globais do país; iii) compatibilização do projecto com outros complementares, existentes ou em preparação; iv) verificação da viabilidade orçamental do projecto, numa perspectiva de longo prazo e v) identificação das entidades responsáveis dos pontos de vista financeiro e da gestão do contrato.

- 6 A construção do “comparador do sector público” constitui uma oportunidade única de validar a consistência do projecto, devendo ser utilizado como um tecto máximo dos compromissos a assumir pelo Estado, sendo elemento essencial para fazer a avaliação das condições financeiras das propostas.
- 7 É essencial a prática da inscrição orçamental (prévia) dos encargos com cada PPP, uma vez que assegura a compatibilização entre a assunção de encargos e a garantia de disponibilidade dos necessários recursos, induzindo maior rigor e exigência.
- 8 No exercício da sua actividade, os Tribunais de Contas devem verificar, além de outros aspectos:
 - a) Os impactos fiscais decorrentes da utilização das PPP;
 - b) A viabilidade económico-financeira e ambiental do projecto;
 - c) O edital de licitação;
 - d) Os procedimentos e decisões adoptadas pelas comissões de licitação;
 - e) A execução dos contratos, com especial ênfase ao alcance das metas contratuais e fixação das tarifas e da contraprestação do poder público para os concessionários.
 - f) O sistema de controle e avaliação internos.
- 9 A existência de um plano sistemático de controlo concomitante durante a fase de concepção e contratação e a realização de auditorias operacionais nos entes/entidades reguladores das parcerias revela-se da maior utilidade.
- 10 Deste modo, tendo também em vista a sustentabilidade das finanças



públicas, é necessário que os órgãos de controlo externo, na sua actuação, estejam atentos às PPP, avaliando e analisando se o respectivo recurso é ou não o mais adequado à plena satisfação do interesse público que lhes serve de suporte, passando pelo exame económico-financeiro da efectividade das garantias prestadas e culminando com a observância de eficiência dos serviços a prestar.

- 11 No controle das PPP e, em especial, nos casos em que os Estados não disponham de um quadro jurídico completo sobre a matéria, devem as ISC ter em consideração as normas e linhas orientadoras da INTOSAI contidas nas *Guidelines on best practices for the audit of risk in Public/Private Partnership*¹

¹ In www.nao.org.uk/intosai/wgap/intosai_ppp_english%20.pdf



Mensagem do Secretário-Geral da Organização

Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa

Senhor Presidente António Luís Pale,
Senhores Presidentes e participantes da IV Assembleia-Geral,

Sejam minhas primeiras palavras de renovados agradecimentos aos Presidentes e a todos os integrantes das Instituições Supremas de Controle da comunidade dos Países de Língua Portuguesa aqui reunidos em Maputo.

Ao longo de dez anos de ininterrupta e honrosa actividade, esta Secretaria-Geral contou sempre com o apoio de Vossas Excelências. Sem ele nada teria sido possível realizar. Importantes foram o estímulo e a compreensão demonstrados, desde os primeiros passos da criação de nossa organização, com a assinatura, em Lisboa, em 1995, do *Memorandum* de Entendimentos.

De lá para cá – podemos afirmar sem vacilação – reforçamos nossa identidade de povos lusófonos. Trocamos experiências muito úteis no campo da fiscalização dos gastos públicos em nossos respectivos países. Aprimoramos o desempenho de nossos técnicos, proporcionando-lhes cursos e estágios, daí resultando o aperfeiçoamento das acções de controle legal e legítimo.

Nosso balanço, portanto, é positivo.

Permito-me congratular-me com Vossas Excelências – dignos representantes aqui presentes de cada uma das Instituições de Controle – pelos sucessos alcançados durante os trabalhos desta IV Assembleia-Geral. Foram eles competentemente coordenados e administrados pelo Egrégio Tribunal Administrativo de Moçambique, nesta acolhedora capital de Maputo. À frente o dinâmico e digno Presidente Juiz-Conselheiro António Luís Pale, e sua dedicada equipe de colaboradores.

Registro ao final agradecimentos especiais ao Ministro Augusto Nardes,



que tão gentilmente acolheu a solicitação de representar esta Secretaria-Geral neste IV encontro.

Senhores Presidentes, esta Secretaria espera haver contribuído de alguma forma para a consolidação das tarefas de sua alçada.

Muito obrigado a todos,

Ministro Luciano Alves Brandão de Sousa
Secretário-Geral da OISC/CPLP



Moção de louvor da Assembleia Geral aos Ministros *Adylson Motta e Luciano Brandão Alves de Sousa*

A Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, reunida na Cidade de Maputo, de 19 a 21 de Julho de 2006, manifesta a Suas Excelências o Presidente do Tribunal de Contas da União, do Brasil, Ministro Adylson Motta, e ao Secretário-Geral da nossa Organização, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, o muito apreço pela forma eficiente e eficaz como têm desempenhado a sua difícil função correspondente à Secretaria Geral.

As suas altas qualidades pessoais e profissionais muito têm contribuído para o enriquecimento da nossa Organização.

A Assembleia Geral igualmente expressa os seus votos de rápido restabelecimento a Sua Excelência o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza.

Maputo, 21 de Julho de 2006

Intervenção do Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau Conselheiro Alfredo Nunes

Ao finalizarmos os nossos trabalhos, em nome das Delegações dos Tribunais de Contas de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Portugal, São Tomé e Príncipe e Macau, gostaria de agradecer a Vossa Excelência, Senhor Presidente, e a todo o Tribunal Administrativo de Moçambique e aos seus colaboradores, a hospitalidade amigável e todas as atenções com que nos rodearam durante a nossa Assembleia Geral na bonita cidade de Maputo e que este agradecimento seja extensivo às autoridades moçambicanas.



Creia, Senhor Presidente, que todos nos sentimos como em casa. Isso deve-se ao caloroso acolhimento de Vossas Excelências.

Permita-me que em nome de todos os meus colegas exprima a nossa especial gratidão e homenagem a V. Exa. Senhor Presidente, pela magnífica hospitalidade.

Podemos dizer com satisfação que esta Assembleia-Geral da nossa Organização foi um êxito, para o que contribuiu decisivamente a excelente organização de V. Exas. e a competência, a dedicação e o saber que V. Excia, Senhor Presidente, os senhores Conselheiros do Tribunal Administrativo e toda a equipa de apoio permanentemente revelaram.

Poderia dizer que V. Excias conseguiram implantar durante estes dias três valores fundamentais entre nós:

- A sabedoria na troca de ideias e experiências; a concórdia na busca do melhor entendimento; e a amizade que nos une e que agora ficou reforçada.



Os resultados estão à vista e quanto aos temas que debatemos, as conclusões e recomendações que aprovámos são fruto da nossa cooperação e entendimento.

Aproveito este momento para, na minha qualidade de anfitrião da próxima Assembleia-Geral de 2008, reafirmar a honra que temos em receber-vos em Bissau. Tudo faremos para tornar a vossa visita tão acolhedora como a que agora tivemos em Maputo.

Muito obrigado e até 2008 em Bissau!

Discurso do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

Juiz Conselheiro António Luís Pale

Excelentíssimos Senhores Presi-
dentes dos Tribunais de Contas dos Países de
Língua Portuguesa

Excelentíssimo Senhor Presidente
do Tribunal Supremo

Excelentíssimo Senhor Presidente
do Conselho Constitucional

Excelentíssimo Senhor Procurador Geral de República

Excelentíssimo Senhor Ministro das Finanças

Excelentíssimo Senhor Ministro do Interior

Excelentíssima Senhora Comissária de Auditoria de Macau

Excelentíssimo Senhor Representante da ATRICON – Associação dos
Tribunais de Contas do Brasil

Excelentíssimos Senhores Embaixadores de Angola, Cabo Verde, Brasil,
Portugal e China

Excelentíssimo Senhor Bastonário da Ordem dos Advogados

Ilustres Convidados

Estimados Participantes

Minhas Senhoras e Meus Senhores



Chegamos ao fim de mais uma jornada de trabalho, caracterizada por
uma ampla e frutuosa contribuição de todos e debates intensos.

Foram dois dias de muito labor e de troca de experiências na busca
das melhores formas de levar a bom termo as nossas atribuições e competências,
face aos inúmeros desafios que se colocam nos dias de hoje às Instituições
Supremas de Controlo.

Saímos desta IV Assembleia estimulados pelos resultados das nossas discussões patenteados nas conclusões e recomendações aprovadas.

Estas constituem um contributo valioso para o aprofundamento das nossas estratégias com vista a enfrentarmos os desafios que se nos colocam nos dias de hoje, nesta árdua tarefa de controlar a boa utilização dos dinheiros públicos, face às transformações que se vêm verificando no nosso complexo universo de actuação.

Na qualidade de anfitrião deste encontro quero agradecer toda a colaboração prestada pelos Presidentes dos Tribunais de Contas da nossa organização para que esta Assembleia Geral fosse coroada de êxito.

Permitam-me, assim, que dirija as minhas sinceras felicitações a todos os participantes nesta pelos resultados alcançados que, como em ocasiões anteriores, contribuirão para o fortalecimento da nossa organização, fazendo-se, deste modo, jus ao preconizado nos nossos estatutos.

A aprovação por esta Assembleia de um programa de formação e capacitação para o biênio 2007/2008, suficientemente abrangente e aliciante, ajustado às necessidades de desenvolvimento das nossas instituições, irá impulsionar o intercâmbio de conhecimentos entre as nossas Instituições Supremas de Controlo.

Quero agradecer as elogiosas palavras que me são dirigidas na qualidade de anfitrião deste Assembleia. Todavia, tenho a referir que o seu sucesso fica a dever-se, em grande medida, a valiosa e sábia contribuição que vem sendo prestada pelo Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, Secretário-Geral da nossa organização, que infelizmente, por razões ponderosas de última hora, não nos pôde brindar com a sua presença. Nem por isso deixou de, embora distante, prestar o seu contributo nos mínimos detalhes para o sucesso dos nossos trabalhos.

Para nós foi uma honra tê-los entre nós e poder proporcionar a nossa hospitalidade nesta linda parcela do nosso território, a que apelidamos de *Pérola do Índico*.

Neste momento de despedida, queremos afirmar que são sempre bem vindos a Moçambique onde poderão contar com o calor humano do nosso povo e desfrutar da beleza das nossas praias.

Uma palavra de apreço vai para o nosso Presidente do Conselho



Directivo, o Conselheiro Presidente Alfredo Nunes, do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, a quem desejamos os maiores sucessos na organização da próxima Assembleia Geral da Organização das Instituições Supremas de Controlo dos Países de Língua Portuguesa. Nesta empresa, tem V. Exa. todo o nosso apoio e empenho.

A terminar quero endereçar uma saudação especial a todos os dirigentes e funcionários do Tribunal Administrativo que, de forma abnegada, souberam dar o seu contributo para que os nossos trabalhos decorressem da melhor forma.

Os nossos agradecimentos são extensivos ao pessoal do Protocolo Nacional, aos motoristas e pessoal de segurança pelo contributo dado para que fosse possível que os nossos trabalhos decorressem em pleno ambiente de paz e segurança.

A todos, Muito obrigado.

RELATÓRIO DA SECRETARIA-GERAL
(TCU - BRASIL)



Aos dezenove dias do mês de julho de dois mil e seis, às 17:00 horas, na Sala de Reuniões do Centro Internacional de Conferências Joaquim Chissano, em Maputo, Moçambique, sob a presidência do Juiz-Conselheiro Doutor António Luís Pale, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, presentes o Ministro Augusto Nardes, representando o Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU/Brasil) e o Secretário-Geral da OISC/CPLP, o Juiz-Conselheiro Doutor Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor José Tavares, Diretor-Geral do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor Adelino Ribeiro Gonçalves, do Tribunal de Contas de Portugal, e o Juiz-Conselheiro Doutor Armindo Jesus de Sousa Ribeiro, do Tribunal de Contas de Portugal, reuniu-se o Conselho Directivo da OISC/CPLP. Presentes também, como convidados, Macleuler Costa Lima, do Tribunal de Contas da União, e os Doutores Luís Herculano, Alzira José da Paz e Custódio Fernando, do Tribunal Administrativo de Moçambique. Abrindo os trabalhos, o Presidente António Luís Pale deu boas-vindas aos Delegados e, em seguida, pôs em discussão e votação os Itens constantes da Pauta. O primeiro Item refere-se ao EXAME PRÉVIO DA PAUTA DA REUNIÃO DELIBERATIVA DA IV ASSEMBLÉIA-GERAL/MAPUTO/MOÇAMBIQUE. A Presidência concedeu a palavra ao Ministro Augusto Nardes que esclareceu englobar este item todas as matérias que serão objeto de debate na próxima Reunião Deliberativa da IV Assembleia, agendada para o dia 21 próximo. A Reunião Deliberativa foi dividida em duas partes. A Primeira Parte é dedicada à *Homenagem ao Juiz-Conselheiro Alfredo José de Sousa, ex-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal*. Conforme proposta da Presidência, durante esta Primeira Parte a homenagem será conduzida pelo TCU/Brasil e a réplica de agradecimento será proferida pelo TC de Portugal. O Juiz-Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins agradeceu a homenagem prestada a seu antecessor. A Segunda Parte da Reunião Deliberativa é dedicada à apreciação dos Itens constantes da Pauta. Dessa forma, em relação à Segunda Parte, os Itens *Anais da III Assembléia-Geral realizada em Fortaleza (Brasil), de 26 a 29 de julho de 2004* e *Relatórios do Centro de Estudos e Formação (TC de Portugal) e da Secretaria-Geral da Organização, abrangendo o período de julho de 2004 a julho de 2006* serão apreciados naquela Reunião. Quanto ao item *Propostas de Programa Bienal de Atividades 2007/2008 – Discussão e*

aprovação do PAC 2007/2008, o Ministro Augusto Nardes observou que já anteriormente a Secretaria-Geral solicitara sugestões de ações de cooperação para o Biênio em referência a todos os Tribunais, e que, após a coleta das propostas, foram elas consolidadas em documento único, também previamente distribuído aos Senhores participantes da Assembleia. O Conselho Directivo aprovou o Programa, e irá submetê-lo à decisão da Assembleia. Sobre o Item seguinte: *Concurso de Monografias – providências para a sua realização*, o Ministro Augusto Nardes esclareceu ser matéria pendente de apreciação da Assembleia. Outro Item da Pauta da Reunião Deliberativa aborda as *Finanças da Organização – vigência do art. 29º-2 do Estatuto*. O Ministro Augusto Nardes informou que a Secretaria-Geral já iniciou os procedimentos formais junto ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil para permitir a abertura da conta bancária da Organização, a fim de viabilizar a efetiva arrecadação das quotas de cada um dos Membros. Dessa forma, o Conselho Directivo resolveu levar o Item também para decisão da Assembleia no dia 21. O próximo Item: *Notícia sobre o reconhecimento da Língua Portuguesa como idioma oficial da INTOSAI. Solicitação de interpretação e tradução para a Língua Portuguesa nos trabalhos do XIX Congresso da INTOSAI (INCOSAI 2007)*, contou com novos esclarecimentos por parte da Secretaria-Geral, sendo igualmente remetido ao exame da Assembleia. Acerca do Item que trata da *Notícia sobre a auditoria realizada nas contas do Secretariado-Executivo da CPLP, exercício 2005, a cargo do Tribunal Administrativo de Moçambique (assegurada a continuidade) e do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (segundo o critério da rotatividade)*, o Ministro Augusto Nardes registra que cópias dos Relatórios alusivos àquelas Auditorias serão levadas à apreciação da Reunião Deliberativa desta Assembleia. A respeito do Item seguinte: *Escolha (caso solicitado) dos Tribunais Auditores das contas do Secretariado-Executivo da CPLP, atinentes ao ano de 2006*, a Secretaria sugeriu que o Conselho Directivo apreciasse o assunto durante as discussões acerca do Item 4 da Pauta desta Reunião. O Item seguinte trata da *Cooperação técnica com Macau e Timor-Leste (convite já formulado pelos tribunais de Angola, Brasil e Portugal aos respectivos órgãos de controle para visitarem as três instituições) – Estágio atual do processo de criação da instituição suprema de controle e externo das finanças públicas em Timor-Leste*. Após conhecimento do Conselho Directivo, a matéria foi remetida para apreciação



da Assembléia. O próximo Item refere-se à *Inclusão no âmbito da INTOSAI de questão relacionadas com a função jurisdicional das ISC*. O assunto também será submetido à apreciação da Assembléia. Em relação aos Itens *Solicitação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF/Brasil) no sentido de aderir, na condição de Observador, à OISC/CPLP; Escolha das sedes do Centro de Estudos e Formação e da Secretaria-Geral para o biênio 2007/2008; e Escolha da sede da V Assembléia-Geral a ser realizada em 2008*, estes serão tratados a seguir, nos Itens 3, 5 e 6 da Reunião do Conselho Directivo. Terminado o exame prévio da Pauta da próxima Reunião Deliberativa, passou-se ao ponto seguinte da Pauta própria do Conselho Directivo: Item 2 – VIGÊNCIA DO ART.29-2 DO ESTATUTO. O Presidente António Luís Pale pede manifestações sobre o assunto já tratado anteriormente, quando do exame prévio da Pauta da Reunião Deliberativa. O Juiz-Conselheiro José Tavares reiterou que as ISC devem prever nos seus respectivos orçamentos as quantias relativas às quotas de 2007. O Ministro Augusto Nardes reiterou que a Secretaria-Geral prosseguirá com os contatos junto aos órgãos brasileiros, a fim de viabilizar a abertura da conta bancária. Item 3: SOLICITAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF/BRASIL) NO SENTIDO DE ADERIR, NA CONDIÇÃO DE OBSERVADOR, À OISC/CPLP. O Presidente António Luís Pale informou que o Conselho Directivo (Reunião Lisboa, julho de 2005) decidiu propor à Assembléia que sendo o TCDF/Brasil Membro da ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas do Brasil, e tendo esta a condição de Observador na OISC/CPLP, considera-se que o TCDF/Brasil já se encontra representado como Observador em nossa Organização. A matéria seguirá para apreciação da Assembléia. Sobre o Item 4: ESCOLHA DOS TRIBUNAIS PARA AUDITAREM (CASO SOLICITADO) AS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, ATINENTES AO ANO DE 2006, o Conselho Directivo decidiu propor à Assembléia que sejam designados, para executar a referida Auditoria, o Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe (assegurada a continuidade) e o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau (segundo o critério da rotatividade). Caso o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau não possa efetuar esses trabalhos, o TC Portugal se coloca à disposição para a execução da tarefa. Quanto ao Item 5: ESCOLHA DAS SEDES DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO E DA SECRETARIA-GERAL PARA O BIÊNIO 2007/2008, o Conselho Directivo decidiu propor à Assembléia a manutenção, por mais 2

anos, das atuais Sedes, respectivamente, os Tribunais de Contas de Portugal e o da União (Brasil). O Item 6: ESCOLHA DA SEDE DA V ASSEMBLÉIA-GERAL A SER REALIZADA EM 2008, foi amplamente discutido e destacado que apenas os Tribunais de Contas de Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe ainda não sediaram Eventos da Organização. Na oportunidade, o Juiz-Conselheiro Guilherme d' Oliveira Martins propôs a realização de Seminário da Organização em Macau, em 2008 ou em 2009. Dessa forma, foi decidido que o Juiz-Conselheiro José Tavares ouviria a ISC da Guiné-Bissau sobre a disponibilidade de sediar a V Assembleia-Geral da OISC/CPLP. Caso houvesse algum óbice, seria consultado o TC Cabo Verde sobre a possibilidade de receber a referida Assembleia. Da mesma maneira, o Juiz-Conselheiro José Tavares foi designado para consultar o Comissariado de Auditoria de Macau sobre a disponibilidade de sediar Seminário da Organização. No Item 7: OUTROS ASSUNTOS, A CRITÉRIO DO CONSELHO DIRETIVO, o Presidente António Luís Pale apresentou notícia sobre a inclusão da Língua Portuguesa como idioma oficial nos estatutos da AFROSAI e da AFROSAI-E (subgrupo da AFROSAI) e se referiu às atividades de cooperação que têm beneficiado as ISC africanas lusófonas, como cursos de formação em português. Nada mais havendo a tratar, o Presidente António Luís Pale agradeceu a participação dos presentes e encerrou a Reunião. De tudo eu, Ministro Augusto Nardes, em representação ao Secretário-Geral da OISC/CPLP, lavrei esta Ata, que vai assinada por mim e pelo Presidente desta Reunião do Conselho Directivo, Juiz-Conselheiro António Luís Pale, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique.

JUIZ-CONSELHEIRO ANTÓNIO LUÍS PALE
PRESIDENTE DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE

MINISTRO AUGUSTO NARDES, EM REPRESENTAÇÃO DO
SECRETÁRIO-GERAL DA OISC/CPLP

**RELATÓRIO DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO
(TC PORTUGAL) - 2004-2006**



ÍNDICE

	Pag.
Nota introdutória	267
I. Ano de 2004.....	267
1. Encontros e reuniões	
2. Cursos de formação e estágios	
3. Publicações	
II. Ano de 2005.....	268
1. Encontros e reuniões	
2. Cursos de formação e estágios	
3. Publicações	
III. Ano de 2006 (1.º Semestre).....	270
1. Encontros e reuniões	
2. Cursos de formação e estágios	
3. Publicações	
IV. Diversos.....	271
V. Nota final	272



NOTA INTRODUTÓRIA

No âmbito das relações de cooperação das ISC dos Países de Língua Portuguesa, o Tribunal de Contas de Portugal, como sede do *Centro de Estudos e Formação das ISC da CPLP*, desenvolveu nos anos de 2004, 2005 e de 2006 (1.º trimestre) diversas acções, nelas se incluindo cursos de formação, estágios, visitas de cooperação e outras actividades de cooperação, para além da elaboração de publicações.

I – ANO DE 2004

1. Encontros e reuniões (2004)

- a) Uma delegação do Comissariado de Auditoria de Macau, chefiada pela sua Comissária, visitou o Tribunal de Contas português, nos dias 30 e 31 de Março, tendo como objectivo a análise da cooperação existente entre ambas as Instituições, nomeadamente no que respeita às acções a desenvolver no futuro;
- b) O Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - Brasil efectuou, no dia 26 de Maio, uma visita de trabalho ao Tribunal de Contas de Portugal;
- c) No dia 14 de Maio, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Brasil efectuou uma visita de trabalho ao Tribunal de Contas;
- d) Dirigentes do Tribunal de Contas de Portugal participaram, em Maputo, num **Seminário** para planeamento da segunda fase do Projecto PRO-AUDIT sobre *Capacitação Institucional do Tribunal Administrativo de Moçambique*. O TC de Portugal participou ainda na 7ª reunião do Comité Directivo do mesmo projecto, realizada em Estocolmo e na 8ª reunião realizada em Lisboa no Tribunal de Contas;
- e) Na primeira quinzena do mês de Dezembro visitaram o Tribunal de Contas de Portugal dois dirigentes do TC do Estado da Bahia - Brasil, para troca de experiências no domínio da auditoria.

2. Cursos de Formação e Estágios (2004)

- a) De 10 a 21 de Maio, teve lugar uma visita e um estágio de um Procurador da República junto do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, que abrangeu as áreas do Ministério Público e do Tribunal de Contas;
- b) Um auditor do Comissariado de Auditoria de Macau frequentou um estágio no Tribunal de Contas de Portugal, de 21 de Junho a 2 de Julho, sobre as diversas áreas de actividade do Tribunal. Este auditor frequentou, ainda, uma acção de formação sobre o *Programa de Estabilidade e Crescimento*;
- c) De 5 a 9 de Julho, um técnico do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe frequentou uma acção de formação sobre *Como estabelecer objectivos para a avaliação do desempenho* no Tribunal de Contas.

3. Publicações (2004)

Em 2004, o Tribunal de Contas de Portugal editou e distribuiu por todas as Instituições Supremas de Controlo da CPLP as seguintes publicações:

- *Relatório de Actividades de 2003*;
- *Revista do Tribunal de Contas* (n.º 39);
- *Programa de Formação para 2004*

II – ANO DE 2005

1. Encontros e reuniões (2005)

- a) No âmbito da cooperação com os Tribunais de Contas e Instituições congéneres da CPLP, o Senhor Ministro Marcos Vilaça do TCU - Brasil visitou o Tribunal de Contas (Fevereiro);
- b) Realizou-se, no Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Brasil, entre 15 e 18 de Maio, o *Encontro Técnico sobre Capacitação dos Auditores* tendo nele participado a subdirectora-geral do Tribunal de Contas de Portugal;



- c) Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 28 de Maio a 11 de Junho, de técnicos do TC português, da área das autarquias locais, para ministrarem formação nesta área;
- d) Em Maio uma dirigente do Tribunal de Contas de Portugal participou, em Maputo, na 9.ª reunião do Conselho Directivo do projecto de cooperação com o Tribunal Administrativo de Moçambique;
- e) No âmbito da cooperação com os Tribunais de Contas e Instituições congéneres da CPLP visitaram a Tribunal de Contas, durante o mês de Junho, os Presidentes dos TCs dos Estados do Rio Grande do Sul e da Bahia e dois Conselheiros da ATRICON;
- f) Cerimónia comemorativa do X Aniversário da Organização das ISC da CPLP – Lisboa, 1 de Julho de 2005;
- g) Reunião do Conselho Directivo da Organização das ISC da CPLP - Lisboa, Tribunal de Contas, 4 de Julho;
- h) No mês de Setembro, o Presidente, um Juiz Conselheiro e o Director Geral do Tribunal de Contas de Portugal participaram na “Conferência Internacional de Desestatização”, organizada pelo Tribunal de Contas da União, em Brasília;
- i) Participação no Fórum Parlamentar, em Cabo Verde, no mês de Outubro, da Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas de Portugal;
- j) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal do Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde.

2. Cursos de Formação e Estágios (2005)

- a) Visita de estudo no Tribunal de Contas de Portugal de uma Conselheira do Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 14 a 30 de Junho;
- b) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal de uma dirigente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, no mês de Julho;
- c) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal de dois técnicos do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, durante o mês de Julho;
- d) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal de uma técnica do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, durante a primeira quinzena do mês de Setembro;

- e) Curso de formação sobre “Auditoria em agências de regulação” ministrado por um dirigente do Tribunal de Contas da União – Brasil, no mês de Outubro, para dirigentes e funcionários do Tribunal de Contas português;
- f) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal de doze técnicos do Tribunal Administrativo de Moçambique, durante o mês de Dezembro.

3. Publicações (2005)

Em 2005, foram editadas pelo Tribunal de Contas de Portugal e distribuídas por todas as ISC da CPLP as seguintes publicações:

- *Relatório de Actividades de 2004*;
- *Revista do Tribunal de Contas* (n.ºs **40 a 42**);
- *Programa de Formação para 2005*;
- *Publicação alusiva à III Assembleia Geral das ISC da CPLP* (realizada em **Fortaleza – Brasil**);
- *Publicação alusiva ao X aniversário da OISC/ CPLP*.

III – ANO DE 2006 (1.º semestre)

1. Encontros e reuniões (1.º semestre de 2006)

- a) Visita ao Tribunal de Contas do Senhor Dr. Cláudio Ximenes, Presidente do Tribunal Superior de Timor-Leste, em Janeiro de 2006;
- b) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal do Senhor Ministro Marcos Vilaça do TCU – Brasil (Fevereiro);
- c) Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe (Fevereiro);
- d) No âmbito da cooperação com o Tribunal Administrativo de Moçambique, uma dirigente do Tribunal de Contas realizou, nos meses de Fevereiro, Abril e Maio, diversas visitas para prestar apoio técnico;



- e) Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 20 a 31 de Março, de duas dirigentes do Tribunal de Contas para prestarem apoio no âmbito da elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- f) Dois Conselheiros do Tribunal de Contas português deslocaram-se a Luanda, em Abril, para participarem nas Jornadas Científico-Técnicas sobre “O Parecer sobre a Conta Geral do Estado e elementos afins”;
- g) Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, em Junho, de uma dirigente do Tribunal de Contas de Portugal para prestar apoio no âmbito da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional (2007-2010).

2. Cursos de Formação e Estágios (1.º semestre de 2006)

- a) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal de um Conselheiro do Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 21 de Fevereiro a 3 de Março;
- b) Visita de estudo de um Conselheiro e estágio de quatro técnicos do Tribunal de Contas de Cabo Verde, no mês de Maio, no Tribunal de Contas de Portugal.

IV – DIVERSOS

Na sequência do pedido inicialmente apresentado na reunião do Conselho Directivo da *INTOSAI* de 2003 pelo Tribunal de Contas da União do Brasil – em execução de recomendação formulada pela Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP –, o Tribunal de Contas de Portugal, em estreito contacto com as demais ISC da CPLP, em especial o TCU, desenvolveu múltiplas diligências no sentido de a Língua Portuguesa ser aceite como Língua da *INTOSAI*.

Assim, o Conselho Directivo da *INTOSAI*, por ocasião da realização do XVIII Congresso desta Organização (Budapeste, 11-16 de Outubro de 2004), aprovou por unanimidade, uma RESOLUÇÃO instituindo a LÍNGUA PORTUGUESA COMO LÍNGUA DA *INTOSAI*.

A fundamentar esta Resolução, o Comité Directivo mencionou o facto de a Língua Portuguesa ser Língua Oficial de 8 Países na América, África, Ásia e Europa,



falada por mais de 200 milhões de pessoas, sendo também Língua oficial e de trabalho de 19 Organizações internacionais.

V – NOTA FINAL

Para além das acções acabadas de descrever, o Tribunal de Contas de Portugal gostaria ainda de salientar os contactos para o estabelecimento de uma cooperação técnica na criação de um sistema de controlo financeiro em Timor Leste sublinhando-se a visita ao Tribunal de Contas de Portugal do Senhor Dr. Cláudio Ximenes, no passado mês de Janeiro.

LISBOA, JUNHO DE 2006

Guilherme d'Oliveira Martins
Presidente do TC de Portugal