



V ASSEMBLEIA-GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP



Porto, 8 e 9 de Maio de 2008



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

**V ASSEMBLEIA-GERAL DA ORGANIZAÇÃO
DAS ISC DA CPLP**

Porto, 8 e 9 de Maio de 2008

*Centro de Estudos e Formação
Lisboa
2008*



Participantes na V Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP

Porto, 8 e 9 de Maio de 2008

Direcção

Presidente do Tribunal de Contas

Guilherme d'Oliveira Martins

Coordenação

Director Geral do Tribunal de Contas

José F. F. Tavares

Auditora-Coordenadora do DCP

Eleonora Pais de Almeida

Paginação e Composição Gráfica

Lúcia Gomes Belo

Capa

Luís Possante

Grafiletra - Artes Gráficas, Lda.

Montagem e encadernação

Afonso Rebelo

Augusto A. Maris dos Santos

Edição

Organização das Instituições Supremas de Controlo (ISC) da

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Tiragem

300 ex.

Depósito Legal

205880/04

INDICE

Lista de participantes.....	9
Programa	11
Sessão de abertura	13
Intervenção de S.Ex. ^a o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal	15
Intervenção de S.Ex. ^a o Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau	19
Conferência proferida pelo Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho	23
Sessões de trabalho	37
Tema 1 - Impacto da Actividade das ISC	39
Nota de Abertura - Presidente do Tribunal de Contas da Guiné Bissau	41
Tribunal de Contas de Angola	43
Tribunal de Contas da União - Brasil	47
Tribunal de Contas de Cabo Verde	63
Tribunal de Contas da Guiné-Bissau	75
Comissariado da Auditoria de Macau	87
Tribunal Administrativo de Moçambique.....	97
Tribunal de Contas de Portugal	107
Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe.....	119

Tema 2 - Objectivos estratégicos da OISC da CPLP 2008-2010	129
Nota de Abertura - Presidente do Tribunal de Contas de Angola	131
Tribunal de Contas de Angola	133
Tribunal de Contas da União - Brasil	137
Tribunal de Contas de Cabo Verde	143
Tribunal Administrativo de Moçambique	153
Tribunal de Contas de Portugal	159
Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe	165
Reunião deliberativa da Assembleia Geral - Declaração do Porto	175
Sessão de encerramento	183
Intervenção de S.Ex. ^ª o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal	185
Relatório da Secretaria-Geral (TCU - Brasil)	189
Relatório do Centro de Estudos e Formação (TC Portugal) 2006-2008	201

PARTICIPANTES

ANGOLA

Julião António (Presidente)
Paulino de Sousa
Fernanda de Deus Octávio
Amélia Tati Baiua

BRASIL

Ubiratan Aguiar (Vice-Presidente)
Benjamin Zymler
Omir José Pereira Lavinias

BRASIL (ATRICON)

Victor José Faccioni (Presidente)
Manoel Figueiredo Castro
Salomão António Ribas Junior

CABO VERDE

José Carlos da Luz Delgado (Presidente)
Sara Rodrigues Boal
Carla Bettencourt
Helena Curado Tolentino

GUINÉ-BISSAU

Francisco José Fadul (Presidente)
Firmino José Mendes Moreira
Martinho Gomes da Silva

MACAU

Fátima Mei Lei Choi (Comissária da Auditoria)
Chio Chim Chun
Kin Man Yuen

MOÇAMBIQUE

António Luís Pale (Presidente)
Januário Fernando Guibunda
Filomena Maximiano Chitsondzo
Amilcar Mujovo Ubisse
Alzira da Paz José
Carlos Maurício Figueiredo

PORTUGAL

Guilherme d'Oliveira Martins (Presidente)
Carlos Alberto Morais Antunes (Vice-Pres)
Carlos Manuel Botelho Moreno
José Luís Pinto Almeida
Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira
José F. F. Tavares

S.TOMÉ E PRÍNCIPE

Francisco Fortunato Pires (Presidente)
José António de Monte Cristo
Bernardino dos Ramos Araújo

TIMOR-LESTE

Claudio de Jesus Ximenes (Presidente)
Maria Natércia Gusmão Pereira
António Pedro da Cunha Jorge

PROGRAMA

DATA	HORA	EVENTO
7 DE MAIO (quarta-feira)		Chegada das delegações
	17H00/19H00	Reunião do Conselho Directivo <i>Sala Aveiro – Hotel Tiara Park Atlântico</i>
8 DE MAIO (quinta-feira)	09H00/10H15	Sessão de abertura e inauguração da Exposição Contas com História <i>Auditório do Centro de Congressos</i> <i>Intervenções:</i> – Presidente do TC de Portugal – Presidente do TC da Guiné-Bissau Conferência pelo Prof. Doutor JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO – <i>Enquadramento constitucional do estatuto dos Tribunais de Contas</i>
	10H15-10H30	Intervalo
	10H30/12H45	Tema I – Os Impactos da actividade das ISC Presidente – TC da Guiné-Bissau Moderador – TC da União do Brasil Relatores – TC de Portugal/TC de S. Tomé e Príncipe
	12H45	Fotografia de Grupo
	13H00/14H30	Almoço buffet na Fundação de Serralves
	14H30	Regresso ao Centro de Congressos da Alfândega do Porto
	15H00/17H30	Tema II – Objectivos estratégicos da OISC/CPLP 2008-2010 Presidente – TC de Angola Moderador – TA de Moçambique Relatores – TC de Cabo Verde/Secretário-Geral OISC/CPLP
	16H15-16H30	Intervalo
9 DE MAIO (sexta-feira)	09H30/12H00	Reunião deliberativa da Assembleia Geral <i>Sala Arrábida – Hotel Tiara Park Atlântico</i> – Presidente – TC da Guiné-Bissau – Relator – Secretário-Geral da OISC da CPLP
	11H00-11H15	Intervalo
	12H00	Sessão de encerramento <i>Intervenções:</i> – Presidente do TC da Guiné-Bissau – Presidente do TC de Portugal
	13H00	Almoço buffet no Hotel Tiara Park Atlantic
	14H30	Partida para o Cais da Ribeira de Vila Nova de Gaia
	15H00	Passeio no Rio Douro
	20H00	Jantar de encerramento – <i>Restaurante Sessenta Setenta</i>

SESSÃO DE ABERTURA



Da esquerda para a direita

- Dr. Luís de Matos - Secretário Executivo da CPLP
- Ministro Benjamin Zymler - Tribunal de Contas da União - Brasil
- Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho
- Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins - Presidente do Tribunal de Contas de Portugal
- Conselheiro Francisco José Fadul - Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau
- Conselheiro Alfredo José de Sousa

PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins



Excelências,

Caros Colegas,

Ilustres Convidados,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

É com grande honra e com o maior agrado que vos recebo em Portugal, na bela, sempre leal e invicta cidade do Porto — a que me ligam laços ancestrais de que tenho muito orgulho.

“Daqui houve nome Portugal”, e aqui estão bem presentes as raízes históricas de uma língua de várias culturas e de uma pátria de várias pátrias.

Jaime Cortesão disse que esta é a única cidade estado portuguesa, uma das cidades mais antigas da Europa, de grande beleza natural e arquitectónica, de forte e inconfundível identidade, que se projecta universalmente na linhagem do Infante D. Henrique, aqui nascido.

Naturalmente que não posso deixar de me referir à classificação do coração do Porto como Património Mundial da Humanidade da UNESCO, como centro económico da maior relevância, celebrizado, mundo afora, pelo vinho fino proveniente das margens mágicas do rio Douro.

Estou certo de que, durante este nosso Encontro, teremos oportunidade de conhecer mais directamente as características únicas da cidade e do seu significado presente e futuro.

Preparamo-nos para dar início aos trabalhos da V Assembleia Geral da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, incluindo uma reunião do seu Conselho Directivo.

A este propósito, quero salientar o grato prazer que temos em organizar esta reunião em Portugal.

Considero um privilégio esta oportunidade de receber e participar nas reflexões que nos esperam, sendo, como são, promovidas por uma Organização de características muito especiais, que é património partilhado dos Tribunais de Contas dos Povos que têm a Língua Portuguesa como ponto de união e encruzilhada da sua identidade comum.

Gostaria ainda de, nesta sessão de abertura, agradecer profundamente o intenso trabalho de preparação desta Assembleia Geral levado a cabo pelo Senhor Secretário-Geral da nossa Organização, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, que, infelizmente, por motivos de saúde, não pode estar connosco.

Iremos debater duas matérias de grande interesse e alcance, que se relacionam com a necessidade de aprofundamento e reflexão sobre o papel que os Tribunais de Contas podem e devem desempenhar nos nossos países, e sobre o modo como poderão com maior eficácia e com melhores resultados participar no progresso das sociedades em que se inserem.

Em termos muito breves, recordo:

- Os impactos da actividade das Instituições Supremas de Controlo – matéria que considero da maior actualidade, extremamente útil do ponto de vista do desenvolvimento das Instituições que aqui congregamos, e que se reveste de complexidade, constituindo hoje em dia um desafio fundamental;
- Objectivos estratégicos da nossa Organização para o período 2008-2010 — trata-se de um debate, de ordem programática, que poderá constituir um contributo decisivo para o futuro da Organização que nos une, sobretudo a médio prazo. Recordo, aliás, que nas Organizações Internacionais de Tribunais de Contas estamos na vanguarda neste domínio, conjuntamente com a INTOSAI.

Importa salientar que a consideração do impacto da intervenção dos Tribunais de Contas nas sociedades contemporâneas tem não só a ver com a criação de condições para a sustentabilidade financeira e orçamental, mas também com a criação de condições de coesão e confiança que credibilizem as instituições democráticas e reforcem uma cidadania activa e responsável. A crise do Estado moderno, a abertura de perspectivas novas pelas instituições supranacionais, a criação das bases de um Estado promotor de desenvolvi-

mento, catalizador de energias e regulador dos mercados exige uma redobrada acção dos Tribunais de Contas, com a sua independência e com a sua legitimidade próprias enquanto órgãos do poder jurisdicional dotados dos inerentes poderes de autoridade.

Aproveitamos o nosso Encontro neste belo edifício da Alfândega do Porto para inaugurar a Exposição Contas com História.

Quero, antes de mais, manifestar os meus agradecimentos ao Senhor Eng.º Carlos Brito, Ilustre Presidente da Associação para o Museu de Transportes e Comunicações, a quem me liga uma amizade antiga, por todas as atenções prestadas na organização deste evento, designadamente a cedência destas magníficas instalações para a sua realização.

Relativamente à Exposição, recordo que se assinalou em 2007 uma efeméride particularmente significativa para as nossas Instituições: a comemoração de dois séculos de existência de Tribunais de Contas na Europa.

A Exposição Contas com História traça o percurso do Tribunal de Contas de Portugal, desde a sua origem até aos dias de hoje, relacionando a evolução da representação dos cidadãos nas instituições políticas com a criação de órgãos superiores independentes de controlo das finanças públicas, ao longo dos séculos.

Para nos ajudar nesta reflexão sobre a importância e a localização jurídico-constitucional dos Tribunais de Contas, temos o prazer de ter entre nós o Senhor Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, eminente constitucionalista português, cujo prestígio e biografia falam por si.

O nosso convidado é um espírito aberto, inovador, argutíssimo — um espírito do Renascimento que tem enriquecido o nosso pensamento com a sua inesgotável criatividade.

O Senhor Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho é Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, da qual foi Vice Reitor e Presidente do Conselho Científico; foi Conselheiro de Estado e membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Para além de um longo e justo prestígio como académico de renome, tem o seu nome ligado à criação de revistas da especialidade, como a Revista do Centro de Estudos do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA, entre várias outras.

Além do mais, gostaria de salientar a sua bem conhecida ligação aos países da CPLP.

Naturalmente que estes são apenas alguns pontos da vasta biografia do Senhor Prof. Doutor Gomes Canotilho. Ouvi-lo-emos com o maior prazer acerca de matérias de grande significado para todos nós, do ponto de vista dos Tribunais de Contas.

Antes, porém, darei a palavra ao Senhor Presidente do Conselho Directivo da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP, Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Prof. Doutor Francisco José Fadul — a quem saúdo afectuosamente.

Desejo a todos uma óptima estada em Portugal, que vos deixe as melhores recordações, e que os nossos trabalhos mais uma vez possam proporcionar benefícios efectivos às actividades de controlo externo das finanças públicas.

PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU

Conselheiro Francisco José Fadul



Excelentíssimos Senhores Presidentes dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa;

Excelentíssimo Senhor Secretário-Geral da Organização das Instituições Superiores de Controle da CPLP (OISC/CPLP);

Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros dos Tribunais de Contas da CPLP;

Ilustres convidados e Excelentíssimo Conferencista;

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

É para mim uma honra e grande satisfação, na qualidade de Presidente do Conselho Directivo da Organização das Instituições Superiores de Controle dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP), dirigir a Vossas Excelências estas palavras de saudações.

Gostaria, em primeiro lugar, de aproveitar esta solene e nobre ocasião, para felicitar o Tribunal de Contas de Portugal, na pessoa do seu distinto Presidente pela sua prontidão em assumir a organização desta V Assembleia-Geral de nossa Organização, dada a indisponibilidade do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau que, por rotatividade, deveria organizar o evento enquanto assume a Presidência bienal deste Conselho Directivo.

Em segundo lugar, as minhas felicitações vão estendidas ao Secretariado-Geral da OISC/CPLP, que de forma sábia prontificou toda a documentação de base para os trabalhos desta V Assembleia-Geral da nossa Organização.

Permitam-me, Excelências, aproveitar igualmente esta feliz ocasião para em vosso nome e em meu pessoal, agradecer e felicitar à Organização desta V Assembleia-Geral, pela forma calorosa como fomos acolhidos nesta bela cidade do Porto e pela hospitalidade que nos é reservada pelo povo portuense, a começar pelo Presidente da sua edilidade.

Excelências,

O espaço que nos une hoje, esta V Assembleia-Geral, à semelhança de Assembleias anteriores, vai seguramente servir de um privilegiado momento de reflexão sobre a vida da nossa Organização, através de um debate responsável de ideias, para o reforço da nossa cooperação e para a projecção de novas acções que concorram à materialização dos nossos objectivos.

Como Vossas Excelências bem sabe, os objectivos da OISC/CPLP são os de promover uma cooperação saudável entre as nossas ISC, através do intercâmbio de experiências nos vários domínios técnico-científicos, contribuindo para que cada uma das nossas instituições possa exercer com eficiência e eficácia a sua nobre missão de ajudar o Estado na utilização racional do bem público e na promoção da cidadania activa, exigente e responsável.

A escolha do tema “Como medir os impactos da Actividade dos Tribunais de Contas” para a V Assembleia-Geral da nossa Organização e que teremos uma particular honra em apresentar, é uma prova evidente da nossa preocupação conjunta de olharmos para os resultados dos nossos trabalhos.

Esse exercício de reflectir sobre o impacto do nosso trabalho constitui, sem equívoco, uma preocupação legítima das sociedades modernas em que ao cidadão assiste o direito de informar-se dos destinos da riqueza que produz.

As experiências acumuladas por cada um dos Tribunais de Contas da nossa Organização e contempladas nos trabalhos sobre o tema que iremos debater ao longo desta V Assembleia-Geral da Organização das Instituições Superiores de Controle da CPLP, irão contribuir para o enriquecimento mútuo de experiências nacionais e concorrerá para a melhoria da actividade das nossas respectivas ISC.

Como é óbvio, em nenhuma sociedade, por mais avançada que ela seja, a actividade de controlo é bem acolhida. Todavia, os efeitos da resistência ao controlo podem ser reduzidos quando uma sociedade é suficientemente informada ou nos Estados de Direito Democrático em que prima a política de “boa governação”. Temos pois, a consciência clara das dificuldades de vária ordem com que os Tribunais de Contas da CPLP se debatem, sobretudo os dos PALOP. Mas, estamos esperançados de que a nossa Organização não poupará esforços de promoção da nossa cooperação com a implementação de acções concretas no domínio de formação e capacitação técnica; da troca de documentação e de intercâmbio técnico-

científico, podendo, com isso, tornar mais acessíveis as políticas de controlo e mais eficientes e eficazes as nossas actividades.

Esta V Assembleia-Geral da OISC/CPLP vai marcar mais um biénio vencido no percurso da nossa Organização. Assim, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau aprendeu muito da experiência da Organização durante a Presidência do Conselho Directivo e, neste acto solene não poderia deixar de manifestar o seu regozijo pelo encorajamento e apoio recebido das ISC da CPLP durante a sua Presidência.

Com efeito, gostaria de fazer um apelo a Vossas Excelências para que os trabalhos da Assembleia que iremos iniciar decorram num ambiente de fraternidade e de cordialidade, através de um debate franco para que os documentos finais a serem adoptados possam realmente balizar e traduzir o nosso espírito da cooperação para o biénio 2009-2010.

Permito-me manifestar o meu antecipado agradecimento a Vossas Excelências pela valiosa contribuição que, certamente, cada um de nós irá dar ao longo dos debates que se seguirão, formulando os meus sinceros votos de maior sucesso e bem-estar a todos aqui presentes nesta magna Assembleia-Geral da nossa Organização.



§§ 1.

Aprofundamento do princípio republicano

Já lá vão larguíssimos anos em que eu estudei finanças públicas durante o magistério do saudoso Mestre José Joaquim Teixeira Ribeiro. E já lá vão também largos anos em que eu, por ocasião da feitura do livro de homenagem a este nosso Mestre, ousei abordar alguns problemas teóricos e dogmáticos da lei do orçamento na teoria da lei. De então para cá, só de uma forma assistemática e tópica tenho visitado a literatura especializada de direito financeiro e finanças públicas. Dito isto, compreende-se a minha timidez ao falar do Tribunal de Contas perante uma plateia de especialistas nestas matérias.

Dois motivos fundamentais justificam, porém, a minha presença aqui. O primeiro é o da cadeia ininterrupta de solidariedades pessoais que obriga a transmutar em gesto de amizade os pedidos de partilha dialógica em torno dos problemas de República. O segundo, estreitamente associado ao primeiro, é o de aproveitar estes momentos reflexivos em volta do Tribunal de Contas para proceder a uma revisão urgente da jurisdição financeira no quadro de uma Teoria do Estado e da Constituição. Mais concretamente, a nossa incursão pelos terrenos das finanças públicas e do controlo das contas públicas servirá para realçar a importante e renovada função dos Tribunais de Contas no aprofundamento do princípio republicano. Quem hoje estuda os “momentos maquiavélicos” da República depara-se logo com a tarefa incontornável de dar centralidade a várias dimensões constitutivas do princípio republicano: (i) o princípio da responsabilidade(s) financeira; (ii) o princípio da transparência na utilização e gestão dos valores públicos; (iii) o princípio do controlo da boa administração no âmbito do erário público; (iiii) o princípio da justiça intergeracional na partilha dos recursos públicos; (iiiii) o princípio da unidade da República garantidor de autonomia financeira aos entes territoriais autónomos com respeito da coesão económica

e territorial, da solidariedade interterritorial e dos vínculos comunitários europeus. Estes serão também os princípios norteadores deste trabalho. Esta análise subsequente inspira-se naturalmente nos contributos financeiros e juspublicísticos da última década.

§§ 2.

As transformações das finanças públicas

A primeira nota a salientar tem em conta a adaptação dos Tribunais de Contas às profundas transformações das finanças públicas. A articulação entre Estado e finanças públicas, entre “boa política” e “boa finança”¹ é bem conhecida no âmbito do direito financeiro, mas faz figura de grande ausente em muitas das construções da teoria política. Em 1830, o barão Louis lembrava esta profunda conexão entre “performance” (como se dirá hoje) política e “performance” financeira: “faites-nous de bonne politique, je vous ferai de bonne finance” . Hoje como ontem, o cultor do direito público, ao confrontar-se com a indissociabilidade da “boa finança” e da “boa política”, só pode pisar um caminho seguro se conhecer as transformações das finanças públicas no contexto do Estado de direito democrático-constitucional.

As “palavras-chave” reconduzem-se, na excelente síntese de Luc Saïdj² a globalidade, plurianualidade, responsabilidade.

Globalidade, em primeiro lugar, porque só uma visão do conjunto das finanças públicas pode demonstrar a saúde e o mal-estar do Estado financeiro. Logicamente, isso implica a aglomeração das finanças do Estado, das regiões autónomas, das restantes colectividades territoriais, da segurança social, dos institutos públicos, das associações públicas, das empresas públicas, das sociedades com capitais públicos. Entende-se e bem que só esta visão global dos multíusos e multifunções dos dinheiros públicos está em condições de alicerçar a fé pública sobre a legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e da respectiva gestão financeira. A globalidade é, pois, pressuposto do *princípio da sinceridade* das contas públicas e da verdadeira situação financeira do Estado.

A *plurianualidade*, em segundo lugar. A questão básica que se coloca a este respeito é, como todos sabemos, a indispensabilidade de instrumentos plurianuais de gestão pública

1 Cfr. Ph. Séguin, “La Cour, Vigie des finances publiques”, *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 100 (Novembre, 2007), p.224.

2 Cfr. Luc Saïdj, “Breves réflexions sur quelques mot-clefs de finances publiques pour le futur”, *Revue Française de Finances Publiques*, cit., p.43.

em que se incluía a preparação, discussão e votação de programas plurianuais e respectiva articulação com a discussão e aprovação do orçamento anual. Além da harmonização dos tempos e estratégias económicas com as políticas financeiras, a plurianualidade permitirá um *controlo contínuo* sobre o desenvolvimento das previsões e execuções orçamentais. E compreender-se-á que só este *controlo contínuo* assente na plurianualidade estará em condições de acolher um reforço do controlo político, a par de uma fiscalização financeira, da cadeia de bondades e maldades dos vários programas votados. Tem sido a análise dos programas orçamentais plurianuais notificados à Comissão Europeia que permite aos Tribunais de Contas e à própria Comissão verificar a constante “*décalage*” entre programas construídos com base em taxas de crescimento superestimado ao mesmo tempo que os objectivos eram sistematicamente ultrapassados neutralizando a finalidade da plurianualidade programática e da sua repercussão nas escolhas orçamentais duradouras.

Responsabilidade, em terceiro lugar. Este conceito é hoje um dos conceitos centrais de todo o ordenamento jurídico. Aqui está certamente em causa a efectivação de responsabilidades por infracções financeiras mediante processos de julgamento de contas, de responsabilidades financeiras em sentido estrito, de fixação de débito e de multa. No campo em que nos estamos a colocar torna-se claro que os dois conceitos centrais – *responsabilidade e controlo* – estão hoje intimamente ligados. O controlo de contas deve pautar-se por novos padrões de aferimento das contas e alargar o objecto do controlo.

As mudanças verificadas na evolução das finanças públicas têm refracções inevitáveis no entendimento do papel dos Tribunais de Contas. Basta olhar para o que se passa em alguns ordenamentos culturalmente próximos do nosso. Na Itália, numa notável obra colectiva sobre os valores e princípios do regime republicano³, o Tribunal de Contas é elevado a “*órgão independente ao serviço do Estado-comunidade*”⁴ que assegura e garante os valores do regime republicano. Na França, no nº 100 da *Revue Française de Finances Publiques*, dedicado ao bicentenário de La Cour des Comptes, encontram-se importantes referências ao papel actual deste Tribunal: “*La Cour vigie des finances publiques*”, “*La Cour gardienne de la bonne finance*”⁵, “*La Cour, aiguillon de la bonne politique*”. Na Alemanha, os autores referem mesmo a “*predestinação*” dos tribunais de contas – mesmo, como é o

3 Referimo-nos à obra dirigida por Silvano Labriola, *Valori e Principi del Regime Republicano*, 4 volumes, Vol.3, Roma-Bari, Laterza, 2006.

4 Cfr. Staderini, “*La Corte dei conti*”, in Silvano Labriola, *Valori e Principi del Regime Republicano*, cit., p.341.

5 Cfr. Philippe Seguin, “*La cour, vigie des finances publiques*”, in *Revue Française de Finances Publiques*, nº 100 (2007), p.226.

caso da Alemanha, de tribunais sem jurisdição – para a fiscalização das decisões financeiras sob o ponto de vista dos princípios da economicidade, eficácia e eficiência⁶.

As referências que acabamos de referir sugerem já a razão da escolha do título do nosso trabalho: os Tribunais de Contas estão em boa posição para se aprofundarem os valores ínsitos no princípio republicano. Talvez não seja despidendo recordar a primeira Constituição republicana – a Constituição de 1911 – para compreender o rasto financeiro deste princípio. Aí se consideravam como crimes de responsabilidade os “actos do Poder Executivo e seus agentes que atentarem” contra a probidade da administração, “contra a má guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos”, “contra as leis orçamentais votadas pelo Congresso” (art.º 55/6, 7, 8)⁷ em infracção da Constituição.

Se as transformações das finanças públicas foram profundas, o mesmo acontece com a concepção do Estado. E tal como não é possível abordar a transformação da juridicidade estatal sem uma visão de conjunto das transformações das finanças públicas, também se revelará um exercício acrítico a análise do controlo financeiro sem o estudo concomitante das transformações do próprio Estado. A isso dedicamos as reflexões subsequentes.

§§ 3.

Estado garantidor e Tribunais de Contas

Existe um conceito na literatura juspublicista que está fazendo o seu teste de publicidade crítica. Referimo-nos ao conceito de Estado garantidor (*Gewährleistungsstaat*). Uma leitura das várias obras dedicadas ao tema permitirá focalizar o contexto da entrada desta nova categoria jurídico-constitucional na elaboração doutrinária do direito público (e também direito financeiro).

6 Cfr., por ex., Gröpl, “Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staalichen Handelns”, in Isenseel/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Vol. V, 13ª ed., Cf. Müller, Heidelberg, 2007, p. 1260.

7 No Comentário à *Constituição Política da República Portuguesa*, Coimbra, 1913, p.561, Marnoco e Souza esclarece que “os crimes de responsabilidade foram importados quase textualmente do art.º 54 da Constituição do Brasil”. A Lei brasileira de 8/1/1892, que regulamentou esses crimes, considera crime contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos e contra as leis orçamentais, n.º 1. Dissipar ou gerir mal os bens da União, ordenando despesas não autorizadas por lei ou contra a forma ou antes do tempo determinado por lei, excedendo ou transpondo ilegalmente as verbas do orçamento, abrindo créditos sem as formalidades em que as leis a facultam, contraíndo empréstimo, emitindo apólices, ou efectuando outras operações de crédito sem autorização do poder legislativo, alienando imóveis nacionais ou empenhando rendas públicas sem a mesma autorização, apropriando-se, consumindo-se, extraviando ou consentindo ou concorrendo para que outrem se aproprie, consuma ou extravie dinheiros ou valores pertencentes à Fazenda Pública, negligenciando os meios ao seu alcance para a conservação dos bens móveis e imóveis e arrecadação dos impostos e rendas da nação”.

Em primeiro lugar, e como o próprio nome indica, pretende ser, pelo menos, um novo vocábulo adjectivante do Estado. Pretende-se assinalar a mudança estrutural no cumprimento das *tarefas públicas* por parte das entidades públicas.

Em segundo lugar, o conceito aparece associado às chamadas *reformas da administração* no âmbito dos serviços públicos de interesse geral.

Em terceiro lugar, nota-se a proximidade da lógica política de garantia com a problemática da *governance*. Como é sabido, este conceito é agora erguida a ponte conceitual inter e transdisciplinar de quase todos os esquemas referenciais do direito, da economia e das finanças. De um modo nem sempre explícito, o Estado-garantidor é convocado para registar a evolução do problema do governo da socialidade, pois, por um lado, ele configura-se como Estado “desconstrutor” de serviços encarregados do fornecimento de prestações existenciais do cidadão, e, por outro lado, responsabiliza-se, em jeito de “Estado fiador” e “controlador”, pela prestação de “serviços de interesse geral” a cargo de entidades privadas.

As informações anteriores permitem já intuir que o novo quadro conceitual se situa na linha da teorização do *enabling state*, onde ganha um papel incontornável o mercado e os *contratos* de agentes privados com a administração. Ao fim e ao cabo, talvez seja correcto dizer que encarado o conceito num plano metodológico-funcional se trata de uma *estratégia* política, jurídica, económica e financeira destinada a alicerçar um *processo de aprendizagem* dos poderes públicos no contexto mais vasto da *liberalização* e da *globalização*. E embora nem sempre se proceda à desocultação estratégico-ideológica de tal conceito não é arriscado afirmar a sua proximidade à “terceira via” – a via da renovação da social-democracia – celebrizada pela obra de Anthony Giddens⁸.

Com todas as motivações acabadas de assinalar parece-nos que se trata de um conceito carregado de *política* e bem centrado na essencialidade do *político*. Carregado de política e de ambiguidades, acrescenta-se. Precisamente por isso, temos que fazer contas e julgar as suas incertezas jurídicas e conceptuais. O primeiro tópico a problematizar é este: o que é afinal garantir? Se se trata de “garantir” pergunta-se: quem ou o que é que é garantido? Garantir implica que se assuma a responsabilidade da garantia dada: o Estado é, afinal, responsável de quê?

A primeira ambiguidade do conceito reside na sua instável localização entre a *fac-*

8 Referimo-nos, como é óbvio, à obra *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge, 1998.

ticidade e a *validade*. Corre o risco de se transformar numa “terra de ninguém jurídica” se não recortarmos com rigor a sua dimensão normativa. Pelo título de muitos dos trabalhos dedicados ao tema é fácil verificar que o Estado-garantidor é, desde logo, um conceito descritivo das transformações do Estado. O Estado deixa de afivelar a máscara e o músculo de *Estado-produtor* para se confinar ao papel de *Estado regulador*. O Estado garante serviços e prestações mas não os produz directamente. O Estado declina a responsabilidade pela prossecução activa de *tarefas* estaduais assumindo apenas a responsabilidade pela efectivação das mesmas através de outras estruturas, a maior parte das vezes privadas. Numa palavra, o conceito de Estado-garantidor é um conceito descritivo da oposição entre *providing state* e *enabling state*⁹.

A segunda ambiguidade é esta: o Estado-garantidor parece ter alma de Estado social e corpo de empresa privada. Pretende-se ainda garantir a *socialidade*, ou seja, os cuidados sociais essenciais (*Daseinsvorsorge*), desde a saúde, as telecomunicações, energia, transportes, água – mas confia a serviços privados ou de gestão privada a prossecução directa desses serviços. Isto explica a razão de alguma literatura assinalar a conexão profunda entre a reforma dos “serviços públicos essenciais” e o “Estado-garantidor”. Bem vistas as coisas, o “Estado-garantidor”¹⁰ não pode deixar de ser um “Estado activador”, pois se ele pretende manter a responsabilidade da garantia aos cidadãos (hoje utentes) dos “cuidados existenciais”, deve, ao mesmo tempo, apoiar activamente a economia e a saúde económica das empresas encarregadas de produzir os serviços e os bens indispensáveis à efectivação da socialidade¹¹.

A terceira ambiguidade é esta: “garantir” e “activar” pode reconduzir-se apenas a uma operação de “charme” destinada a sugerir que, por um lado, o Estado-garantidor é ainda um *Estado social* e, conseqüentemente, que é uma tarefa pública social garantir a capacidade de prestação das empresas produtoras de serviços de interesse geral. E o “charme” desta operação é tanto maior quanto se insinua tratar-se de uma fórmula garantidora de uma situação de *win-win* entre Estado e sujeitos privados¹². Acontece, porém, que estas

9 Cfr. por exemplo, Gunnar Folke Schuppert, “Von produzierenden zum Gewährleistenden Staat”, in König/Benz Org., *Privatisierung und staatliche Regulierung – Bahn, Post, Telekommunikation Rundfunk*, 1997; Ruge, *Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State*, 2004.

10 Veja-se, por exemplo, Knauff, *Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge*, 2004; Ruge, *Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State*, 2004.

11 Cfr. especialmente Wolfram Lamping / Henning Schridde / Stefan Plass / Bernhardt Blanke, *Der Aktivierende Staat Positionen, Begriffe, Strategien*, 2002..

12 Cfr. a recente exposição de H. Butzer, “Sicherstellungsauftrag”, in Isensee/Kirchhoff, *Handbuch des Staatsrechts*, 3ªed., vol.IV, 2007, p. 196.

duas garantias prestadas pelo Estado – garantidor da socialidade e garantia do equilíbrio económico-financeiro das empresas prestadoras de serviços de interesse geral - podem não suportar uma equação económico-financeira de *win-win*. E a prova disso são os “custos de transacção” e os chamados “investimentos encalhados” (*stranded investments*) que não raro justificam repercussões dos custos nos preços dos serviços (através de aumento de tarifas) ou através de compensações orçamentais jurídico-contratualmente garantidas pelo Estado.

A quarta ambiguidade consiste na *imputação da responsabilidade*. Onde se escreve “Estado-garantidor” deve também escrever-se: “Estado responsável” pela efectivação de serviços de interesse geral e “Estado responsável” pela sustentabilidade económico-financeira das “empresas parceiras” pela produção desses serviços. Na qualidade de “garantidor”, “activador” e “regulador” é sempre o mesmo sujeito - o Estado – a assumir as duas responsabilidades.

É bom de ver que aos fluxos de *win-win* entre o Estado e as empresas estão subjacentes políticas financeiras cuja *transparência* terá de ser julgada e controlada pelas entidades a quem a Constituição confia a fiscalização política, auditorial e jurisdicional da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e da boa gestão financeira.

§§ 4.

O Tribunal de Contas como fiscal da “responsabilidade garantística” do Estado

As últimas considerações explicam o desenvolvimento desta nossa intervenção. Como se viu, a lógica do Estado garantidor aponta para a *imputação da responsabilidade dos resultados* ao mesmo sujeito. O Tribunal de Contas não poderá deixar de estar envolvido no julgamento desta responsabilidade pelos resultados na sua dimensão económico-financeira pública. Expliquemos o nosso entendimento. A *atractividade* do Estado garantidor reside¹³ na combinação de duas racionalidades (muitas vezes consideradas incompatíveis): racionalidade do sector privado da economia e racionalidade do sector público. A deslocação de tarefas do sector público para o sector privado encontra justificações de vária ordem: sobrecarga do estado, demasiadas exigências às finanças do Estado, acréscimo de burocracia, acentuação dos défices de execução, incremento de défices de informação e de conhecimento. Por sua vez, os desafios lançados pelo sector privado as-

13 Cfr. o recente trabalho de Friederich Schoch, “Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft?”, N2WR, 3/2008, p.242...

sentam basicamente no Know-How técnico de muitos agentes privados, na disponibilidade de capitais privados, na capacidade de inovação, na flexibilidade de prestadores privados em relação aos utentes. A associação destas duas racionalidades possibilitaria a construção de um “modelo social europeu” assente na lógica do “Estado-garantidor”.

A estruturação da responsabilidade do Estado-garantidor pressupõe um largo espectro de relações de cooperação entre o Estado e o sector privado. Através de vários instrumentos jurídicos, recorta-se a concretização do interesse público ou do interesse geral através da contribuição de privados. Esta associação público-privada não implica, porém, a divisão de responsabilidade quanto aos resultados. Os atores privados prosseguem interesses económicos segundo a lógica da concorrência do mercado e, embora a prossecução destes interesses esteja condicionada pela dimensão garantística-estadual da socialidade, não é de supor o sacrifício da racionalidade económico-privada à efectivação dos interesses públicos. Se isto é assim, justifica-se também que a “responsabilidade garantidora” do Estado robusteça a capacidade de direcção do Estado quer quanto aos resultados da prestação de serviços quer quanto à mobilização de valores públicos económico-financeiros. No plano da organização *da administração do Estado-garantidor* isto implica, desde logo, que se trate de uma *boa administração* (Cfr. Art. 41º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia) quanto às formas de actuação, ao procedimento de escolha e qualificação dos parceiros privados, quanto à observância dos preceitos protectores de terceiros (concorrentes privados, utentes), quanto à disponibilidade de instrumentos de informação e de controlo (tutela, fiscalização, publicidade, informação), quanto aos mecanismos de avaliação de capacidade dos operadores privados, quanto à consideração de alternativas e de opções efectivas por parte do Estado, incluindo o regresso ao sector público de serviços confiados a empresas concessionadas (ou outras).

A “boa administração” do Estado garantidor aponta também para o melhor cumprimento das tarefas públicas em termos de rentabilidade, efectividade e eficiência dos serviços. Não é este o lugar adequado – e para tal faltar-nos-ia mesmo competência – para discutir e analisar os novos instrumentos de “management” da administração e finanças públicas no contexto do Estado garantidor. Uma nota é, porém, de realçar. Esses modernos instrumentos – orientação de *output*, orçamentação global, orçamento de resultados, controlo de execução – estão na base da própria evolução dos controlos por parte dos Tribunais de Contas.

A doutrina constitucional mais recente acentua justamente a ideia de que o problema das contas do Estado é um problema jurídico, desde logo porque se trata de uma

competência jurídico-constitucionalmente definida. Se o controlo é competência, ele é, também, materialmente, uma *ideia de direito*¹⁴. Desde os seus começos, os órgãos de controlo das contas, através da fiscalização prévia da legalidade, e, posteriormente, através dos controlos *a posteriori*, cumpriam a tarefa de assegurar transparência às operações de receitas e despesas públicas, e de efectivar as responsabilidades financeiras, combatendo o esbanjamento de recursos públicos, os desfalques das receitas e a corrupção.

Mas o controlo financeiro não transporta apenas materialmente a ideia de direito. Ele é também uma dimensão constitutiva da *democracia*¹⁵. Numa democracia parlamentar, o órgão representativo continua a desempenhar a função incontornável de primeiro controlador financeiro do Estado. A competência reclamada por uma separação e interdependência de poderes funcionalmente adequada reclama também adequação e capacidade para assegurar justiça nas decisões. Desde cedo se descobriu, porém, que, no âmbito do controlo financeiro, era necessário criar um órgão de fiscalização externo ao parlamento dotado de uma estrutura orgânica funcionalmente ajustada que exercesse as funções de fiscalização – correcção formal, rigor contabilístico, completude das contas – sem prejudicar a competência constitucionalmente atribuída ao órgão representativo e ao governo (através do seu ministro das finanças). A *autoritas* da instituição legitimava-se através da *verdade* do controlo¹⁶. Esta legitimação explica hoje o contínuo alargamento do seu campo de competência: segurança social, finanças regionais, finanças locais, autoridades administrativas independentes, empresas. As leis disciplinadoras da organização e processo dos tribunais de contas indiciam bem o alargamento da sua competência de controlo financeiro. Basta referir as associações públicas, associações de entidades públicas ou associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão; as empresas públicas, as sociedades constituídas nos termos da lei comercial pelo Estado, por outras entidades públicas ou por ambos em associação; as sociedades constituídas nos termos da lei comercial em que se associam capitais públicos e privados, desde que a parte pública detenha de forma directa a maioria do capital social, as empresas concessionárias de gestão de empresas públicas, as fundações de direito privado que recebam um carácter de regularizar fundos do orçamento do Estado ou das autarquias locais (cfr. Lei 98/97, de 26.08, art. 2º/2).

14 Cfr. U. Hufeld, "Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgane des Bundestages", in Isensee/ Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, 3.ª ed., vol. III, 2007, p. 912..

15 Cfr. U. Hufeld, "Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgane des Bundestages", cit, p. 914.

16 Assim, U. Hufeld, "Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgane des Bundestages", cit. p. 914.....

A simples exemplificação do campo evolutivo do controlo demonstra bem as formas de “coprodução da estatalidade” assinalada por alguns autores. A privatização da *governance*, a hibridização da *governance* com o crescente relevo das “*Public-Private Partnership*” obrigam naturalmente à adaptação do controlo à invenção do novo Estado, sobretudo na qualidade de “Estado-accionista” e de Estado Regulador¹⁷. Note-se que este Estado é também o “regulador de sectores nos quais intervêm empresas públicas, concedendo-lhes por vezes direito de utilização do seu domínio público, condicionador, em alguns casos, das actividades por elas exercidas; exerce sobre elas uma tutela autorizando tarefas e investimentos, enquadrando a política salarial, fixando objectivos em matéria social, de ambiente e do ordenamento do território. Os diferentes papéis do Estado e a respectiva articulação de forma a assegurar a coerência das políticas públicas legitimam o Tribunal de Contas assinalar a ausência de estratégia e as contradições não resolvidas e que pesam sobre a boa gestão dos recursos. E aqui vem entroncar uma das funções mais questionadas do Tribunal de Contas. Ao exercer a fiscalização ele dispõe de uma inequívoca mais valia que é a de ter acesso ao conjunto da cadeia: controlo das empresas, das fundações, controlo das agências de participação do Estado, controlo dos ministérios da tutela¹⁸. Para quem tiver dúvidas sobre o verdadeiro alcance da apreciação da *boa gestão financeira* terá aqui o campo de experimentação de controlo nos seus vários aspectos: regularidade, economia, eficiência e eficácia.

A evolução do controlo assumirá também outros desenvolvimentos em sede de *controlo da constitucionalidade*. Este ponto não tem suscitado grande aprofundamento dogmático nem à doutrina constitucional nem à doutrina jusfinanceira. Não deixa de ser mesmo estranho que, cabendo também no Tribunal a “guarda constitucional dos dinheiros públicos” e sendo ele inequivocamente um Tribunal com jurisdição nos termos da Constituição da República, não haja casos significativos de incidentes de inconstitucionalidade perante este órgão jurisdicional. A própria lei do Tribunal movimenta-se em torno da “legalidade” e da “regularidade” financeira guardando significativo silêncio quanto às competências do Tribunal em sede de controlo concreto. Quais as justificações para esta autocontenção da “jurisdição de contas”? Cremos que várias razões podem ser aqui invocadas. A primeira é a da permanente observância da competência primária dos órgãos políticos – do Parlamento e do governo. A segunda é a de que os modelos que poderiam ter influenciado o sistema português não ofereciam (e não oferecem) enquadramentos jurídico-constitucionais para

17 Vide, precisamente, Claire Bazy-Malaurie, “Le contrôle a posteriori est-il adapté aux auditions de la renovation institutionnelle?”, in *Revue Française de Administration Publique*, 124 (2002), p. 633 segs...

18 Cfr. Claire Bazy-Malaurie, “Le contrôle a posteriori est-il adapté aux auditions de la renovation institutionnelle?”, in *Revue Française de Administration Publique*, 124 (2002), p. 636...

o alicerçamento do controlo da constitucionalidade. Na França, falta um esquema congruente de fiscalização da constitucionalidade. Na Alemanha, o Tribunal de Contas ainda hoje é um Tribunal sem jurisdição.

O direito comparado oferece já algumas indicações quanto ao problema em análise. Assim, por exemplo, o Tribunal Constitucional da Itália reconheceu já a legitimidade da Corte dei Conti para levantar questões de constitucionalidade¹⁹. Nada impede que o Tribunal suscite no exercício do controlo preventivo ou sucessivo um incidente de inconstitucionalidade relativo a normas que ponham em causa a sua competência constitucional como Tribunal de competência especial. E também não vemos obstáculos que os juízes que julgam as responsabilidades financeiras exerçam as competências de controlo da inconstitucionalidade reconhecida a todos os tribunais pela Constituição da República. Subsiste, de qualquer modo, o problema da distinção entre controlo financeiro e controlo jurídico. A normatização dos princípios económico-financeiros da rentabilidade, eficiência e eficácia converte-os – mesmo que com a natureza de conceitos jurídicos indeterminados – em conceitos jurídicos. Mas a diferença, em sede de parâmetro de controlo não deixa de ser relevante: a medida do controlo jurídico continua a ser constituída pelas normas reguladoras da actividade enquanto a medida aferidora da regularidade das operações económico-financeiras é constituída por princípios económico-financeiros. No campo de um contencioso judicial subjectivo a diferença material de controlos também é relevante. No caso de se violarem normas jurídicas protectoras de direitos subjectivos dos particulares estes podem desencadear os mecanismos de acesso aos tribunais. Já é discutido, porém, se os princípios da sustentabilidade, eficácia e eficiência não serão apenas princípios consagrados para defesa exclusiva do interesse público carecendo aqui os particulares de uma posição jurídico-material judicialmente accionável.

Como resulta destas considerações, continuam a existir grandes insuficiências dogmáticas e doutrinárias quanto ao problema da normatividade e da justiciabilidade da constituição financeira e do direito financeiro em geral. E uma representativa doutrina não deixa mesmo de defender a tese da *justiciabilidade* diminuída do direito financeiro²⁰. Subjacentes às teses da justiciabilidade diminuída do direito financeiro estão também as propostas metódicas da especificidade de interpretação das normas de direito financeiro. Isto constituirá, como é bom de ver, matéria para numerosos trabalhos de índole académica. Deixaremos registada a nossa posição.

19 Cfr. Staderini, “La Corte dei Conti”, cit., p.343...

20 Cfr. As referências de Rainer Prokisch, *Justiziabilität der Finanzverfassung*, 1993,p.5 segs....

Em primeiro lugar, a compressão da normatividade jurídica do direito financeiro tendo em conta a especificidade dos princípios económico-financeiros conduziria, em toda a sua radicalidade, à “blindagem justicial” de toda a constituição económica. O que se exige é, sim, a filtração normativa dos princípios económico-financeiros²¹.

Em segundo lugar, as teses defensoras da justiciabilidade reduzida confundem, muitas vezes, o controlo jurídico e o controlo político das decisões financeiras. É claro que a apreciação política dos valores da rentabilidade, eficácia e eficiência cabe constitucionalmente ao legislador não pertencendo ao Tribunal de Contas reintroduzir, a pretexto da boa interpretação dos princípios económico-financeiros, a problemática da contenção judicial em face das *political-questions*. Mas não é disso que se trata. Em causa está apenas a interpretação e aplicação judicial de princípios económico-financeiros depois de positivamente filtrados.

Acresce que, em boa medida, os Tribunais de Contas, mesmo com funções jurisdicionais, como é o caso do Tribunal de Contas português, continuam a ser “cavaleiros sem espada”, pois não lhes é reconhecido poder cassatório legitimador da anulação de actos oriundos do poder executivo ou do poder legislativo. Isto justifica a acentuação da relevância de informação, publicidade e das tomadas de posição dos Tribunais de Contas quanto à correcção económico-financeira das opções políticas. De qualquer modo, parece-nos fundamental acentuar algumas das indicações já atrás abordadas. Os novos conceitos da economia financeira apontam decididamente para novos padrões de controlo. Como pôs em relevo um especialista alemão de direito financeiro²², os instrumentos de direcção financeira e consequente responsabilidade a ela ligada têm impacto inevitável em sede de controlo. Ninguém compreenderia que o Tribunal de Contas não interpretasse esta nova articulação de responsabilidade e controlo de forma a encontrar novas medidas e padrões de controlo e a alargar ajustadamente o objecto de controlo. Mais concretamente, seria estranho que o Tribunal não colocasse a centralidade fiscalizadora e julgadora na realização ou cumprimento de todo o programa em vez de se limitar à apreciação de simples actos de execução. De igual modo, estaria em desconformidade com o velho princípio da responsabilidade constitucional pelo mau emprego dos dinheiros (valores) públicos se o ponto decisivo fosse

21 Cfr. Martin Morok, “Vom Reiz und von Nutzen, von der Schwierigkeiten und der Gefahren der ökonomischer Theorie für das öffentliche Recht”, in cfr. Engel/M.Morlok (org.), *Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung*, 1998, p. 25..

22 Cfr. Peter Eichhorn, “Innovative Konzepte für Prüfung und Organisation von Rechnungshöfen, in V. Müller (org.), *Haushaltsreform und Finanzkontrolle*, 1997, p. 56 segs.

apenas a legalidade formal, segundo as ideias tradicionais da regularidade das contas, em vez de tomar a sério as dimensões de rentabilidade, eficácia e eficiência no emprego desses mesmos dinheiros. Seria funcionalmente perturbador que, fazendo parte do Tribunal de Contas juízes economistas, estes não pudessem fazer uma interpretação em conformidade com a constituição das novas medidas de direcção e de controlo, assinalando as deficiências na organização e desenvolvimento dos programas financeiros, na realização dos investimentos, na correcção finalística dos gastos, na minimização financeira e jurídica dos riscos de emprego de valores públicos, Na aceitação concreta do emprego dos dinheiros pela publicidade crítica. É tempo de os *outputs* e os *outcomes* das operacionalizações se transformarem em parâmetros indicadores da bondade ou da maldade da condução económica e financeira da República. O princípio republicano está aberto a novos conteúdos.

§§ 5.

Não é possível extinguir o Tribunal de Contas

A cumplicidade profunda dos Tribunais de Contas com o aprofundamento do princípio republicano permite-nos defender que, no contexto actual, dos Estados de Direito democráticos já não é possível reduzir estes tribunais a simples instâncias de dissuasão politicamente remetidas para a categoria de órgãos auxiliares.

Costuma referir-se na literatura jusfinanceira sobre os Tribunais de Contas que ele era uma das instituições que poderiam ser extintas desde que não se desse conta²³. Insinua-se, assim, uma ideia, ainda hoje correcta – o papel dissuasor do Tribunal de Contas – mas completamente redutora quanto às verdadeiras dimensões contemporâneas deste órgão judicial de fiscalização. A nova *governance* publico-financeira aponta mesmo para a sua centralidade dentro das próprias transformações do Estado. E não deixa de ser esclarecedor que o Tribunal se encontre entre *Cila* e *Caribdis* no exercício da função de controlo das contas públicas. Alertam uns para os perigos de dissolução do princípio da legalidade quando o Tribunal de Contas se aventura a controlar os controladores em vez de controlar as contas²⁴. Saliendam outros que a “nova *governance* financeira pública” aliada ao aparecimento de novas formas de “co-produção da estatalidade²⁵ implica necessariamente

23 Recentemente, a fórmula foi lembrada por Bernard Cieutat, “Les évolutions récentes de la Cour des Comptes”, *Revue Française de Finances Publiques*, número especial (100), 2001, p.239: “il serait possible de supprimer la cour des comptes, à condition qu'on ne le sache pas”.

24 Cfr. as sugestivas considerações de F. Merusi, *Santieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007, p. 161 segs.

25 Veja-se o recente trabalho de Gunnar Folke Schuppert “War ist und Wozu Governance?”, *Die Verwaltung*, n.º 40, (4/2007); p. 505..

um sistema actualizado de fiscalização que tenha em conta a cultura de *performance* e de eficácia de gestão, e esteja consciente das implicações politico-democráticas²⁶ da sua magistratura financeira.

Estes dois tópicos alertam, porém, para a dificuldade de um constitucionalista captar com rigor os novos desafios dos Tribunais de Contas. Parece evidente a insuficiência de uma dogmática jurídico-constitucional cega à profunda reorganização do sistema financeiro público a que se vem assistindo nas últimas décadas. Mas não é menos verdade que, estando aqui em causa a “invenção de um novo tipo de Estado”, a fiscalização financeira deve tomar consciência dos momentos estruturantes da nova formatação da estatalidade. As novas funções do chamado “Estado garantidor” (*Gewährleistungsstaat*) ou do “Estado-accionista” (*État actionnaire*) convocam problemas politico-constitucionais e jurídico-financeiros carecidos de uma análise integrada onde o Tribunal de Contas desempenha um relevantíssimo papel.

26 Pode ler-se esta ideia no editorial do n.º 100, de *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 100, cit. p. 2, de autoria de Michel Bouvier “Inventer une nouvelle gouvernance financière publique: fonder l’État du XXI siècle”.



SESSÕES DE TRABALHO



TEMA 1

Impacto da Actividade das Instituições Superiores de Controlo

1.ª Sessão de Trabalho

Conselheiro Francisco Jose Fadul
Presidente do TC da Guiné-Bissau



Nota de abertura da 1ª Sessão de Trabalho – Os Impactos da Actividade das Instituições Superiores de Controlo

Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, anfitrião desta V Assembleia Geral da Organização das ISC da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Senhores Juízes Conselheiros, minhas Senhoras e meus Senhores:

É com o maior prazer que presido a esta Sessão de Trabalho, dedicada ao tema ***Os Impactos da Actividade das Instituições Superiores de Controlo***.

Ouiremos os contributos dos Tribunais membros desta Organização sobre uma matéria que é objecto de um vasto debate na actualidade.

De facto, avaliar os impactos da actividade de controlo das Instituições Superiores de Controlo é uma das mais importantes formas de avaliação do desempenho destas mesmas instituições.

Sabemos a importância do papel das Instituições Superiores de Controlo do ponto de vista da dissuasão da prática de irregularidades financeiras; sabemos também como elas podem influenciar a actividade dos organismos públicos no sentido do aperfeiçoamento da gestão financeira e do combate à corrupção, ao desvio e à fraude.

Será certamente do máximo interesse ouvir as experiências dos diversos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, resultantes certamente de contextos próprios mas que nos enriquecerão a todos. Por outro lado, esta matéria proporcionará certamente também um interessante debate.

Caberá ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal e ao Senhor Presi-

dente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe serem relatores desta sessão de trabalho, que será moderada pelo Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União, do Brasil.

Gostaria agora de convidar todos os Membros a apresentarem, de uma forma sucinta, os seus contributos escritos, caso o entendam, podendo também quem não o fez fazê-lo agora:

TC de Angola

TC da União, do Brasil

TC de Cabo Verde

TC da Guiné-Bissau

TC de Moçambique

TC de Portugal

Comissariado da Auditoria de Macau

TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA



Impactos - São os resultados decorrentes do controlo efectuado por cada Instituição membro da ISC da CPLP e conseqüentemente, as melhorias dos serviços prestados.

Em relação a experiência do Tribunal de Contas de Angola, os impactos são medidos através das recomendações que são feitas, quer nos contratos de Aquisição de Bens e Serviços, de Prestação de Serviço, de Empreitada, de Acordos de Financiamentos e nos processos de Admissão de Pessoal à Função Pública, submetidos à fiscalização prévia para Visto, quer nos relatórios de Auditorias remetidos aos Gestores ou às Entidades auditadas.

Em Angola a avaliação dos impactos da actividade do Tribunal começa já a reflectir-se a nível da legislação.

Queremos com isto ilustrar que em função do controlo efectuado pelo Tribunal, foram aprovadas alguma legislação, como o Decreto n.º 1/08 sobre as Regras a observar na Execução do Orçamento Geral do Estado e a Resolução 7/03 sobre a Obrigação do Visto nos Contratos e outros diplomas, resultando que nenhum encargo pode ser assumido por qualquer Unidade Orçamental, sem que a respectiva despesa esteja devida e previamente cabimentada e, que os Contratos para efectivação de despesas devem conter cláusulas sobre a existência de Cobertura Orçamental e só podem ser firmados após a respectiva cabimentação.

Na sequência da Legislação aprovada, estabeleceu-se que os actos e contratos das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, não produzem efeitos materiais e financeiros antes do Visto do Tribunal de Contas, sob pena de os seus responsáveis incorrerem em responsabilidade financeira reintegratória.

A exigência da regularização (situação legal) das Empresas que contratam com o Estado, com vista a diminuição da evasão fiscal, na medida em que aumentam as receitas do Estados, também pode ser vista como um impacto positivo da actividade do Tribunal de Contas.



Presidente TC de Angola
Conselheiro Julião António

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - BRASIL



1 – IMPACTOS DAS ATIVIDADES (AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO)¹

O Tribunal de Contas da União considera que, no intuito de alcançar sua missão institucional, os principais impactos das atividades das Entidades de Fiscalização Superior (EFS), podem ser visualizados nos seguintes benefícios²:

- a) Aperfeiçoamento da gestão pública (que inclui contribuir para a melhoria do desempenho da administração pública, estimular a transparência da gestão pública e combater o desperdício de recursos);
- b) Combate à corrupção, ao desvio e à fraude (que inclui punir responsáveis com efetividade e tempestividade e coibir a ocorrência de fraudes e desvio de recursos).



Vice-Presidente TC da União - Brasil
Ministro *Ubiratan Aguiar*

Em todos os casos, os benefícios são expressos por meio de determinações (impositivas) e recomendações – aqui genericamente denominado “deliberações” – que, de uma forma ou outra, gera uma poupança de recursos públicos para a sociedade.

2 – MODELO DE QUANTIFICAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE CONTROLE EXTERNO

Por intermédio da Portaria TCU n.º 59, de 30 de janeiro de 2004, o TCU disciplinou sistemática de quantificação de benefícios de controle externo. Assim, os benefícios apurados nas ações de controle devem ser quantificados em cada comunicação (relatório, instrução ou parecer) de resultados de trabalho, podendo, para cada ação de controle, haver mais de um tipo de benefício.

2.1 - Débitos e Multas

Esse grupo é formado pelos resultados positivos da atuação do Tribunal cuja quantificação em termos financeiros é totalmente objetiva, conforme detalhado adiante.

1 Segundo a Portaria TCU n.º 59, de 30 de janeiro de 2004, ações de controle externo compreendem todas as ações de controle empreendidas em processos relativos à área finalística do Tribunal.

2 Os benefícios do Tribunal estão sistematizados e são apresentados no seu Mapa Estratégico

- a) Recolhimento de multa
- b) Ressarcimento de débito
- c) Ressarcimento de valores por via administrativa

2.2 - Economias e Ganhos

Esse grupo é formado pelos resultados positivos da atuação do Tribunal cuja quantificação em termos financeiros é parcialmente subjetiva. O autor da proposta de encaminhamento deve, portanto, fazer juntar aos autos memória de cálculo do benefício, a fim de explicitar sua lógica.

Benefícios do tipo economias e ganhos decorrem de deliberações do tipo determinação ou recomendação ou, ainda, de providências adotadas pelos gestores em decorrência de trabalho do Tribunal, ainda que anteriores à apreciação pelo relator ou colegiado.

2.2.1. Restituição de recursos ao órgão repassador

Cálculo do benefício:

- a) valor total restituído.

Exemplo 1: o município X celebrou convênio com o órgão Y visando à realização de obras de saneamento. Constatou-se que, concluída a obra e feita a prestação de contas, havia um resíduo de R\$ 5.000,00 na conta-corrente específica do convênio. A unidade técnico-executiva propõe que seja determinada a restituição dos recursos ao órgão repassador.

Valor do benefício: R\$ 5.000,00.

2.2.2. Interrupção do pagamento de vantagem indevida

Cálculo do benefício:

- a) valor total que deixará de ser pago ou,
- b) caso o benefício se repita por tempo indeterminado: valor total que deixará de ser pago ao longo dos próximos 12 meses.

Exemplo 2: o órgão X está pagando a alguns de seus servidores, a título de

despesas de exercícios anteriores, gratificação considerada irregular. O pagamento foi parcelado em 60 vezes e restam 50 meses para a sua conclusão. A cada mês, o órgão X paga uma parcela de R\$ 100.000,00, somados os pagamentos feitos a todos os servidores beneficiados. A unidade técnico-executiva propõe a interrupção do pagamento indevido.

Valor do benefício: $50 \times \text{valor da parcela mensal} = 50 \times 100.000 = \text{R\$ } 5.000.000,00$.

Comentário: o benefício corresponde ao valor total que deixará de ser pago. Se a unidade técnico-executiva propusesse, ainda, a restituição do valor já pago nos primeiros 10 meses, esse benefício seria do tipo débitos e multas, que seria computado cumulativamente ao benefício tratado neste exemplo.

Exemplo 3: o órgão Y está pagando a alguns de seus servidores gratificação considerada irregular. A cada mês, o órgão Y paga um total de R\$ 100.000,00, somados os pagamentos feitos a todos os servidores beneficiados. A unidade técnico-executiva propõe a interrupção do pagamento indevido.

Valor do benefício: $12 \times \text{valor da gratificação} = 12 \times 100.000 = \text{R\$ } 1.200.000,00$.

Comentário: em se tratando de interrupção que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos 12 meses.

2.2.3. Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos

Cálculo do benefício:

- a) valor total estimado do desperdício evitado ou da redução de custos ou,
- b) caso o benefício se repita por tempo indeterminado: valor total que deixará de ser desperdiçado ao longo dos próximos 12 meses ou valor da redução de custos ao longo dos próximos 12 meses.

Exemplo 4: a gráfica da empresa X lança no lixo as sobras de papel e papelão. Estima-se que esse material, caso fosse vendido para reciclagem, renderia, em média, R\$ 50.000,00 por mês. A unidade técnico-executiva propõe que se determine à empresa X que passe a vender as sobras de papel e papelão.

Valor do benefício: $12 \times \text{valor do desperdício evitado} = 12 \times 50.000 = \text{R\$ } 600.000,00$.

Comentário: em se tratando de determinação que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos 12 meses. A metodologia utilizada para estimar o desperdício mensal de R\$ 50.000,00 precisaria ser demonstrada pela unidade técnico-executiva.

2.2.4 - Elevação da receita

Cálculo do benefício:

- a) valor total estimado da elevação de receita ou,
- b) caso o benefício se repita por tempo indeterminado: valor total da elevação de receita ao longo dos próximos 12 meses.

Exemplo 5: o órgão responsável pelo patrulhamento das rodovias federais em determinada Unidade da Federação não tem cobrado as multas por infrações de trânsito. Há um estoque de multas não cobradas que somam R\$ 250.000,00. A unidade técnico-executiva propõe que seja determinada a cobrança das multas de acordo com os procedimentos previstos na legislação e nas normas internas do órgão.

Valor do benefício: R\$ 250.000,00.

Comentário: o benefício corresponde ao valor total estimado da elevação da receita.

Exemplo 6: no mesmo caso do exemplo anterior, identificou-se que o órgão não dispõe de infra-estrutura suficiente para o processamento das multas. Estima-se que estão sendo deixadas de cobrar multas no valor de R\$ 30.000,00 por mês. A unidade técnico-executiva propõe que seja recomendada a celebração de convênio com o Departamento de Trânsito estadual para processamento e cobrança das multas.

Valor do benefício: $12 \times 30.000 = \text{R\$ } 360.000,00$.

Comentário: em se tratando de determinação que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos 12 meses.

2.2.5 - Redução de preço máximo em processo licitatório

Cálculo do benefício:

- a) diferença entre o preço máximo registrado em edital de licitação e o preço de mercado.

Exemplo 7: o órgão X publicou edital para contratação de serviço de conservação e limpeza, fixando o preço máximo em R\$ 500.000,00. Com base nas especificações do serviço e nos preços praticados pelo mercado, a unidade técnico-executiva propõe a revogação do edital e a publicação de outro, no qual seja fixado o preço máximo em R\$ 200.000,00.

Valor do benefício: $500.000 - 200.000 = \text{R}\$ 300.000,00$.

Comentário: a metodologia utilizada para estimar o preço máximo em R\$ 200.000,00 precisaria ser demonstrada pela unidade técnico-executiva.

2.2.6. Redução de valor contratual

Cálculo do benefício:

- a) diferença entre o valor contratual atual e o valor contratual após a redução

Exemplo 8: a autarquia federal X firmou convênio com determinada Unidade da Federação para a restauração de uma rodovia federal. Equipe de auditoria do Tribunal constatou que os preços contratados pela UF com uma empreiteira privada são superiores aos de mercado. O saldo contratual correspondente aos serviços ainda não executados é de R\$ 30.000.000,00. A equipe propõe que o saldo contratual correspondente aos serviços ainda não executados seja reduzido em 40%.

Valor do benefício: $30.000.000 \times 0,40 = \text{R}\$ 12.000.000,00$.

Comentário: a metodologia utilizada para estimar a necessidade de redução do valor contratual em 40% precisaria ser demonstrada pela equipe de auditoria.

2.2.7. Compensação financeira

Cálculo do benefício:

a) valor total a ser compensado.

Exemplo 9: no mesmo caso do exemplo 8, a equipe propõe que o valor pago a maior nas faturas já liquidadas seja compensado nas próximas faturas pagas à empreiteira. O total das faturas já liquidadas é de R\$ 10.000.000,00 e a equipe propõe que a compensação corresponda a 40% do valor pago.

Valor do benefício: $10.000.000 \times 0,40 = \text{R\$ } 4.000.000,00$.

Comentário: a metodologia utilizada para estimar a necessidade de redução do valor contratual em 40% precisaria ser demonstrada pela equipe de auditoria.

2.2.8 - Execução de garantia

Para cálculo do benefício, deve ser considerado o menor entre os seguintes valores:

a) valor estimado que possa vir a ser apurado com a execução da garantia;
ou

b) valor garantido.

Exemplo 10: certo banco estatal mantém na rubrica “Créditos de liquidação duvidosa” dívidas que somam R\$ 10.000.000,00. O banco tem em seu poder títulos que foram oferecidos como garantia das dívidas, os quais podem ser comercializados no mercado financeiro por R\$ 7.000.000,00. A unidade técnico-executiva propõe que seja recomendado ao banco que execute as garantias.

Valor do benefício: R\$ 7.000.000,00.

Comentário: o benefício corresponde ao valor que pode vir a ser apurado com a execução das garantias, que, neste exemplo, é menor do que o valor garantido (R\$ 10.000.000,00).

2.2.9 - Aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica

Cálculo do benefício:

a) valor máximo da multa prevista.

Exemplo 11: o órgão X contratou uma empresa privada para execução dos

serviços de conservação e limpeza, pelo valor total de R\$ 400.000,00. A empresa descumpriu diversas cláusulas contratuais. A unidade técnico-executiva propõe que seja determinado ao órgão X que aplique a multa prevista no contrato, que varia de 10 a 20% do valor total contratado.

Valor do benefício: $0,20 \times 400.000 = \text{R\$ } 80.000,00$.

Comentário: o benefício corresponde ao valor máximo da multa contratual.

2.2.10. Correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado

Para cálculo do benefício, deve ser considerado o maior entre os seguintes valores:

- a) valor estimado para corrigir o vício, defeito ou incorreção; ou
- b) valor da despesa adicional provocada pela existência do vício, defeito ou incorreção. Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, limita-se o cálculo aos próximos 12 meses.

Exemplo 12: a entidade X contratou uma empresa privada para desenvolver um sistema informatizado para controle da folha de pagamentos. Equipe de auditoria do Tribunal constatou que o sistema desenvolvido contém um erro, que prejudica sua utilização. Estima-se que a correção do erro demandará o emprego de 40 horas de programação, a um custo unitário de R\$ 50,00 por hora, conforme previsto no contrato. Por outro lado, a existência da incorreção obriga a entidade X a efetuar controles paralelos, a um custo estimado de R\$ 1.000,00 por mês, considerados os salários dos funcionários envolvidos e o tempo dedicado aos controles paralelos. A equipe propõe que seja determinado à entidade X que exija da empresa contratada a correção do vício detectado.

Valor do benefício: $40 \times 50 = \text{R\$ } 2.000,00$; ou

$12 \times 1.000 = \text{R\$ } 12.000,00$.

Comentário: o benefício corresponde ao maior dos valores calculados, ou seja, R\$ 12.000,00. Em se tratando de determinação que gerará benefícios por tempo indeterminado, considera-se apenas o benefício correspondente aos próximos 12 meses.

2.2.11. Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto

Para cálculo do benefício, deve ser considerado o maior entre os seguintes valores:

- a) valor estimado dos serviços necessários à compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto; ou
- b) valor da despesa adicional provocada pelo não cumprimento das especificações ou do projeto. Caso o benefício se repita por tempo indeterminado, limita-se o cálculo aos próximos 12 meses.

Exemplo 13: a autarquia federal X firmou convênio com determinada Unidade da Federação para a construção de uma rodovia federal. Equipe de auditoria do Tribunal constatou que a largura do pavimento media apenas 8 metros, quando, de acordo com o projeto, deveria medir 10 metros. A diferença foi constatada ao longo de um trecho de 20 km. Considerados todos os custos relativos à preparação da base e sub-base e pavimentação, o custo estimado de execução da faixa de 2 metros restante seria de R\$ 800.000,00 por quilômetro. A equipe propõe que seja determinada a compatibilização da obra executada com o projeto, por conta da empreiteira.

Valor do benefício: $20 \times 800.000 = \text{R\$ } 16.000.000,00$.

Comentário: caso houvesse estatísticas confiáveis referentes à elevação do número de acidentes e seu custo em virtude do estreitamento da rodovia, esse valor poderia ser considerado como benefício.

2.2.12. Glosa ou impugnação de despesa

Cálculo do benefício:

- a) valor da despesa glosada ou impugnada.

Exemplo 14: no curso de auditoria em unidade hospitalar, equipe do TCU constatou que estavam sendo cobrados do órgão federal valores referentes a internações hospitalares inexistentes, no valor total de R\$ 300.000,00. A equipe propõe que se determine ao órgão federal que impugne a despesa, deixando de pagar por tais internações.

Valor do benefício: R\$ 300.000,00.

Comentário: outras propostas, como por exemplo a audiência e aplicação de multa ao gestor municipal, poderiam ser formuladas e dariam origem a outros benefícios que seriam registrados cumulativamente.

2.2.13. Elevação de preço mínimo para privatização de empresa

Cálculo do benefício:

a) diferença entre o preço mínimo indicado no edital e o preço mínimo calculado pelo Tribunal.

Exemplo 15: a unidade técnico-executiva detectou erros no cálculo do preço mínimo fixado em edital de privatização de determinada empresa. O preço mínimo fixado pelo edital é de R\$ 2.000.000.000,00, enquanto o calculado pela unidade técnico-executiva é de R\$ 3.000.000.000,00. A unidade propõe que seja determinada a interrupção do processo de privatização e a publicação de novo edital, com o preço mínimo correto.

Valor do benefício: $3.000.000.000 - 2.000.000.000 = \text{R\$ } 1.000.000.000,00$.

Comentário: o benefício estimado pela unidade será considerado potencial após a deliberação do Tribunal e efetivo após a publicação do novo edital. O preço final obtido no leilão de venda da estatal não será considerado no cálculo do benefício, pois será impossível definir até que ponto esse preço foi influenciado pela alteração do preço mínimo.

2.2.14. Redução de tarifa pública

Cálculo do benefício:

a) valor estimado da perda de receita da concessionária até o final do prazo de concessão.

Exemplo 16: ao realizar o acompanhamento do processo de revisão tarifária de determinado contrato de concessão de exploração de rodovia, a unidade técnico-executiva identificou um erro de cálculo na tarifa de um dos pedágios, que deveria ser R\$ 0,50 inferior ao pretendido. Considerando a estimativa da quantidade de usuários dos serviços e o prazo de vigência do contrato, estima-se que a redução implicará perda de receita para

a concessionária de R\$ 10.000.000,00. A unidade propõe que seja determinada a fixação da tarifa pelo valor correto.

Valor do benefício: R\$ 10.000.000,00.

2.2.15. Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo

Cálculo do benefício:

a) detalhado a seguir.

Exemplo 17: os portadores de tuberculose que interrompem o tratamento do esquema I, têm que retomá-lo com antibióticos do esquema II, que são muito mais caros. Ao avaliar o processo de planejamento da aquisição de medicamentos, a equipe de auditoria do Tribunal verificou que o prazo e a forma para encaminhamento das necessidades pelos estados ao órgão repassador federal acarretava erros e atrasos, além da necessidade de remanejamento de estoques. Verificou-se que 71,48% dos pedidos continham erros. A equipe recomendou que os pedidos passassem a ser feitos de forma padronizada pelo software, o que reduziria praticamente a zero o número de pedidos errados. Além disso, a implementação da recomendação reduziria o tempo gasto para consolidação dos pedidos pelo órgão repassador, de 32 para 7 dias.

O valor do benefício corresponderia à soma das seguintes parcelas:

- a) diferença entre o valor do tratamento realizado em paciente do esquema I em contraposição ao do esquema II, multiplicada pelo número de pacientes que não receberam tratamento contínuo por falta de medicamento; e
- b) valor do frete que deixará de ser contratado para o remanejamento de medicamentos entre estados.

2.3. Melhorias

Esse grupo é formado pelos resultados positivos da atuação do Tribunal cuja quantificação em termos financeiros é inviável ou totalmente subjetiva. O autor da proposta de encaminhamento deve, portanto, registrar o tipo de benefício tanto na instrução ou relatório quanto no Radar, descrevendo-o de forma sucinta. Sempre que possível, devem

ser quantificados os benefícios não financeiros, como população beneficiada, número de leitos hospitalares colocados à disposição, área de floresta preservada, etc.

Benefícios do tipo melhorias podem decorrer de deliberações do tipo determinação, recomendação, encaminhamento de cópias de peças processuais ou encaminhamento de informações. Enquadram-se nesse grupo:

- a) Melhoria na organização administrativa;
- b) Melhoria nos controles internos;
- c) Melhoria na forma de atuação;
- d) Melhoria dos resultados apresentados;
- e) Impactos sociais positivos;
- f) Impactos econômicos positivos;
- g) Impactos ambientais positivos;
- h) Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas;
- i) Redução do sentimento de impunidade;
- j) Elevação do sentimento de cidadania da população;
- k) Fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional;
- l) Recomendação para atualização/aprimoramento de textos legais;
- m) Fornecimento de subsídios para a atuação dos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais;
- n) Fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público;
- o) Fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Executivo;
- p) Fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Judiciário.

Sempre que identificado benefício do tipo melhorias que não possa ser enquadrado nos subtipos anteriores, a unidade técnico-executiva deverá solicitar avaliação de oportunidade de incorporação de novo subtipo de benefício a este roteiro e ao sistema.

3 – QUANTIFICAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE CONTROLE EXTERNO DO TCU NA PRÁTICA

Desde 2004, o TCU vem adotando a sistemática de quantificação de benefícios de controle. Em seus relatórios trimestrais e anuais de atividades encaminhado ao Congresso Nacional, tais benefícios são destacados, conforme excerto abaixo³:

Relatório Anual de Atividades – TCU 2007

“2.1.11 - Benefícios das Ações de Controle

Nem todos os benefícios decorrentes das ações de controle do TCU podem ser mensurados em reais. Advêm da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas.

Alguns resultados, contudo, são passíveis de mensuração em termos financeiros, inclusive com geração de benefícios por tempo indeterminado⁴.

Além das condenações em débito e multa, deliberações do TCU resultaram em benefícios financeiros para os cofres públicos. A tabela a seguir especifica o valor dos principais benefícios financeiros gerados a partir de deliberações do Tribunal no ano de 2007.

Benefício	Valor (R\$)
Compensação financeira	910.000,00
Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto	3.677.185,75
Correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado	1.138.526.931,59
Elevação de preço mínimo para privatização de empresa	27.963.093,40
Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos	235.778.596,86
Glosa ou impugnação de despesa	315.722.030,93
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo	45.225.365,66
Interrupção do pagamento de vantagem indevida	60.588.050,00
Redução de valor contratual	80.696.575,73
Redução de preço máximo em processo licitatório	1.797.294.711,83
Redução de tarifa pública	165.642.400,00
Redução no valor da contraprestação a ser paga pelo Governo Federal.	20.000.000,00
Restituição de recursos ao órgão repassador	31.779.997,95
Diversos (relatório das obras públicas fiscalizadas)	950.780.000,00
Total	4.874.584.939,70

3 Disponível em http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/RELATORIOS_INSTITUCIONAIS/RELATORIOS_ACTIVIDADE/RELATORIOS_ANUAIS/RELAT%C3%93RIO_ACTIVIDADES_ANUAL_%202006.PDF

4 Nesses casos, considera-se apenas obenefício correspondente aos próximos cinco anos, período em que se supõe que sejam mantidas as condições observadas no momento da decisão do Tribunal.

Somando ao valor dessas deliberações a economia decorrente da interrupção de despesas impugnadas, relativamente a atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias e pensões considerados ilegais (3.497), estimada em **R\$ 178.924.354,7⁵**, e também os valores das condenações em débito e aplicação de multas (**R\$ 521.058.039,85**), o benefício financeiro das ações de controle, em 2007, atingiu o montante de **R\$ 5.574.567.334,25**, valor 5,2 vezes superior ao custo de funcionamento do TCU no período (**R\$ 1.069.737.575,00**).

	1 real	
País	5.2 reais	TCU

4 – MONITORAMENTO E CONTROLE DE QUALIDADE DE DELIBERAÇÕES

Para que a deliberação (determinação ou recomendação) tenha o impacto desejado, é necessário que suas disposições sejam monitoradas, de modo a prover efetividade, e que haja controle de qualidade de teor, de forma a assegurar a clareza ao jurisdicionado sobre a conduta esperada.

O TCU está implantando uma área de controle de qualidade e monitoramento sistêmico de deliberações.

5 – DESAFIOS

Encontra-se atualmente em desenvolvimento um modelo de auditoria de avaliação de impacto de modo assegurar a emissão de opinião consistente pelo TCU sobre a efetividade de programas governamentais, bem como sobre a análise de políticas públicas, com viés fortemente quantitativo.

Espera-se que a realização de trabalhos de auditoria voltados para a avaliação de impacto permita a identificação de ações governamentais não eficientes, demonstrando

5 Valor obtido pela despesa estimada ao longo de cinco anos decorrente da suspensão dos pagamentos dps atos impugnados pelo TCU. Considerado 20%do valor médio da remuneração dos servidores públicos federais do Poder Executivo divulgado no Boletim Estatístico de Pessoal - dezembro de 2007 - do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

sua real situação no que se refere ao cumprimento de metas, alcance de resultados e efetividade, além de buscar fornecer explicações sobre se e porque as políticas/programas funcionam ou não. Sendo assim, com base nos diagnósticos realizados, torna-se possível elaborar determinações/recomendações aos órgãos gestores responsáveis para que aperfeiçoem os seus métodos e procedimentos, incrementando a qualidade do serviço público.

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE



CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Com a revisão constitucional de 1992¹ o Tribunal de Contas de Cabo Verde ganha o Estatuto de Órgão de Soberania, integrando o segundo lugar da categoria dos Tribunais.

Tratou-se de um passo substancial dado se definir o mesmo como Órgão Supremo de fiscalização das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

Com a aprovação da 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, dá-se cumprimento ao previsto na Lei mãe, alargando-se e regulando de forma sistematizada as competências do Tribunal de Contas.



Presidente TC de Cabo Verde
Conselheiro *José Carlos Delgado*

A Constituição da República de 1999 vem retomar no seu art.º 216 a questão da Soberania do Tribunal e, ainda no decurso desse mesmo ano, com a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 34/99 de 17 de Maio que aprova o Quadro Privativo do Tribunal, este órgão dá mais um passo significativo no seu crescimento.

Com jurisdição e poderes de controlo em território nacional e no estrangeiro, compete ao Tribunal de Contas, fiscalizar a legalidade das despesas públicas, emitir Parecer sobre a Conta Geral do Estado e julgar as contas que a lei manda submeter-lhe.

Os processos da Fiscalização Prévia são distribuídos a todos os Juizes, incluindo o Presidente. Um Juiz de turno aprecia quinzenalmente os processos de Visto, os quais lhe são distribuídos em função da data de entrada.

As recusas de Visto são julgadas em conferência, cabendo ao Juiz de Turno a função de Juiz Relator.

A distribuição dos processos de fiscalização sucessiva faz-se de acordo com as áreas de trabalho dos Juizes e as Contas de Gerência são distribuídas mediante listas de entidades previamente acordadas.

¹ Art.ºs 213 e 221

O Ministério Público é representado junto do Tribunal de Contas pelo Procurador-Geral da República, o qual pode delegar estas funções num procurador da Região Judicial da Praia, todavia até à presente data o TCCV não dispõe de um representante com assento permanente.

Importa referir que num passado recente o Tribunal trabalhou a revisão de toda a legislação que a suporta, remetendo de seguida a mesma à Entidade competente para a sua apreciação e decisão, o que se aguarda.

Do Projecto de revisão da Lei de organização e funcionamento do Tribunal de Contas destacam-se os seguintes aspectos:

- Manutenção do âmbito da fiscalização prévia;
- Extensão do controlo do Tribunal de Contas aos critérios de economicidade, produtividade e conveniência da Administração;
- Sujeição à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas de todo o Sector Público empresarial, que detenha participações do Estado;
- Distinção e separação ente as competências de fiscalização e controlo financeiro e as competências jurisdicionais de efectivação de responsabilidades financeiras;
- Clarificação da função jurisdicional e do regime da efectivação das responsabilidades financeiras;
- Reestruturação do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- Constituição do Tribunal por um mínimo de cinco (5) Juízes;
- Melhoria da gestão financeira do Tribunal de Contas;
- Reestruturação dos Serviços de Apoio técnico e administrativo ao Tribunal de Contas;
- Institucionalização do Boletim do Tribunal de Contas;
- Aplicação supletiva, no Tribunal de Contas, do código do Processo Penal e de outras leis.

A temática do Impacto das decisões das Instituições Supremas de controlo em muitas das suas vertentes, assume o carácter de um trabalho pioneiro no seio do Tribunal de Contas de Cabo Verde - TCCV.

Assim não nos é possível, nesta primeira abordagem, apresentar com o rigor desejado o impacto das decisões do TCCV no seio da Administração Pública caboverdiana, dos jurisdicionados e da sociedade civil.

Contudo foi possível efectuar uma análise evolutiva dos dados de 2000 a 2007, com relação aos processos da Preventiva e alguns aspectos das Contas de, na certeza de que poderá ser encarado como um barómetro da actuação do TCCV.

CAPÍTULO II - IMPACTO DAS DECISÕES DO TCCV

2. 1. Fiscalização Preventiva

A actuação do TCCV no âmbito do controlo da legalidade administrativa e financeira dos actos e contratos do Estado e de outros entes públicos é a única área onde se vislumbra uma repercussão quase que imediata na actuação dos Jurisdicionados, em virtude das recomendações relativas à necessidade de se observar a regularidade e legalidade dos actos e contratos submetidos à fiscalização.

Evolução dos Processos tramitados de 2000/2007

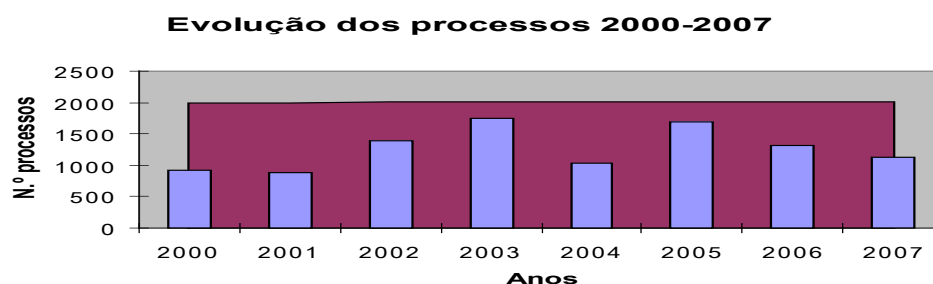


Tabela das decisões

Processos/ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Visados	737	501	112	1434	769	1510	1088	812
Recusado	S/dados	S/dados	S/dados	7	10	37	13	18
Reapreciados	S/dados	S/dados	S/dados	8	3	3	1	2
Devolvidos s/re-torno	146	94	228	234	125	25	0	360
Transitados	27	293	35	74	128	161	209	147
Total	910	888	375	1757	1035	1736	1311	1339

Com relação aos processos visados verificou-se:

Processos/ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Visados c/ rec.	S/dados	S/dados	S/dados	0	18	15	387	448
Visto tácito	0	0	0	0	1	0	0	0
% Visados	-	-	-	0%	2,47	0,99	35,6	55,2

Neste âmbito, e no que toca ao número de processos, por variarem sempre de ano para ano não nos permite neste momento uma análise evolutiva dos mesmos, devido ao facto de as políticas traçadas pelo governo em matéria de pessoal e de aquisições Públicas, não serem estáveis, exceptuando o congelamento das admissões de pessoal na função Pública.

Importa sublinhar a importância do processo de reestruturação dos Serviços da Fiscalização Preventiva, que produziu uma viragem nas decisões do TCCV. Poder-se-á entender pela leitura dos dados, das devoluções totais e da tabela das decisões no que respeita às recusas de visto e dos vistos com recomendações, que a partir dessa data os processos passaram a ser remetidos ao TCCV com muito mais irregularidades e/ou ilegalidades. Esta situação deve-se principalmente ao rigor empreendido, pela Equipa, na análise e pela concordância dos Juizes Conselheiros, em relação aos Pareceres da referida equipa.

Efectivamente foi a partir desse ano que se registaram mais devoluções e recusas de processos, que para o caso em concreto tem um grande impacto nos custos que seriam suportados pelo Estado caso os mesmo tivessem sido visados na forma submetida ao TCCV “ab initio”.

Estas medidas tinham como finalidade exercer um papel pedagógico junto dos jurisdicionados - e em última instância sancioná-los. Os dados de 2005, vêm confirmar o efeito

das inúmeras devoluções, recusas e recomendações havidas no ano anterior, pois verifica-se uma redução de 62,29 % de devoluções, com relação ao ano transacto.

O número de processos recusados triplicou, pelo facto de o Tribunal ter decidido que no caso das Instituições reincidentes, em matéria de irregularidades/ilegalidades, não haveria lugar ao visto com recomendação.

Com relação aos processos devolvidos, o quadro anterior apenas apresenta os devolvidos e sem retorno até o fim dos respectivos anos, o que é demonstrativo da justeza das decisões do TCCV, porém, os dados totais são os seguintes.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Num	S/dados	S/dados	S/dados	119	236	89	387	448

No que toca a processos de aposentação, impacto do papel do TCCV tem sido relevante no sentido da correcção em muitos casos da contagem do tempo de Serviço bem assim dos cálculos efectuados. Isto equivale na maioria das vezes a reduções consideráveis do valor das pensões, o que não vem sendo mesurado pelo TCCV.

De 2003 a 2004 a actuação do TCCV foi de grande utilidade na medida em que impriu maior rigor na aplicação das Leis em vigor, assim, algumas irregularidades/ilegalidades deixaram de ser cometidas, tais como Inobservância das normas relativas ao recrutamento do pessoal, sujeição a visto, pelos Serviços da Administração Pública, de contratos de avença com aposentados, Sujeição a visto de contratos de pessoal celebrados com indivíduos que já têm vínculo com a Administração Pública ou não reúnem os requisitos.

Todavia, outras irregularidades começaram a ser praticadas, o que impõe um esforço redobrado no seu controlo.

2.2 Fiscalização Sucessiva

O retrato dos processos ao nível da Fiscalização Sucessiva nomeadamente das Contas de Gerência, Auditorias e Parecer sobre a Conta Geral do Estado é limitado, isto tendo em conta por um lado a fase de organização que o TCCV se encontra e por outro, a natureza dos mesmos, pois não permitem um acompanhamento idêntico ao efectuado na Fiscalização Prévia.

O período relativamente longo entre a entrada do processo e a aprovação das Contas de Gerência ou da efectivação das responsabilidades, bem assim a dificuldade de os

Jurisdicionados em responder pronta e eficazmente às decisões do TCCV, fazem com que o processo desta área de actuação não nos permita uma análise temporal próxima ao ano em curso.

Durante os anos económicos em análise, o Tribunal de Contas prosseguiu com a metodologia - traçada de há alguns anos a esta parte - que tem consistido essencialmente em privilegiar a apreciação e julgamento das Contas de Gerência, as mais antigas, isso por forma a imprimir maior celeridade aos processos, facilitar a fixação de saldos de um exercício para o outro e poder, em tempo útil, apurar as responsabilidades financeiras dos eventuais prevaricadores.

Neste particular o TCCV tem encontrado algumas dificuldades no julgamento das Contas de Gerência e aprovação dos relatórios de Auditoria. Aquelas referem-se principalmente aos seguintes aspectos: i) não junção de todas as peças justificativas, ii) incumprimento de algumas das instruções emitidas pelo TC, iii) concessão de subsídios e gratificações em desrespeito do requisito da lei prévia permissiva da despesa pública e iv) falta de realização das reconciliações bancárias no fim de cada ano económico, de acordo com as instruções do TC.

O valor global das decisões sancionatórias e reintegratórias aplicadas pelo TCCV, que poderiam ter revertido para os Cofres do Estado, caso os mesmos tivessem sido efectivados é de 18.993.802,47 ECV (172.255,95 Euros).

Porém, o TCCV não vem acompanhando a efectivação por parte do Tribunal Fiscal e Aduaneiro da execução das decisões nomeadamente das sanções sancionatórias e reintegratórias.

2.3 Parecer sobre a Conta Geral do Estado

A execução do Orçamento do Estado é fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Nacional, que aprecia e vota a Conta Geral do Estado, ouvido aquele Tribunal – cfr. n.º 7, artigo 94.º da Constituição.

Em cumprimento desse preceito constitucional, em 2007, foram emitidos e remetidos os pareceres sobre as Contas Gerais do Estado (CGE), relativas aos anos de 2001 a 2005.

A actuação do TCCV nesta área vem desde do Parecer emitido sobre a Conta de 1991, porém, registou-se uma nova estruturação e metodologia com a emissão dos Pareceres sobre as Contas de 2001 a 2005, emitidas todas em 2007.

Para que o TCCV possa cumprir a sua obrigação em matéria de emissão de parecer sobre as CGE dentro dos prazos e nos termos previstos na Constituição e na lei, torna-se, absolutamente necessário o cumprimento das seguintes condições:

- a) Remessa pelo Governo da Conta Geral do Estado à AN e desta ao TC nos prazos e nos termos legalmente estabelecidos;
- b) Dotação do TCCV de condições indispensáveis ao exercício das suas competências legais em matéria de parecer sobre as CGE, condições essas que, neste momento, se traduzem na implementação de um Sistema on-line de acompanhamento da execução do Orçamento Geral do Estado.

O sistema de informação que se pretende desenvolver e implementar fará a necessária interface com o SIGOF (Sistema integrado da gestão das operações financeiras), e com o SYDÓNIA (SYStème DOuaNler Automatisé) e outros sistemas de gestão orçamental e de tesouraria do Estado, informatizados ou não, geradores de dados sobre despesas, receitas, dívida pública, património e segurança social.

A melhoria na elaboração das Contas do Estado é notória porém não podemos apresentar a evolução verificada de 2001 a 2005 pelo facto de os pareceres terem sido emitidos em simultâneo no ano transacto.

Obviamente a repercussão das decisões do TCCV serão perceptíveis na Conta de 2006 que deu entrada no passado mês de Março.

CAPÍTULO III - CONCLUSÕES

1. O Tribunal de Contas de Cabo Verde é uma instituição relativamente recente que se encontra em pleno processo de estruturação para melhor responder à sua missão.
2. O acompanhamento e avaliação, dos progressos obtidos pelos organismos auditados, em resultado da implementação das suas recomendações, não são efectuados de forma sistemática.

3. Por isso não existem elementos, nomeadamente estatísticos, sobre os resultados da actividade do controlo decorrentes da actuação do TCCV.
4. Com vista à gestão dos recursos públicos que conduzam a níveis de utilidade pública mais elevada e a avaliação do próprio desempenho do TCCV, este Tribunal assume a necessidade de desenvolver um mecanismo de avaliação do impacto das suas acções e decisões.

CAPÍTULO IV RECOMENDAÇÕES

1. Para que as ISC cumpram eficazmente a sua missão, a avaliação dos impactos da sua actividade é imprescindível.
2. As ISC devem adoptar um sistema de medição, acompanhamento e avaliação do impacto da sua actividade de acordo com a sua realidade e nível de desenvolvimento institucional.
3. Um trabalho de reflexão para o estabelecimento de metodologias adequadas é necessário e havendo membros com conhecimento e experiência nesta matéria, a partilha recomendável.

Quadro síntese das principais irregularidades/ilegalidades que deram devoluções/recusas

Em processos de pessoa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Inobservância das normas relativas ao recrutamento do pessoal, designadamente no que tange ao congelamento de pessoal, previsto nas leis anuais do orçamento.	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não
Sujeição a visto, pelos Serviços da Administração Pública, de contratos de avença com aposentados, em violação das leis que limitam no tempo esse tipo de prestação de serviço	sim	sim	sim	não	não	não	não	não
Sujeição a visto de contratos de pessoal celebrados com indivíduos que já têm vínculo com a Administração Pública ou não reúnem os requisitos conformes à lei que põe em execução o OGE	sim	não	sim	não	não	não	não	não
Introdução nos contratos de prestação de serviços (tarefa e avença) e de empreitadas de cláusulas, remetendo a produção de efeitos à data da respectiva assinatura, quando a lei impõe que a produção de efeitos só possa ter lugar após a publicação oficial do extracto do contrato com a menção de este ter sido visado pelo TC (art. 7.º do D.L. n.º 33/89);	sim	não	sim	sim	sim	não	não	não
Falta de elementos probatórios fidedignos no que tange à contagem de tempo de serviço prestado à A.Pública para efeito de fixação das pensões de aposentação e sobrevivência	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não
Recrutamento de candidatos sem os requisitos básicos exigidos por lei, designadamente o da habilitação literária	não	sim	sim	sim	sim	não	não	não
Não cumprimento dos prazos que decorrem da declaração de urgente conveniência de serviço, numa tendência em que a excepção se torna regra	não	sim	sim	sim	sim	não	não	não
Falta de cabimentação orçamental	não	sim	sim	sim	não	não	não	não
Falta de peças essenciais à análise dos mesmos, nomeadamente, certificado de Habilitações Literárias/Certificado de Equivalência; Mapa da jun ta de saúde de entre outros)	não	não	sim	sim	sim	não	não	sim
Ausência e imprecisão na designação jurídica dos contratos;	não	não	não	sim	não	sim	sim	não
Enquadramento edeficiente, “ab initio”, no Escalão B, nos processos de ingresso de funcionários/agentes;	sim	não	sim	sim	sim	não	não	não
Funcionários desligados do serviço muitos anos após terem completado a idade limite para o exercício de funções públicas;	não	não	não	não	não	sim	sim	não
Falta de actualização dos vencimentos base parfa efeitos do cálculo da pensão e em alguns de recrutamento por contrato dos próprios vencimentos, de acordo com o ajustamento salarial atribuído pelo Governo em 2007;	não	não	não	não	não	sim	sim	não
Falta de remessa da informação sobre o preenchimento nominal e numérico da quota de descongelamento, prevista na Resolução n.º 23/2207 através da qual o Governo descongelou admissões na função Pública	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	não

NA - não se aplica

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU



I. – INTRODUÇÃO

A presente contribuição destina-se à V Assembleia-geral da Organização de Instituições Superiores de Controlo da CPLP (OISC /CPLP) que se reúne na cidade do Porto, dias 8 e 9 de Maio de 2008.

A título de introdução, procurou-se fazer uma pequena abordagem sobre o papel histórico do Estado. Do mesmo modo, para um melhor enquadramento da matéria a desenvolver, procurou-se fazer algumas considerações sobre o fenómeno de corrupção.

Assim, ao abordar este tema de actualidade, quer parecer-nos interessante tecer algumas considerações sobre conceitos de órgãos de controlo financeiro do ponto de vista orgânico, nomeadamente, modelos de Tribunal de Contas e de Auditoria Geral.

Na perspectiva do teor do presente tema “Como medir os impactos de Actividades dos Tribunais de Contas”, abordaremos tipos de fiscalização exercidos pelos Tribunais de Contas na sua actividade de controlo, por um lado e, por outro lado, faremos uma abordagem sobre auditorias e relatórios de auditorias.

Pelo imperativo do tema, na abordagem de relatórios de auditoria, uma atenção especial será dada às recomendações dos Tribunais de Contas como sugestões para melhoria na gestão da coisa pública. Também, o aspecto de acatamento das recomendações pelas entidades controladas será visto como medida de impacto das actividades dos Tribunais de Contas.

Finalmente, iremos apresentar conclusão e recomendações da nossa apresentação.

II. – O PAPEL DE UM ESTADO

O papel histórico do Estado é o do atendimento ao cidadão, ou seja, de satisfazer as necessidades colectivas. No decurso das últimas décadas, vários Estados empenharam-se em reformas administrativas profundas de forma a melhor cumprir o seu papel de regula-



Presidente TC da Guiné
Conselheiro *Francisco José Fadul*

dor da actividade pública, de modo a poder garantir a protecção dos cidadãos contribuintes e entes de bens públicos.

O papel do Estado é assim o de promover a distribuição de riquezas aos cidadãos. O Orçamento Geral do Estado (OGE) é um instrumento orientador da política económica do Estado. Ele é um instrumento orientador da forma como o Estado deve proceder à distribuição de riquezas aos cidadãos contribuintes. Outrossim, esta distribuição deve sujeitar-se ao controlo de forma a certificar-se da sua correcta e oportuna aplicação.

Essa nova visão do Estado visa a promoção de reformas estruturais e conjunturais no aparelho do Estado de forma a tornar mais eficientes e eficazes a actuação dos Governos com a criação de um clima favorável ao funcionamento sustentável das suas estruturas.

Para promover as reformas na acção governativa, os Estados têm recorrido às mais variadas formas de controlo das suas actividades, sejam elas de carácter legislativo assim como de carácter financeiro. Sendo o controlo legislativo confiado ao poder legislativo, isto é, aos Parlamentos, o controlo financeiro é confiado às ISC (entenda-se, no caso vertente, os Tribunais de Contas), ou Instituições Superiores de Controle.

III. – O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO

Na verdade, em qualquer que seja a sociedade, por mais avançada que ela possa ser, a ambição humana é ilimitada. A ambição do homem de apropriação máxima de bens, promoveu desde sempre o fenómeno da corrupção. Apesar de não haver uma definição universal para a corrupção, existe no entanto um consenso generalizado de que ela é entendida como:

- Abuso de posição, cargo público ou poder para proveito próprio ou para proveito de outrem;
- Suborno, roubo, desvios de fundos e fraudes;
- Não cumprimento de liquidações de impostos, taxas, despesas legais e outros;
- Prática de favoritismo, nepotismo e etnicidade;
- Discriminação racial, religiosa, sexual ou incapacidade, etc;

- Inversão e distorção dos valores sociais; e
- Não aderência ao Código da Ética e Conduta Profissional.

Para o combate a esses valores negativos da conduta humana, em salvaguarda do enfraquecimento dos sistemas económicos, má utilização de recursos, aumento do índice de pobreza, da violência e de doenças, assim como uma profunda falta de confiança dos cidadãos aos seus governantes, uma das formas de controlo a que os Estados têm recorrido, como já vimos atrás, é a do controlo financeiro assumido pelos Tribunais de Contas, para ajudar os próprios Estados a melhor controlar a aplicação dos recursos públicos colocados à sua disposição.

IV. – ÓRGÃOS DE CONTROLO FINANCEIRO

Do ponto de vista orgânico, as instituições de controlo financeiro que existem hoje no mundo reportam-se fundamentalmente por dois sistemas, nomeadamente o de Tribunal de Contas e o de Auditoria Geral, ou seja, o jurisdicional ou jurisdicional-administrativo e o administrativo.

O sistema de Tribunal de Contas caracteriza-se pela existência de um órgão independente em relação à Administração Pública e aos restantes órgãos do Estado, com os atributos formais de um Tribunal, com composição colegial e que exerce funções e dispõe de poderes de natureza muito diversa, dentre eles os de fiscalização preventiva; de controlo sucessivo; de fiscalização de legalidade e de economicidade, de eficiência e eficácia.

O sistema de Auditoria Geral caracteriza-se pela particularidade de a responsabilidade da fiscalização caber a um órgão independente, em regra funcionando junto do Parlamento e com o titular por este designado e dotado de poderes meramente técnicos ou consultivos, que excluem o exercício de qualquer forma de jurisdição e se compatibilizam apenas com a fiscalização concomitante ou sucessiva, predominantemente de natureza económica e, por vezes, também de legalidade e regularidade.

Também, no seio da Administração Pública, proliferam órgãos com funções de controlo, designadamente a Inspeção-Geral das Finanças, a Inspeção Superior Contra a Corrupção (ISCC), a Inspeção-Geral do Trabalho, entre outras, cabendo-lhes o papel do controlo interno.

O controlo interno é aquele realizado pela administração de cada um dos poderes, de maneira interna e exercido por órgão da própria hierarquia administrativa. Este tipo de controlo é exercido por uma entidade destinada a auxiliar a consecução do objectivo da gestão e visa prevenir e detectar irregularidades que possam ocorrer no exercício das suas actividades.

Dos vários significados que a palavra controlo pode assumir, nomeadamente, função restritiva ou coerciva; sistema automático de regulação, entre outros, interessa-nos aqui o seu conceito enquanto função de fiscalização exercida no âmbito das competências dos Tribunais de Contas. Nesta perspectiva, o controlo deve ser entendido como uma função de fiscalização da legalidade e da regularidade na gestão da coisa pública.

V – TIPOS DE FISCALIZAÇÃO

Geralmente, os Tribunais de Contas exercem dois tipos de fiscalização, a saber: fiscalização prévia e fiscalização sucessiva.

Consistindo a fiscalização prévia na apreciação da observância ou não da legalidade e cobertura orçamental de actos e contratos de que resultem receitas ou despesas que envolvem recursos públicos, a fiscalização sucessiva aprecia o cumprimento ou não das normas ou regras previamente estabelecidas na execução de actos e contratos ou de gestão.

Como é óbvio, no processo de fiscalização, os Tribunais de Contas utilizam um conjunto de métodos e técnicas que permitem observar o respeito pelas normas e regras de execução orçamental vigentes. As auditorias são comumente recorridas pelos Tribunais de Contas na sua actividade fiscalizadora, entre as quais a auditoria financeira e a auditoria operacional ou de resultados, também denominada auditoria de performance;

São várias as definições de auditoria. Gostaríamos apenas de citar aqui esta da INTOSAI: “ Um exame das operações, actividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objectivos orçamentais, regras e normas” e, nós acrescentaríamos, com o objectivo de emitir uma opinião.

Assim sendo, interessa-nos aqui o aspecto da opinião do auditor. Pois quando um Tribunal de Contas realiza uma auditoria a uma entidade sob sua jurisdição, a mesma cul-

mina com a elaboração do relatório final. O relatório, regra geral, contempla a opinião do auditor sob forma de recomendações. Essas recomendações ou sugestões, são medidas destinadas a corrigir erros cometidos na gestão e acautelar eventuais irregularidades que possam vir a ocorrer.

A auditoria financeira consiste na análise das contas e da situação financeira de uma entidade, bem como da legalidade e regularidade das suas operações, visando a salvaguarda do património. Por outro lado, a auditoria operacional ou de resultados tem como objectivo básico a avaliação da gestão de uma determinada entidade e apreciação dos resultados face aos objectivos fixados, tendo como denominador os princípios da eficácia, economia e eficiência.

Regra geral, o processo de uma auditoria culmina com a emissão de um parecer ou opinião sob forma de recomendações sobre a matéria examinada ou verificada.

VI – RECOMENDAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

As recomendações dos Tribunais de Contas são sugestões visando melhorar ou corrigir as lacunas ou anomalias que são assinaladas durante o processo de verificação de entidades sob sua jurisdição.

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

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

Ao formular recomendações de um processo de verificação, deve ter-se em conta textos legislativos e regulamentares por que a entidade verificada é regida. O aspecto da coerência é muito importante, isto é, não deve haver contradições entre as diferentes recomendações. Elas devem ser perfiladas por sua natureza. Ou seja, ao formular recomendações, deve ter-se em conta, por exemplo, matérias de índole de procedimentos no

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

Da análise sucinta que acabamos de fazer sobre recomendações, estamos agora em condições de fazer uma abordagem sobre o tema que nos foi proposto.

VII – ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES COMO IMPACTO DAS ACTIVIDADES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Um aspecto que nos parece salutar é o aspecto do acatamento das recomendações. Não basta que os Tribunais de Contas façam recomendações sem velarem pelo seu acatamento pelas entidades controladas. Quando as recomendações são acatadas e as medidas correctivas aplicadas, a melhoria desejada na gestão pode mesmo ser quantificada, isto é, pode-se determinar a relação custo/benefício em termos de poupança ou racionalidade na gestão da coisa pública. O acatamento das recomendações pode igualmente implicar a racionalização dos recursos humanos e materiais, contribuindo desta forma para que haja uma sustentabilidade financeira.

Quando aplicamos recursos financeiros numa determinada actividade e conseguimos atingir o objectivo com um custo/benefício favorável, estamos perante os impactos das actividades dos Tribunais de Contas.

VIII – IMPACTO DE ACTIVIDADES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

• Experiência guineense

Ao longo da nossa abordagem, tentamos mostrar que o Estado, para funcionar, confia às suas estruturas os dinheiros públicos, para os gerir. Por outro lado, ele tem o dever de dar provas públicas da forma como este dinheiro é gerido. Os instrumentos de que o Estado se serve para prestar esta prova, são os Tribunais de Contas, pelo controlo que exercem.

Quando um Tribunal de Contas exerce adequadamente as suas competências como órgão de controlo externo cumprindo a missão de ajudar o Estado a gastar melhor os seus recursos financeiros e a utilizar de forma eficiente e eficaz seus recursos materiais e humanos, o impacto da sua actividade resulta mensurável.

No caso concreto da Guiné-Bissau, o artigo 2.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas

(LOTIC) determina que estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, “ O Estado e todos os seus serviços; os serviços autónomos; a Administração local; as empresas públicas e quaisquer entidades desde que utilizem fundos que provenham ou que sejam obtidos com a intervenção daquelas entidades, nomeadamente, subsídios, empréstimos ou vales” (caso, nomeadamente, das ONG’s).

- Pagamento de títulos na Direcção Geral do Tesouro Público sem conhecimento da origem de despesas por falta de documentos de suporte que deveriam ser fornecidos pela Direcção-Geral do Orçamento;
- Justificação de títulos para a constituição de fundos permanentes com facturas pró-formas;
- Uso de recibos falsos por alguns gestores para justificarem certas despesas feitas em benefício próprio;
- Pagamento de títulos de empreitadas de obras públicas, construções e grandes reparações; bem como de prestação de serviços, em avultadas somas sem o concurso público exigido pela lei de execução orçamental;
- Pagamento de títulos de encargos com saúde sem competentes suportes documentais médicos a confirmar o estado de saúde dos beneficiários;
- Pagamento de avultadas somas em despesas não tituladas;
- Pagamento de avultadas somas em títulos de representação de serviços não obedecendo ao estipulado na lei.

Dessas constatações saíram importantes recomendações como medidas para corrigir as práticas de “desvios de procedimentos” que têm vindo a assolar as finanças públicas guineenses.

Importa sublinhar que a recusa do visto por ilegalidade aos 17 processos sobre contratos diversos remetidos ao Tribunal de Contas, resultou na poupança de avultadas somas em dinheiro que o Estado teria despendido. Igualmente, de opiniões emitidas sobre contas apresentadas, assim como sobre auditorias realizadas e consequente seguimento do Tribunal de Contas sobre o acatamento das mesmas pelas entidades controladas, resultará a melhoria da gestão da coisa pública e, em consequência, o Estado poupará, bilhões de Francos CFA.

IX – CONCLUSÃO

De tudo o que se abordou sobre o tema, pode concluir-se que a actividade fundamental dos Tribunais de Contas é o controlo da legalidade e da regularidade das operações financeiras do Estado. No exercício da actividade de controlo, os Tribunais de Contas fazem a fiscalização prévia, fiscalização concomitante e fiscalização sucessiva.

A fiscalização prévia consiste na apreciação da observância ou não da legalidade e cobertura de actos e contratos de que resultem receitas ou despesas que envolvem recursos públicos. Por outro lado, a fiscalização sucessiva aprecia o cumprimento ou não das normas legais ou regras previamente estabelecidas para execução de actos e contratos e da gestão do erário público.

Os Tribunais de Contas apreciam contas públicas e emitem opiniões sobre elas. As auditorias são geralmente recorridas pelos Tribunais de Contas para o exame e certificação de operações financeiras das entidades sujeitas à sua jurisdição. Desses exames os auditores emitem opiniões sob forma de recomendações, visando a melhoria da gestão do bem público.

O seguimento das recomendações pelos Tribunais de Contas é feito com o objectivo de certificar se as mesmas foram acatadas pelas entidades controladas. O acatamento das recomendações pelas entidades controladas evidencia a gestão racional de recursos públicos.

Assim, os Tribunais de Contas ajudam os Estados a gastarem melhor os recursos públicos cuja gestão lhes são confiados. Quando as recomendações dos Tribunais de Contas são acatadas e as medidas correctivas são aplicadas, a melhoria desejada na gestão pode mesmo ser quantificada, isto é, pode-se determinar a relação custo/benefício em termos de poupança.

Os Tribunais de Contas são um excelente barómetro da sociedade, até porque, podendo controlar, em regra, a generalidade das entidades públicas, aos níveis central, regional e local, e a totalidade das receitas e das despesas públicas, são observatórios privilegiados da administração pública.

Na verdade, se isto não acontecer, as organizações acabam por se transformar em instituições “mortas”, vivendo para si próprias, com todos os reflexos negativos para a utilidade social da sua actividade.

O impacto de actividades dos Tribunais de Contas é mensurável quando as instituições por eles controladas acatam suas recomendações e conseguem atingir os objectivos de gestão com um custo/benefício favorável.

X. – RECOMENDAÇÕES

Da conclusão obtida na abordagem do tema, pode recomendar-se o seguinte:

1. Que os Tribunais de Contas exerçam com profissionalismo o seu papel de controlo da actividade financeira do Estado, como forma de ajudar o próprio Estado a gastar melhor os recursos públicos;
2. Que, no exercício da sua missão, os Tribunais de Contas emitam opiniões credíveis e susceptíveis de corrigir eventuais erros na gestão do erário público, e
3. Que, finalmente, os Tribunais de Contas velem pelo acatamento das suas recomendações pelas entidades controladas.

COMISSARIADO DA AUDITORIA DE MACAU



1. ENQUADRAMENTO

Responsabilidade

O Comissariado da Auditoria responde perante o órgão executivo, concretamente, perante o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), em oposição a outras instituições supremas de controlo, de natureza não judicial, que maioritariamente são responsáveis perante o órgão legislativo.

No contexto asiático, esta situação não é única. A título de exemplo, no caso da República Popular da China, o Gabinete de Auditoria Nacional responde perante o primeiro-ministro e não a Assembleia Popular Nacional.

Não obstante o facto, o Comissariado da Auditoria funciona de forma autónoma, pois, conforme consagrado na lei, perante o Chefe do Executivo a responsabilidade do comissário é política e não em termos operacionais. Esta autonomia encontra-se expressamente garantida tanto na lei local que criou o Comissariado da Auditoria, assim como na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, que é uma lei nacional.



Comissária da Auditoria
Dr.ª Fátima Mei Lei Choi

Relação com o órgão legislativo

Não existe nenhuma relação legalmente instituída entre a Assembleia Legislativa de Macau e o Comissariado da Auditoria. Porém, na prática, todos os relatórios de auditoria concluídos são enviados a cada um dos deputados, imediatamente a seguir à sua submissão ao Chefe do Executivo, pelo que os deputados têm à sua disposição informações em primeira mão para cumprir a sua atribuição, que é fiscalizar a actuação do governo.

2. MODALIDADES DE AUDITORIA E SEU IMPACTO

Auditoria financeira anual

Âmbito e opinião

À semelhança do que acontece com as instituições congéneres, a nossa auditoria financeira incide sobre as demonstrações financeiras e a regularidade. O relatório anual de

contas inclui uma opinião sobre as demonstrações financeiras e, caso necessário, relatórios autónomos sobre verificações de importância ou comuns relacionados com a regularidade.

Impacto

Comparativamente com a auditoria de resultados, a auditoria anual de contas provoca menos polémica, atrai menos atenção dos media bem como do público geral. No entanto, o seu impacto nas operações quotidianas dos serviços do governo é significativo.

Constata-se que a partir da nossa primeira auditoria anual de contas e da divulgação do primeiro relatório autónomo, em que foram salientadas as verificações mais generalizadas referentes ao ano económico de 1999, no âmbito regularidade, a qualidade dos serviços do governo foi subindo, de ano para ano e de forma notória, atingindo um nível de qualidade aceitável. E a prova disto é que essas verificações foram escasseando com o passar dos anos até que, a partir de 2005, deixámos de publicar relatórios autónomos sobre verificações no âmbito da regularidade.

Auditoria de resultados

Definição do objecto de auditoria

O desenvolvimento da auditoria de resultados por parte do Comissariado da Auditoria, uma instituição ainda jovem, passou por etapas diferentes, começando literalmente a partir do zero, i.e. começámos todos a aprender. As considerações nessa primeira etapa e as de agora na selecção do objecto de auditoria diferem naturalmente, devido à acumulação de experiência e de conhecimentos, mas a consideração basilar — promover a responsabilidade de governação — mantém-se inalterada.

Seleção do objecto de auditoria na etapa inicial

A selecção foi dominada por dois considerandos fundamentais:

* Primeiro considerando: os critérios para aferir o objecto devem ser claros e, por natureza, objectivos.

Uma das tarefas mais desafiantes na auditoria de resultados consubstancia-se na definição dos critérios de auditoria, nos quais se basearia a formulação da opinião de auditoria. No caso da auditoria financeira anual bastaria aplicar as relevantes normas de contabilidade, leis e regulamentos.

Quando os critérios de auditoria são claros e objectivos, reduz-se a necessidade do exercício de julgamento profissional, as verificações de auditoria tornar-se-iam mais directas, mais claras e menos contestadas e a viabilidade técnica substantivamente mais garantida.

Matérias relacionadas com o incumprimento ou execução inapropriada da lei e de regulamentos de que resulta na aplicação inapropriada de fundos e recursos públicos são exemplos de objectos de auditoria que satisfazem este considerando. Por outro lado, matérias relacionadas com o processo decisório, com o modelo de gestão, etc. são exemplos de objectos de auditoria que requerem um forte julgamento profissional na definição de critérios, pelo que vamos cobrir este tipo de objectos numa etapa posterior.

* Segundo considerando: o objecto deve consubstanciar uma matéria de verificação generalizada no seio do governo, pois o valor acrescentado emergente seria maior do que o dum serviço particular.

Com base nos dois considerandos acima expostos, lançámos duas auditorias de resultados, uma sobre a assiduidade e pontualidade dos trabalhadores da administração pública e outra sobre o regime de utilização e controlo dos veículos oficiais.

Seleção de objecto de auditoria na etapa actual

Nos últimos anos, temos vindo a optar por objectos que requeiram maior capacidade de julgamento profissional para definição de critérios de auditoria e, ao mesmo tempo, começámos a dar maior ênfase a determinados serviços públicos e até a projectos específicos realizados por determinado serviço público. Esta viragem gradual tem sido possível graças à experiência acumulada ao longo das auditorias de resultados realizadas nos primeiros anos.

Os relatórios de auditoria de resultados mais recentes tiveram como objectos aspectos inerentes aos 4.^{os} Jogos da Ásia Oriental 2005 (adiante designados por Jogos), nomeadamente: um sobre os aspectos gerais dos Jogos, seis sobre recintos desportivos

construídos e dois incidindo sobre a gestão da companhia constituída exclusivamente para organizar e realizar os Jogos.

Os Jogos foram um evento único, não continuado, não podendo assim beneficiar dos resultados da auditoria. Mas, esta última auditoria, bem como outras auditorias de resultados anteriormente realizadas, não deixou de ter a sua pertinência, pois foi útil ao governo a dois níveis:

- * Em termos imediatos, as experiências e as recomendações constantes dos relatórios podem ser tomadas como referência por entidades que venham a organizar e realizar projectos similares, por exemplo, encontros desportivos, grandes eventos, construções, etc. ou que venham a organizar e realizar projectos recorrendo à constituição duma empresa privada para a respectiva gestão.
- * Em termos mais profundos, as auditorias realizadas constituem uma séria chamada de atenção a todas as entidades, sujeitas à nossa auditoria, de que vamos responsabilizá-las pelos actos que praticarem, sejam no âmbito de operações quotidianas correntes ou em projectos únicos, em serviços públicos ou em entidades não governamentais, em organizações permanentes ou temporárias.

Impacto

Em oposição à auditoria financeira, os objectos das auditorias de resultados são mais interessantes, quando não controversos. Para além do impacto exercido sobre o governo, temos verificado que a divulgação dos relatórios, onde se detalham as análises de auditoria e os trabalhos realizados, tem também encontrado boa receptividade junto dos órgãos de comunicação social, dos membros da Assembleia Legislativa bem como junto do público geral.

Os destinatários directos dos nossos relatórios de auditoria são os serviços auditados, mas outros serviços públicos e organizações não governamentais relevantes podem também beneficiar tomando como referência as situações e as experiências reveladas nos relatórios. Outros destinatários dos relatórios, e leitores muito importantes, são os órgãos de comunicação social, os deputados à Assembleia Legislativa e o público em geral, pois são eles que exercem pressão sobre o governo, suprindo assim substancialmente a desvantagem do Comissariado da Auditoria na medida em que não está capacitada para aplicar

sanções ou outras medidas disciplinares aos sujeitos auditados. Esta divulgação é crucial na consecução do objectivo de elevar a responsabilidade do governo.

O impacto e as consequências nos vários sectores podem ser sumariados como segue:

Impacto sobre o governo

Os efeitos do impacto das primeiras auditorias de resultados são mais notórios do que os das realizadas mais recentemente, pois:

- * comparativamente, o governo dispôs de mais tempo para proceder a alterações, baseadas nas conclusões e sugestões contidas nas auditorias da etapa inicial;
- * os objectos de auditoria na etapa inicial respeitavam a rotinas diárias dos serviços que continuam a funcionar, pelo que se torna mais fácil de acompanhar e de medir, ao passo que os objectos das auditorias mais recentes têm a ver com projectos específicos e com serviços extintos.

Pelo exposto, o impacto verificável até ao presente momento na actuação do governo é fundamentalmente resultado dos trabalhos de auditoria da etapa inicial. Exemplificando, com a divulgação do relatório “Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública”, os serviços e organismos públicos procederam à instalação, ou a melhoramentos, de sistemas de registo e de acompanhamento à pontualidade e assiduidade do seu pessoal. Também a publicação do relatório “Regime de utilização e controlo de veículos da Administração Pública” fez com que o governo tivesse mandado publicar um novo diploma regulador do uso e controlo das viaturas oficiais, tendo os serviços públicos relevantes introduzido ou melhorado sistemas de uso e de controlo.

Impacto nos órgãos de comunicação social

- * A televisão, a rádio e a imprensa escrita, incluindo dois jornais de maior circulação e outros de menor tiragem, têm vindo a veicular as verificações de auditoria e as respostas dos auditados no dia imediatamente a seguir à divulgação dos relatórios;

- * A par das reportagens, essencialmente descritivas, sem emissão de juízos de valor, os editoriais de bastantes jornais já fazem comentários com base nas verificações de auditoria, reflectindo tomadas de posição que vão ao encontro dos nossos objectivos;
- * Inicialmente, os comentários e discussões giravam à volta das verificações concretas e das respostas dos sujeitos auditados, mas com os relatórios mais recentes, o enfoque tem vindo a deslocar-se, gradualmente, para questões de nível mais elevado, nomeadamente quanto ao modelo de gestão do governo, à transparência, à atitude dos funcionários superiores, à responsabilidade do governo, que, ao fim e ao cabo, foram as causas/origens de grande parte das verificações;
- * Nos últimos anos, alguns media até começaram a criticar os sujeitos auditados pelas suas respostas negativas ou pela falta de resposta às opiniões de auditoria e aos comentários tecidos nos órgãos de comunicação social ou pelos deputados à Assembleia Legislativa.

Impacto junto dos deputados à Assembleia Legislativa

- * Determinados deputados começaram a reclamar a realização de auditorias de resultados quando determinadas despesas públicas eram tornadas públicas;
- * Determinados deputados fizeram interpelações, escritas e verbais, procurando explicações por parte dos responsáveis governamentais competentes sobre as verificações de auditoria divulgadas;
- * Nos últimos anos, tem havido deputados a defenderem que as causas reais subjacentes às verificações de auditoria tinham a ver com as deficiências do modelo de gestão do governo, falta de transparência, atitudes negativas dos responsáveis do governo e a ausência de responsabilidade governamental.

Impacto sobre o público

- * Habitualmente, as verificações de auditoria apresentadas no último relatório divulgado são discutidas na rádio (num programa de transmissão directa em que

os ouvintes podem falar ao telefone com os apresentadores) logo no dia seguinte à publicação do relatório e prolongando-se por vários dias;

- * Também se verificam discussões “em linha”, na rede local, logo no dia a seguir à divulgação do relatório e prolongando-se por vários dias;
- * Em anos recentes, também as associações profissionais e grupos de interesses têm-se pronunciado sobre as verificações de auditoria e referem que os problemas nucleares eram o modelo de governação deficiente, a falta de transparência e a falta de responsabilidade governamental.

Esperamos que, na senda do desenvolvimento verificado nos últimos anos, com a ajuda dos media, dos deputados à Assembleia Legislativa e do público, consigamos pressionar adequadamente os sujeitos a auditoria, e o governo na sua globalidade, no sentido de mudarem a sua mentalidade e elevarem o seu sentido de responsabilidade na governação a um nível consentâneo.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE



I – INTRODUÇÃO

O uso de recursos escassos, como é o caso dos dinheiros públicos, requer, acima de tudo, um rigoroso controlo com vista a otimizar a sua utilidade.

As organizações modernas, no geral, dada a sua complexidade, possuem sistemas de controlo interno que auxiliam as respectivas administrações nas suas pesadas tarefas e certificam-se sobre a observância dos mecanismos de gestão estatuídos.

Os sistemas de controlo externo, com a sua objectividade e independência, reforçam os sistemas de controlo interno e trazem para as organizações mais garantias e credibilidade perante o público que servem.

As Instituições Supremas de Controlo, corporizadas nos Tribunais de Contas, são órgãos de controlo externo por excelência e o Tribunal Administrativo de Moçambique, embora possuindo outras competências que derivam da Constituição da República e da legislação ordinária, tem a sua 3.ª Secção com atribuições dum Tribunal de Contas, pois tem como funções a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira.

Ainda de acordo com a lei-mãe, compete ao Tribunal Administrativo de Moçambique, na sua vertente de fiscalizador das despesas públicas, emitir o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar, previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos sujeitos à sua jurisdição, fiscalizar sucessiva e concomitantemente os dinheiros públicos, bem como controlar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos, subsídios, avales e donativos.

Por seu turno, a Lei Orgânica deste Tribunal (Lei n.º 5/92, de 6 de Maio) estabelece duas formas de fiscalização, sendo a primeira, a fiscalização através do visto, dos actos e contratos dos organismos, serviços e entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, descritos na própria lei. A segunda é a fiscalização sucessiva e concomitante das despesas públicas, que consiste na apreciação das contas do Estado e no seu julgamento.

Ora, considerando que a Lei Orgânica deste Tribunal data de 1992, facilmente se



Presidente TA de Moçambique
Conselheiro António Luís Pale

compreende quão jovem é o Tribunal Administrativo de Moçambique. Por outro lado, a restante legislação que viria permitir a este Tribunal operar legalmente em todas as vertentes só foi aprovada em 1997. Referimo-nos à Lei n.º 13/97 (Lei do regime jurídico da fiscalização prévia das despesas públicas), Lei n.º 14/97 (Lei que define o regime jurídico da fiscalização sucessiva das despesas públicas) e a Lei n.º 16/97 (que define a organização, o funcionamento e o processo atinente à 3.ª Secção do Tribunal Administrativo), todas de 10 de Julho.

Por isso, a nossa instituição encontra-se, ainda, na fase da sua capacitação, visando criar as condições para melhor cumprir a sua missão definida tanto na Constituição como na sua Lei Orgânica. Não obstante, tem vindo a exercer o controlo financeiro através do visto e desde 2002 começou a utilizar, também, as auditorias como um instrumento privilegiado de controlo das receitas e despesas públicas, o que tem resultado em impactos bastante positivos na captação e utilização dos dinheiros públicos.

Neste trabalho, apresentamos o impacto das actividades do Tribunal Administrativo de Moçambique, tanto na fiscalização prévia, como na sucessiva e concomitante, bem como no âmbito da Conta Geral do Estado.

II – IMPACTO DAS ACTIVIDADES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE

1. No Âmbito da Fiscalização Prévia

A institucionalização da fiscalização prévia através da concessão ou recusa do visto tem como finalidade verificar a conformidade com as leis vigentes dos actos ou contratos que acarretam despesas públicas. Assim, e de acordo com o disposto nas diversas alíneas do número 2 do artigo 30 da Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, estão sujeitos ao visto, nomeadamente, os contratos de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição deste Tribunal, as minutas de contratos de qualquer valor que venham a ser celebradas por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração, os diplomas e despachos relativos às admissões de pessoal não vinculado à função pública, assim como todas as admissões em categorias de ingresso na administração pública central, os diplomas e despachos relativos a promoções, progressões, reclassificações, transferências e outros de que resulte abono de vencimento, bem como os diplomas e despachos de reformas e aposentações.

A recusa do visto deriva da desconformidade do acto ou contrato, traduzida em absoluta falta de forma, impossibilidade do objecto ou vício determinante de inexistência ou nulidade absoluta, a falta de cabimento financeiro, a intempestividade da submissão à fiscalização prévia, decorrente da execução prévia ilegal, a mera anulabilidade, legitimamente invocada pelo interessado ou a ofensa do caso julgado.

Por outro lado, os actos, contratos e mais instrumentos subtraídos à fiscalização prévia ou objecto da recusa do visto não são exequíveis, sendo insusceptíveis de quaisquer efeitos financeiros. A recusa de visto determina a cessação de quaisquer abonos, a partir da data em que da respectiva decisão for dado conhecimento aos serviços.

O Regimento da 3.^a Secção – área da fiscalização das despesas públicas e do visto – define a execução de actos ou contratos sujeitos à fiscalização prévia, independentemente do visto, como infracção financeira punível com multa, cujo mínimo é 1/3 do vencimento ou remuneração anual do infractor, que responde pessoalmente.

Perante este quadro, fica clara a importância da fiscalização prévia, pois, evita que o Estado incorra em despesas ilegais que levam, em última análise, a uma utilização ineficaz e ineficiente dos dinheiros públicos.

Este trabalho do Tribunal Administrativo de Moçambique tem tido um impacto muito grande na execução do Orçamento do Estado, pois, através de devoluções dos processos a si remetidos para a fiscalização prévia, a fim de se conformarem com a lei, a recusa do visto, bem como a realização de visitas de inspecção e auditorias tem-se vindo a levar as instituições públicas a reduzirem “as fugas ao visto” e tem feito com que as despesas públicas sejam realizadas cada vez mais em conformidade com a lei, o que tem levado à poupança de recursos, bem como à sua mais eficiente utilização.

Impactos visíveis têm resultado, também, da permanente interacção entre o Sector do Visto do Tribunal Administrativo e as diversas instituições públicas, visando, não só persuadí-las a submeter a visto os seus actos e contratos sujeitos à fiscalização prévia, como através de palestras, reuniões e cursos de formação que têm sido realizados. Como resultado disso, o número de processos submetidos ao visto, tanto de pessoal, como de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, tem subido exponencialmente, o que revela uma cada vez maior consciência e preocupação das instituições em se conformarem com a lei e, por essa via, utilizarem cada vez mais eficientemente os dinheiros públicos.

Por outro lado, as auditorias realizadas, os julgamentos e os respectivos acordos, contendo sanções para os infractores, tais como multas e reposições de dinheiros públicos alcançados, bem como os que tiverem sido pagos indevidamente, têm contribuído para a moralização dos gestores públicos, o que por si só permite inferir que se tem vindo a reduzir o volume de recursos financeiros públicos gastos ilegalmente.

2. No Âmbito da Fiscalização Sucessiva

A outra competência deste Tribunal, constitucionalmente consagrada, é a fiscalização sucessiva e concomitante dos dinheiros públicos. É nesse contexto que a Lei n.º 14/97, de 10 de Julho define as entidades sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal Administrativo, bem como a sua periodicidade. Assim, convergem anualmente a esta instituição as Contas de Gerência das instituições supracitadas onde são apreciadas e tidas como quites quando os respectivos gestores estão livres de qualquer responsabilidade financeira e as contas havidas como regulares, ou é efectuada a responsabilidade quando, inversamente, as mesmas enfermam de irregularidades.

O outro instrumento privilegiado de controlo financeiro é constituído pelas auditorias, que habilitam o Tribunal a emitir juízos sobre a legalidade substantiva dos actos, com base em critérios de economia, eficácia e eficiência.

Tal como na fiscalização prévia, na área de auditorias financeiras, também, os impactos do trabalho do Tribunal Administrativo têm sido visíveis, pois, tem crescido substancialmente o número de instituições que prestam contas no âmbito da lei e das Instruções de Execução Obrigatória do Tribunal. Por outro lado, o Regimento da 3.ª Secção, aprovado pela Lei n.º 16/97, de 10 de Julho, define a falta ou deficiente apresentação das contas nos prazos legalmente fixados como infracção financeira passível de multa contra os respectivos gestores. É por isso que os sistemas de controlo interno das instituições públicas têm vindo a melhorar. Já é destacável a cultura de prestação de contas e elevada a consciência da importância das áreas que nas instituições respondem pela gestão financeira, resultando, daí, a sua capacitação em recursos humanos, materiais e financeiros. Por outro lado, melhorou o nível de segregação de funções, evitando-se, assim, a execução, pelo mesmo funcionário, de tarefas muitas vezes incompatíveis entre si, o que levava a alcances e pagamentos indevidos.

Todo este conjunto de melhorias, derivadas das actividades do Tribunal Administrativo, concorrem para a redução dos riscos que correm os bens e dinheiros públicos.

O melhoramento dos sistemas de controlo interno das diversas instituições públicas, as solicitações de esclarecimentos junto do Tribunal sobre dúvidas que enfrentam nos seus esforços de gestão, incluindo o pedido de cursos de formação ministrados pelo Tribunal, são um testemunho inequívoco dos impactos que o trabalho desta instituição está tendo junto dos competentes serviços públicos.

O impacto do trabalho do Tribunal Administrativo tem sido ainda maior pelo facto de, apesar do relativamente pouco tempo em que esta instituição se encontra a operar, ter sido capaz de abranger, com as auditorias e visitas de inspecção, não só as instituições a nível central, mas também a nível provincial e distrital.

O impacto foi maior ainda quando foram enviados os primeiros relatórios preliminares de auditoria ao contraditório, com as respectivas constatações já devidamente sistematizadas e legalmente enquadradas. Com o julgamento das contas auditadas e o sancionamento dos gestores prevaricadores, consolidou-se a ideia de que os tempos sobre a gestão dos dinheiros públicos já são outros e a preocupação quanto à capacitação das instituições e dos gestores é, actualmente, muito grande, o que é bastante positivo, como efeito directo do trabalho do Tribunal Administrativo.

3. No âmbito da Conta Geral do Estado

Tal como as contas das instituições públicas em geral são remetidas ao Tribunal Administrativo, a Conta Geral do Estado é igualmente enviada pelo Governo a esta instituição que, procedendo em conformidade com as regras jurídicas aplicáveis, certifica a sua exactidão, regularidade, legalidade e correcção económico-financeira, tarefa que culmina com a emissão dum relatório circunstanciado, bem como o parecer sobre a mesma, sendo ambos enviados à Assembleia da República, para os devidos efeitos.

Para levar a bom termo todo este conjunto de actividades no âmbito da Conta Geral do Estado, o Tribunal acompanha a execução do Orçamento através de diversos instrumentos disponíveis, tais como os Relatórios Trimestrais de Execução do Orçamento, privilegiando as auditorias que permitem ao Tribunal certificar se o Orçamento do Estado é executado dentro dos parâmetros da lei que o aprovou e doutros diplomas atinentes.

Nessa conformidade, as respectivas constatações, e recomendações são tidas em conta pelo Parlamento na sua apreciação da Conta Geral do Estado, donde derivam resoluções, instando o Governo a melhorar a gestão financeira, bem como a respectiva elaboração da Conta Geral do Estado.

Aqui, tal como em outras áreas de actuação do Tribunal Administrativo, os impactos derivados do acompanhamento da execução do Orçamento, incluindo através da realização de auditorias, são muito relevantes na medida em que os sistemas de controlo interno, a nível governamental, têm vindo a ser melhorados, passando pela produção de diplomas legais seguidos da sua implementação.

Outro impacto digno de realce prende-se com a gestão, controlo e incorporação, na Conta Geral do Estado, da informação sobre o património do Estado. Por outro lado, estão a ser gradualmente alteradas as metodologias de contabilização de algumas operações, tendo em vista a sua conformação com os classificadores orçamentais. Foram igualmente eliminadas as diferenças entre os montantes inscritos para as mesmas rubricas nos diferentes mapas do Orçamento e da Conta Geral do Estado. A Conta que, no início, comportava apenas a consolidação da execução do Orçamento do Estado, passou a integrar o detalhe da execução por entidade, até ao nível distrital, o que permite, actualmente, melhor análise.

Quanto às alterações orçamentais da competência do Governo, tem estado a registar-se uma melhoria significativa na obediência às normas e procedimentos regulamentares. Do mesmo modo, as receitas consignadas das instituições públicas têm estado a ser gradualmente integradas no Orçamento do Estado. Foram concebidos e implementados sistemas de registo dos donativos e empréstimos externos de execução extra-orçamental que têm estado a ser gradualmente executados através do Orçamento do Estado, graças à persistência do Tribunal Administrativo nesse sentido.

Passou a ser incorporada na Conta informação sobre os benefícios fiscais concedidos e estão a ser registados avanços na transformação da máquina fiscal, de modo a torná-la mais célere e eficiente no que se refere à cobrança de receitas, através da informatização do sistema e simplificação dos mecanismos de controlo interno.

Os montantes das operações de tesouraria têm vindo a reduzir todos os anos, bem como a parte não regularizada das mesmas, no final do ano, e há, agora, muito mais rigor na utilização das mesmas.

É, igualmente, impacto do trabalho deste Tribunal o facto de a Conta Geral do Estado ter passado a integrar um balanço de caixa, em que são indicados os saldos transitados do ano anterior, os recursos colocados à disposição do Estado, o total das despesas realizadas e o saldo final do ano.

O Executivo passou a prestar informação trimestral sobre a execução do Orçamento à Assembleia da República, com conhecimento ao Tribunal Administrativo, para efeitos de acompanhamento.

Todos estes impactos que, aparentemente, são a nível macroeconómico, conjugados com o trabalho realizado pelo Tribunal Administrativo a nível central, provincial e distrital traduzem-se numa dinâmica contínua de respeito pelos bens públicos e na sua cada vez mais eficiente utilização que se traduzirá a médio e longo prazos em resultados palpáveis no desenvolvimento do País.

Embora ainda, não haja um controlo sistemático, o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado emitidos pelo Tribunal Administrativo têm sido utilizados pelos “média” na divulgação de casos detectados, alguns dos quais constituem excessos na gestão dos dinheiros e bens públicos. Consequentemente, tal tem vindo a ser um elemento persuasivo no comportamento dos gestores, estando alguns deles a procederem a reposições de valores utilizados irregularmente.

III – CONCLUSÕES

Do que atrás ficou dito, pode-se inferir que apesar de o Tribunal Administrativo de Moçambique ser ainda jovem e ter iniciado as suas actividades como uma instituição suprema de controlo muito recentemente, tem vindo a realizar um trabalho que já faz sentir o seu impacto no terreno, tanto do ponto de vista persuasivo, como também sancionatório.

É sinal desse impacto o facto de hoje ser cada vez maior o número de instituições que ganharam consciência e submetem a este Tribunal os seus processos de contratação de pessoal, de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado, para efeitos de fiscalização prévia o que reduz o dispêndio indevido dos dinheiros públicos. Outro impacto traduz-se na frequência com que as instituições públicas buscam o aconselhamento, a formação e treinamento do Tribunal com vista a se conformarem, cada vez mais, com a lei.

É também uma importante conclusão o facto de se ter verificado que não basta, apenas, a existência e publicação das leis, mas é necessária a sua divulgação junto das instituições visadas, bem como o acompanhamento da sua implementação, sob pena de, na

TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL



INTRODUÇÃO

Avaliar o desempenho das ISC/Tribunais de Contas é um imperativo dos dias de hoje, revestindo-se de alguma complexidade resultante da própria natureza da actividade destas instituições.

Ora, uma das formas de realizar tal objectivo, que tem vindo a merecer amplo acolhimento, baseia-se precisamente na **avaliação dos impactos da actividade das ISC**, e, designadamente, na identificação de poupanças financeiras e de melhorias qualitativas nos serviços prestados pelos organismos públicos objecto da sua intervenção.

Neste sentido, importa dar maior ênfase, no âmbito da actividade das ISC, desde logo, ao planeamento dos impactos das suas acções de controlo, e, na sequência da realização destas acções, ao acompanhamento e avaliação continuados dos progressos obtidos pelos organismos auditados em resultado da implementação das suas recomendações (que sempre são, naturalmente, formuladas através das auditorias financeiras e de value for money).



Presidente do TC de Portugal
Conselheiro *Guilherme d'Oliveira
Martins*

Neste texto são apresentados algumas reflexões sobre a matéria em causa, designadamente no que se refere à racionalidade da avaliação dos impactos da actividade das ISC, seu alcance, significado e linhas gerais sobre procedimentos e métodos. Apresentam-se ainda alguns elementos sobre os resultados da actividade do controlo extraídos da realidade portuguesa.

1. O que são impactos? Qual a importância da sua avaliação?

Os impactos como indicadores de desempenho da actividade das ISC

A missão das ISC é ajudar o Estado e a sociedade a gastar melhor.

Uma das formas de realizar tal missão concretiza-se na formulação de recomendações aos organismos auditados; ora, a adopção de tais recomendações deverá ter como **impacto** a optimização da aplicação dos recursos públicos.

Deve reconhecer-se que os impactos das acções das ISC, ou seja, os resultados decorrentes das suas intervenções, são de naturezas e efeitos muito diversos.

Contudo, nos últimos anos tem vindo a merecer algum desenvolvimento o cálculo do montante poupado ao contribuinte em resultado do trabalho directo destes organismos, o que se revela de uma importância cada vez maior, quando, na sequência de conhecidos constrangimentos, as preocupações com a poupança de dinheiros públicos (em sentido lato: *menos despesa/melhor despesa*), estão na ordem do dia.

Neste contexto, entendemos poderem considerar-se **impactos** da actividade das ISC as poupanças de recursos e as melhorias qualitativas dos serviços prestados, obtidas em resultado do controlo realizado por estas instituições – nomeadamente, através das suas recomendações.

De facto, esta é uma matéria que não é possível desligar de uma outra temática de inegável relevância, e, de resto, já debatida no âmbito da OISC da CPLP – *a importância do acompanhamento das recomendações dos Tribunais de Contas*. Cabe aqui reiterar a ideia de que objectivos desta natureza devem ser continuamente prosseguidos, em benefício de uma gestão dos recursos públicos que conduza a níveis de utilidade pública mais elevados.

Os impactos constituem assim importantes indicadores de desempenho da actividade dos Tribunais de Contas, ou seja, o “montante poupado”, a “melhor despesa”, resultantes do trabalho das ISC, são importantes indicadores de avaliação do seu próprio desempenho.

Salienta-se a importância desta perspectiva para as ISC, do ponto de vista da promoção do seu próprio desempenho.

A avaliação dos impactos tem como objectivo medir o valor para o cidadão, *stakeholders* e entidades auditadas, dos efeitos directos e indirectos dos resultados da actividade das ISC na prossecução da sua missão e dos seus objectivos estratégicos.

O impacto esperado pode ser um dos critérios para a selecção de uma auditoria/estudo (os outros: o risco, a relevância social, o interesse parlamentar, melhores serviços).

De facto, ao decidirem as acções a realizar, tomando como objectivo de partida uma meta de poupança/benefícios a atingir, a escolha das suas acções recairá certamente sobre

matérias e organismos susceptíveis de proporcionar melhores resultados, tornando assim o seu trabalho mais eficaz. Importantes impactos financeiros só podem surgir da melhor combinação de um assunto apropriado com uma boa análise e consequentes recomendações.

Por outro lado, melhor informação sobre o impacto obtido em resultado do seu trabalho (níveis de poupanças/benefícios), será um precioso instrumento para uma racional definição de estratégias e planeamento das acções a desenvolver.

Observe-se ainda que as poupanças ao erário público só poderão ser reivindicadas pelas ISC quando, de facto, se verificarem, e for possível provar que são directamente imputáveis ao seu trabalho.

Natureza e significado dos impactos da actividade das ISC

O trabalho das ISC no sentido da identificação de poupanças e ganhos de eficiência da actividade pública está, naturalmente, ligado à promoção da eficiência e da eficácia dos auditados.

Os impactos identificados podem, estrategicamente, ser incluídos entre as metas de desempenho das entidades objecto do controlo, uma vez que são o resultado de acções que elas próprias implementarão.

Conseguir-se-á impacto financeiro na sequência das recomendações das ISC, se os organismos auditados:

- Diminuírem os recursos dispendidos para alcançar os seus objectivos;
- Aumentarem as receitas (por exemplo, reduzindo os níveis de evasão fiscal); ou ainda
- Obtiverem melhores resultados com os mesmos recursos.

Por vezes, os impactos traduzem-se em poupança monetária que resulta de auditorias ou estudos onde foram identificadas possibilidades de aperfeiçoar a gestão financeira das entidades auditadas, públicas ou privadas. As poupanças monetárias podem também resultar de recomendações relativas a erros detectados durante os trabalhos habituais de auditoria financeira.

Daqui se depreende que os impactos obtidos na sequência das recomendações feitas pelas ISC podem consistir em ganhos de eficiência ligados a poupanças de dinheiro público e/ou poupanças directas aos próprios cidadãos, através da redução dos custos dos serviços que lhes são fornecidos.

Mas, como anteriormente referido, o impacto do trabalho das ISC não se traduz apenas em poupança financeira.

O impacto é também de natureza qualitativa, traduzido em melhores serviços prestados ao cidadão, de mais difícil valoração em termos financeiros. Deste modo, verifica-se uma necessidade permanente de revisão e eventual aperfeiçoamento das metodologias adoptadas.

Daí a necessidade de planeamento dos impactos, que passamos a abordar.

2. O planeamento dos impactos. Linhas gerais do enquadramento metodológico e fontes potenciais de impacto

Planeamento e linhas metodológicas

Para efectuar a análise dos impactos, é importante adoptar uma estratégia, desde logo, nas fases de planeamento e de execução do controlo.

Uma vez que muitos dos resultados positivos decorrentes da realização das auditorias e estudos são de difícil quantificação em termos monetários, é importante que, logo nas fases iniciais de diagnóstico geral e planeamento do controlo, ao identificar os objectivos e o impacto que dele deverá resultar, sejam estabelecidas metas a atingir, levando a que o trabalho se desenvolva sem as perder de vista.

No sentido de ser obtido impacto da actividade das ISC, é ainda crucial que, na fase de planeamento das acções a desenvolver, sejam seleccionadas as que têm maior potencial para permitir maximizar esse impacto.

Na fase de planeamento do controlo e no sentido de obter poupanças/benefícios, é indispensável identificar, cuidadosamente, as matérias a examinar e as metodologias a utilizar.

Assim, o enquadramento metodológico assentará essencialmente no planeamento do controlo e deverá ser estabelecido de modo a poder dar resposta às seguintes questões:

- a) Será possível obter os mesmos resultados com um menor custo (dispêndio de recursos)?
- b) Será possível conseguir (quantitativamente) mais com o mesmo custo?
- c) Será possível conseguir resultados de melhor qualidade com o mesmo custo?

Se a resposta a estas questões for positiva, podemos afirmar com alguma convicção que é possível obter poupança com o impacto do nosso trabalho, traduzida numa maior eficiência na gestão do serviço auditado.

Assim:

- No caso a), o valor da poupança é a redução nos custos identificados.
- No caso b), o valor da poupança é o custo de oportunidade do aumento de produção.
- No caso c), os impactos são mais difíceis de avaliar, pelo que são geralmente classificados como “melhorias qualitativas”, sem tentar avaliá-los em termos monetários.

Naturalmente que, para responder a estas questões, são indispensáveis dados fiáveis sobre custos e desempenho.

Fontes potenciais de impacto

Ainda no âmbito do planeamento das acções, deve considerar-se que há fontes ou factores críticos com maior probabilidade de gerar impactos e há que considerar ainda que, dessas fontes, um menor número poderá gerar a grande maioria dos impactos (no sentido de: montantes/benefícios mais significativos).

Indicam-se, seguidamente, algumas dessas fontes potenciais de impacto:

Áreas potenciais de impactos

Áreas	Impacto potencial
Contratação Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Redução dos custos através de uma melhoria da contratação, etc. • Redução dos custos economizando na utilização • Racionalização dos serviços
Gestão de activos	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria do controlo e da gestão de activos, projectos e recursos • Mais eficácia no controlo de stocks e inventários • Criação de receitas pela venda ou uso de activos
Funções administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de processos burocráticos e simplificação de processos • Melhoria da eficiência dos processos
Serviços de apoio	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de poupanças de eficiência em áreas de serviços não prioritários
Gestão de pessoal	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da produtividade (e.g., absentismo, baixas por doença) • Melhoria da gestão da assiduidade • Redução dos níveis de ausência por doença
Poupanças para o cidadão	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorias na gestão dos serviços de utilidade pública com redução dos encargos para o utilizador
Gestão de contratos	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperação de custos • Participação nos lucros
Gestão de stocks	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria nos procedimentos para reduzir o excesso de stocks em armazém e evitar perdas
Prevenção da fraude	<ul style="list-style-type: none"> • Controlos mais rigorosos para reduzir perdas por fraude e negligência

3. Um processo permanente e em evolução...

As ISC recomendam mudanças no sentido da optimização dos recursos públicos, mas se elas não forem levadas a cabo pelos organismos auditados as poupanças/benefícios não se verificarão. Os aperfeiçoamentos resultarão portanto de um trabalho conjunto e em permanência entre as ISC e os organismos auditados, sem o qual não é possível maximizar esse resultado.

Portanto, para que se materializem os impactos decorrentes do trabalho realizado pelas ISC, é essencial que se assegure um adequado acompanhamento da implementação das recomendações que vá permitindo verificar o progresso obtido no desenvolvimento desse trabalho.

Em muitos casos, poderão encontrar-se resistências resultantes do facto de se tratar de perspectivas inovadoras e tecnicamente exigentes; no entanto, deve ter-se em conta que se trata de um processo em evolução, sendo ainda necessário desenvolver reflexões conceptuais e análises de situações concretas que permitam avançar no sentido de uma consolidação de metodologias adequadas e exequíveis.

4. Breve reflexão sobre a experiência do Tribunal de Contas de Portugal

Em primeiro lugar, começaríamos por observar que a existência do Tribunal, com a sua função de fiscalização da utilização dos dinheiros públicos, acautelando que os mesmos sejam aplicados exclusivamente na prossecução do interesse público, é já por si um elemento dissuasor de se cometerem ilegalidades e irregularidades na utilização desses recursos.

Ao nível do controlo prévio, impede-se que se executem actos e contratos que configurem determinadas irregularidades e ilegalidades, através da recusa de Visto aos mesmos.

O controlo concomitante, exercido através da realização de auditorias aos procedimentos administrativos durante a execução de actos e contratos que não foram sujeitos a fiscalização prévia, tem uma acção pedagógica e também dissuasora de se cometerem irregularidades e ilegalidades.

No âmbito do controlo sucessivo, exercido depois de terminado o exercício ou gestão e elaboradas as contas anuais, é feita a apreciação da legalidade, da boa gestão financeira (eficiência e eficácia) e dos sistemas de controlo interno. Este controlo é exercido mediante a realização de auditorias, da verificação interna e externa de contas e da elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, cujos produtos finais são os respectivos relatórios que incluem as conclusões e recomendações formuladas pelo Tribunal relativas às correcções e/ou melhorias a introduzir.

Refiram-se, a título de exemplo, as seguintes medidas, tomadas pelos serviços auditados, com repercussões em poupança decorrentes de irregularidades e ilegalidades detetadas e recomendações formuladas pelo Tribunal:

- Cessação do pagamento de adicionais à remuneração, nos termos do Decreto-Lei n.º 61/92, de 15/04;
- Cessação de contratos de prestação de serviço;
- Cessação do pagamento de suplementos remuneratórios, como o subsídio de transportes e encargos com escritório;
- Cessação do pagamento de horas extraordinárias a acumuladores das mesmas;
- Correção de erros.

Refira-se, ainda, que tem sido aprovada legislação na sequência de recomendações do Tribunal, com repercussões na melhoria da gestão de serviços, cujo impacto é de mais difícil avaliação.

Em processos jurisdicionais de efectivação de responsabilidades financeiras têm sido ordenadas reposições por pagamentos indevidos.

Nos casos referidos é imediata a quantificação da poupança. Mas, quando se fazem recomendações aos organismos auditados para melhorar a eficiência (reduzirem os custos ou aumentarem os benefícios) e a eficácia, deve reconhecer-se que a avaliação e quantificação do respectivo impacto são tarefas que oferecem maior complexidade, sendo necessário identificar, logo na fase de programação da auditoria, como anteriormente foi referido, qual a informação necessária para o efeito.

5. Conclusões

- Avaliar os impactos da actividade das ISC é um imperativo dos dias de hoje, quando, na sequência de conhecidos estrangimentos, as preocupações com a poupança de dinheiros públicos estão na ordem do dia.
- Os impactos constituem importantes indicadores de desempenho das ISC.
- Consideram-se impactos da actividade das ISC as poupanças de recursos e as melhorias qualitativas dos serviços prestados, obtidas em resultado da implementação das recomendações formuladas por estas instituições no âmbito das suas acções de controlo.
- Os impactos obtidos em resultado das acções de controlo das ISC, e concretizados através dos aperfeiçoamentos empreendidos pelas entidades auditadas, podem também ser incluídos nas metas de desempenho destas entidades.
- Na sequência das recomendações das ISC e por via de aperfeiçoamentos da gestão das entidades auditadas, podem ser obtidos impactos traduzidos em ganhos de eficiência e/ou eficácia, poupanças de dinheiro público, ou mesmo poupanças directas aos próprios cidadãos/contribuintes.
- Melhor informação sobre o impacto obtido em resultado do seu trabalho, será um precioso instrumento para as ISC no sentido de uma racional definição de estratégias e planeamento das acções a desenvolver.
- Para que a ISC possa reivindicar um determinado impacto como resultando da sua actividade, tem de poder provar que houve uma melhoria no desempenho da entidade auditada que é claramente resultante da sua intervenção.

6. Recomendações

- É da maior importância que se efectue o acompanhamento da execução das recomendações dos Tribunais de Contas/ISC, para que os impactos da sua actividade se tornem efectivos.
- No sentido de obter impactos, é essencial que, logo nas fases iniciais de diagnóstico e de planeamento do controlo, ao identificar os objectivos das acções a exe-

- cutar, as ISC considerem também o impacto a obter, estabelecendo, sempre que possível, metas a atingir.
- Deve ter-se em conta que há áreas críticas com maior probabilidade de gerar impactos e ainda que, dessas fontes potenciais de impacto, um menor número poderá gerar a grande maioria. Portanto, é crucial que, na fase de planeamento das acções a desenvolver, sejam seleccionadas as que têm maior potencial para maximizar impactos.
 - Deve ter-se em conta que a avaliação de impactos é um processo em evolução, sendo necessário desenvolver reflexões conceptuais e estudos de casos concretos que permitam avançar no sentido do estabelecimento de metodologias adequadas e exequíveis.

TRIBUNAL DE CONTAS DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE



Introdução

O Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe é uma jovem ISC, criada por Lei em 1999 e instituída apenas em 10 de Junho de 2003, data em que deu início efectivo as suas actividades.

As suas actuais competências constam das Leis n.º 3/99, 4/99, 5/99, 6/99, 7/99 e 8/99, relativamente à Orgânica, Serviços de Apoio, Procedimentos, Fiscalização Sucessiva, respectivamente.

Abrange actividades como a elaboração de pareceres prévios sobre a Conta Geral do Estado, julgamento das contas dos exatores e demais responsáveis pela gestão dos recursos públicos; apreciação da legalidade dos actos e contratos administrativos e de alienação do património do estado e realização de auditorias aos organismos sujeitos à sua jurisdição.



Presidente TC S.Tomé e Príncipe
Conselheiro Francisco Fortunato
Pires

1. O que são impactos? Qual a importância da sua avaliação?

Um desafio que a maioria dos Estados enfrenta é a necessidade de adoptar políticas públicas sustentáveis, traduzidas na conciliação entre a promoção do bem-estar social e a indispensável contenção da despesa pública.

A preocupação central nesta matéria é a de assegurar a continuidade de um adequado nível de prestação de bens e serviços públicos, quer em quantidade quer em qualidade, para a satisfação de necessidades comuns, garantindo em simultâneo o financiamento sustentável dos sistemas, sem onerar as gerações futuras.

Daqui resulta a necessidade de adoptar medidas de forte disciplina orçamental, orientadas para o combate dos défices, que envolvem a adopção de reformas de fundo na Administração e nos serviços públicos, em particular nos sectores sociais, com uma especial preocupação de redução da despesa corrente.

A avaliação dos impactos das actividades dos Tribunais de Contas se apresenta cada vez mais como elemento de sua legitimação junto à sociedade.

Neste contexto, importa equacionar o papel das Instituições Superiores de Controlo, como órgãos do Estado que promovem a cidadania financeira, ajudando os cidadãos a conhecerem melhor o destino das verbas provenientes dos impostos que pagam.

Trata-se, no fundo, de reflectir sobre o modo como as Instituições Superiores de Controlo poderão contribuir de facto para o reforço da disciplina financeira, da prestação de contas, da responsabilidade e da equidade inter-geracional, nomeadamente através das suas recomendações tanto na vertente pedagógica como punitiva.

Entretanto, há, em geral, limitações importantes nas metodologias de avaliação de impacto mais usualmente difundidas, muitas delas baseadas em relações lineares entre as actividades dos Tribunais de Contas e os respectivos resultados numa óptica predominantemente económica.

A ampliação do escopo da avaliação, por meio da agregação de outras dimensões além da económica, ou seja a social, ambiental e criação de capacitação, por exemplo, e da construção daquilo que se compreende por impacto a partir dessas diferentes dimensões, permite, entre outras, acções mais coordenadas de planificação e de estratégias de actividades mais abrangentes, via introdução dos diferentes actores envolvidos nesse processo.

De igual modo a avaliação desses impactos, permite facilitar a aceitação da actividade fiscalizadora dos Tribunais de Contas nos Países onde a fiscalização é vista como intromissão e a Prestação de Contas ainda é incipiente.

2. Um processo em evolução

A gestão de qualquer entidade pública não reside apenas no facto de se fazer contabilidade para cumprir a legislação mas sim na necessidade de controlar o património público de forma a acompanhar as mutações decorrentes das decisões dos gestores em busca de melhores resultados e da aplicação eficiente dos recursos.

Impõe-se por isso perguntar: para onde vamos? Pensamos que nos cabe, com exclusividade, escolher entre dois evidentes caminhos: o primeiro, permanecer quietos, mudos e imutáveis, aceitando a imolação e o isolamento que alguns nos querem impor, com a consequente politização das auditorias públicas, ou a sua submissão aos poderes instalados.

Ou, seguiremos pela outra alternativa e, sem ter medo ou preguiça, iremos além, decifrando o enigma que a esfinge da desconfiança nos antepõe, mostrando e demonstrando à opinião publica que, se engatinhmos na infância, se porventura deambulamos

em alguns passos de adultos, teremos na maturidade, a determinação e competência para ajudar a sociedade São-Tomense no combate desse seu flagelo maior que é a corrupção e o desvio da coisa pública do seu legal destino.

Para tanto, impõe-se demonstrar que o Tribunal de Contas não se resume ao seu colegiado dirigente nem a um ser etéreo e estático à espera de que se lhe encaminhe números e contas para um julgamento formal e aligeirado.

Antes, pelo contrário, o que devemos é hastear em mastro bem alto a bandeira das nossas diferenças, até porque não usamos a camisa de força que aprisiona o Poder Judiciário impossibilitado de agir sem demanda. Nós podemos muito no plano jurídico, porque estamos instrumentalizados para julgar e agir, divulgar e comunicar, sustar e multar, tudo ao mesmo tempo.

Mas, especialmente, havendo carência no País de um processo sistemático de auditoria, é esse o vácuo que precisamos intensivamente ocupar - até por imposição constitucional com o desenvolvimento e aprimoramento de técnicas, para que possamos ser reconhecidos como um órgão dinâmico, actuante e, sobretudo, eficiente e eficaz, capaz de investigar, descobrir e punir.

Assim, e porque a nossa missão é ajudar o Estado na poupança dos seus recursos, quanto maior for a força da nossa coerência actuante maior será o impacto das actividades do Tribunal de Contas junto da Sociedade. Só assim marcaremos pela positiva a diferença.

Desta forma, se não devemos aceitar a crítica pueril e banal que visa tão somente o descrédito da Instituição - pondo em risco o próprio sistema democrático, ao escancarar as portas do bem público à corrupção - não podemos, entretanto, temê-las, quando construtivas.

Nós, membros dos Tribunais de Contas aceitemos e assumamos nosso papel na certeza de que poder não é o que se expõe, mas, sim, o que se impõe! O que importa é aperfeiçoarmo-nos cada dia, todos os dias, revendo as nossas metodologias e melhorando os meios ao nosso dispor.

O planeamento dos impactos. Enquadramento metodológico

O planeamento é essencial para conseguir impactos significativos.

Durante as Sessões Plenárias em que são feitos os Programas de Acção do Tribunal de Contas, tem-se tido o cuidado de levar em consideração boa colecta de informações prévias, quanto à necessidade da intervenção a programar, sua concretização em face dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis bem como à conjuntura.

Esse cuidado tem a ver com o facto da Instituição ser jovem, dispor de poucos recursos e ser absolutamente necessário planificar as suas actividades com vista a obter melhores resultados com menos custos.

Análise de impactos

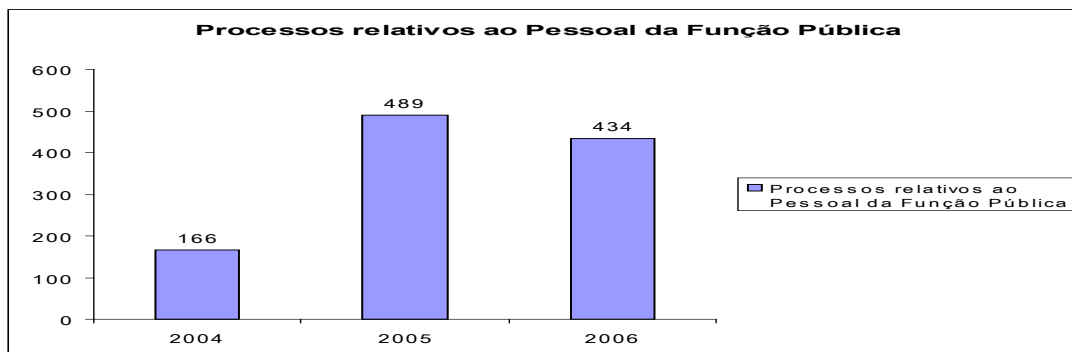
A análise de impactos está directamente relacionada com o processo de produção, recolha e tratamento de dados. O actual estágio de desenvolvimento das instituições da administração pública santamente ainda não permite uma sistemática recolha, selecção e análise de dados com a fiabilidade que um tal processo exige.

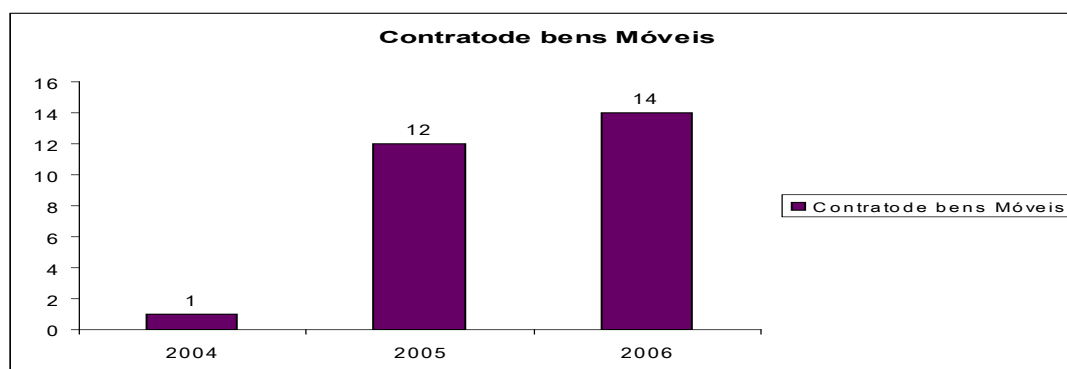
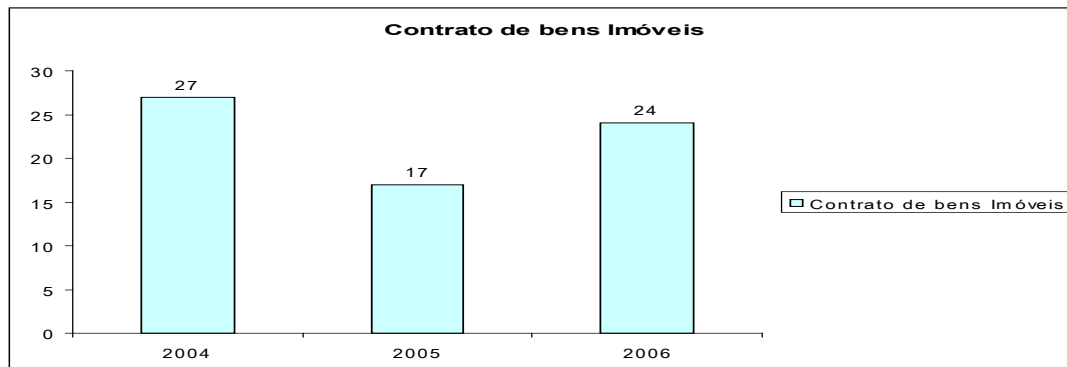
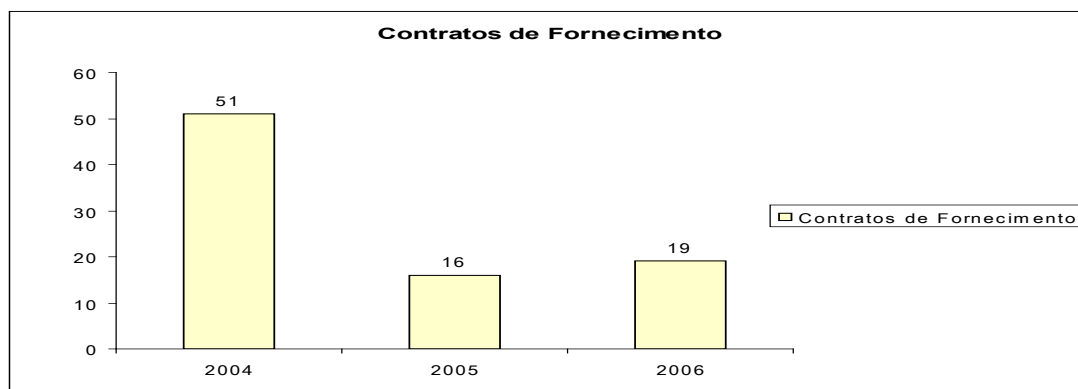
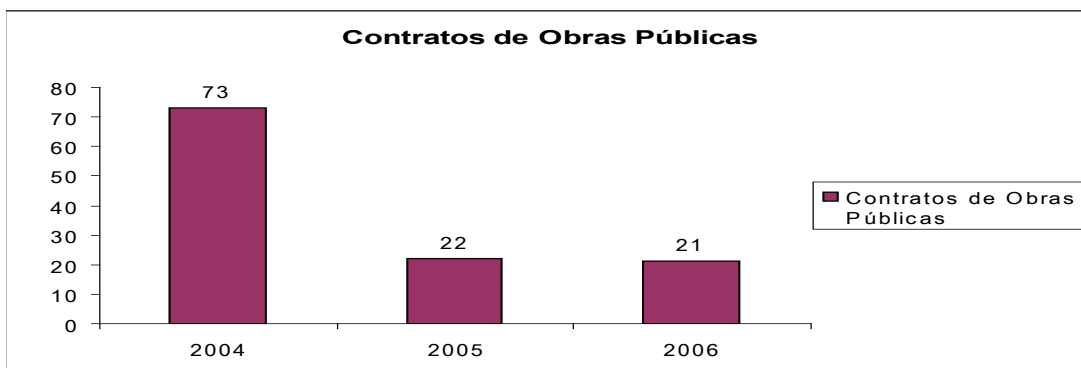
Apesar dos esforços empreendidos nesse sentido nomeadamente de permitir uma interligação entre todos os Organismos que intervêm na gestão dos recursos provenientes do Orçamento Geral do Estado, os resultados ainda não são satisfatórios.

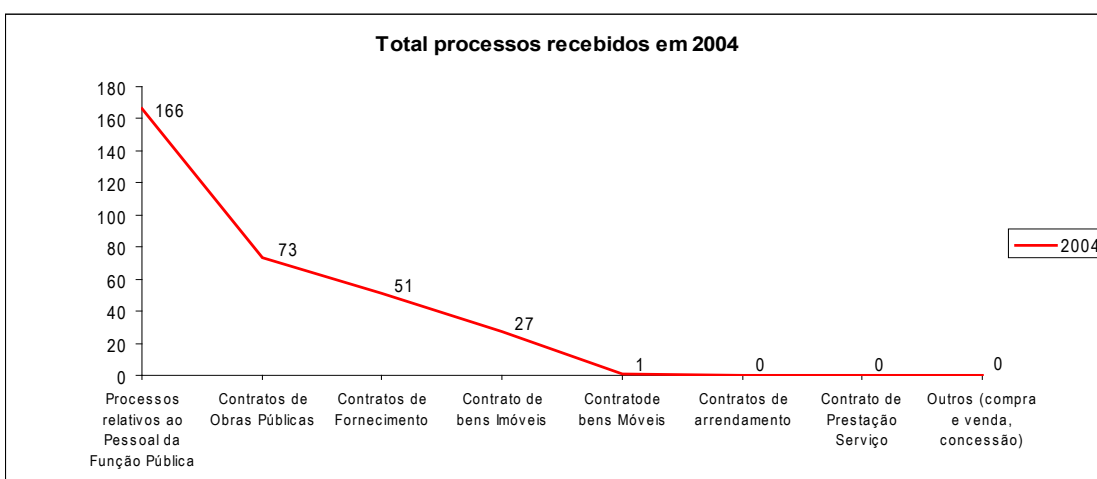
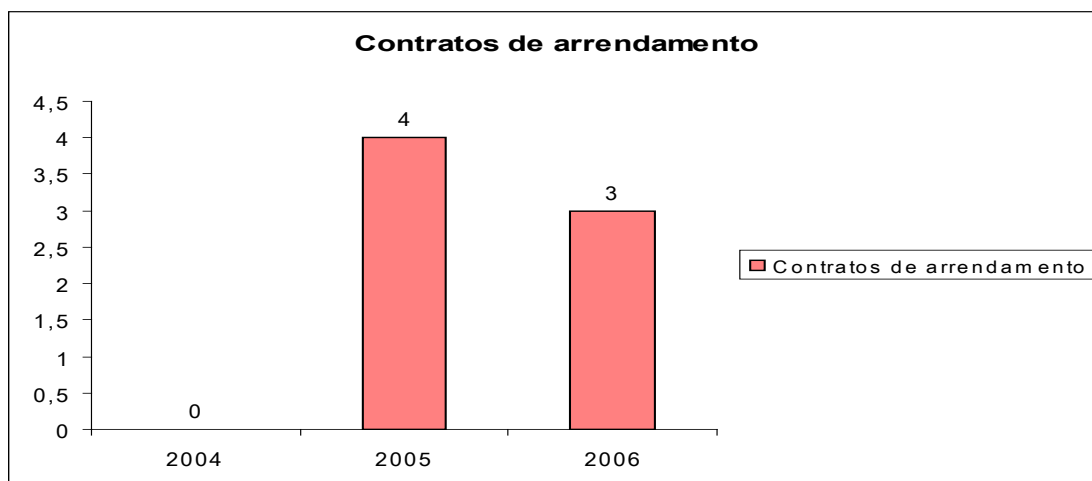
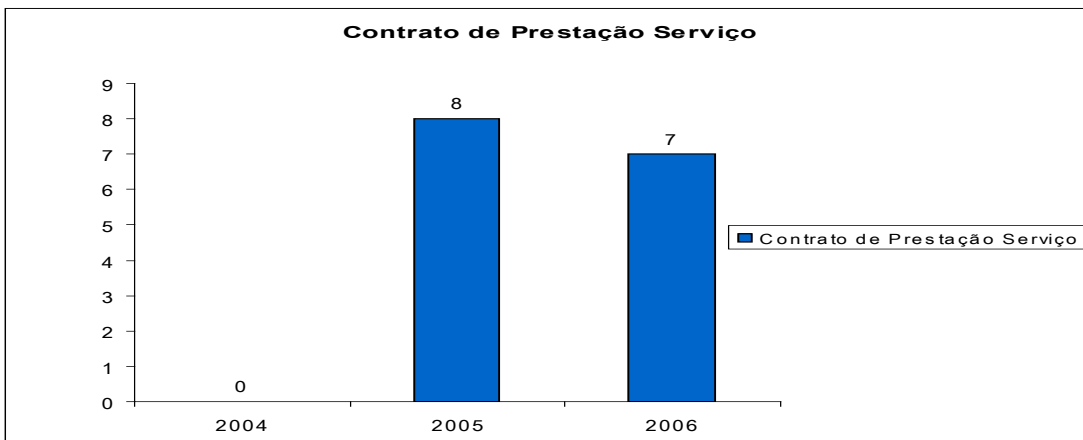
Alguns exemplos da avaliação de impactos no Tribunal de Contas de S.Tomé e Príncipe

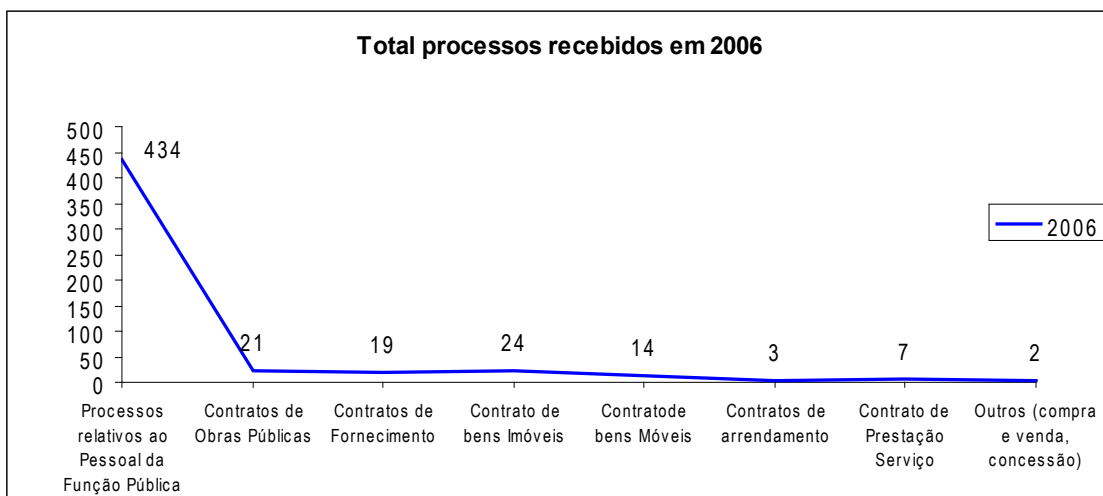
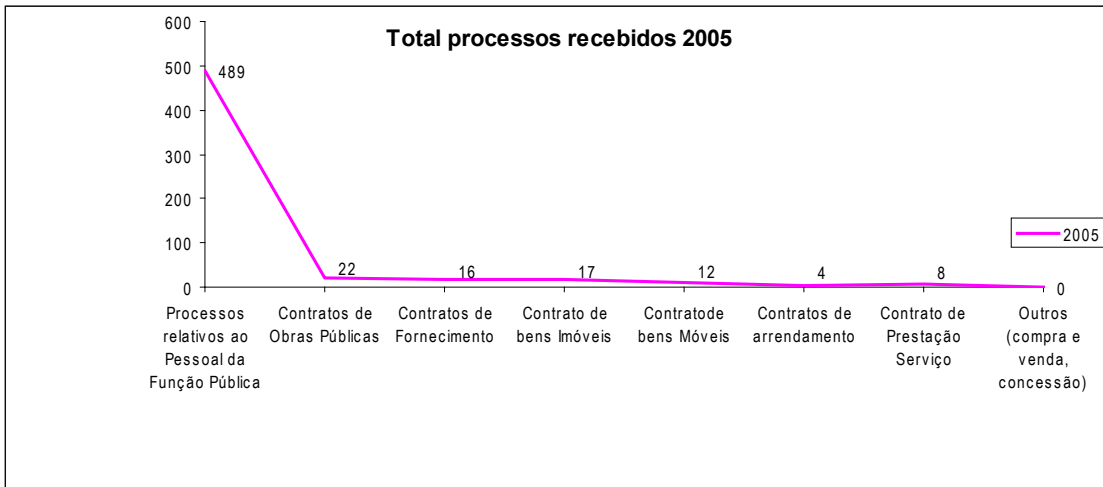
A juventude do nossa instituição Superior de Controlo, não permitiu ainda a realização de auditorias operacionais, aliado à falta de cooperação institucional doutras entidades, nomeadamente governamentais, não sendo por isso possível demonstrar de forma cabal qual o verdadeiro impacto das Actividades do Tribunal de Contas.

Todavia, desde a sua institucionalização até hoje o Tribunal de Contas já produziu várias decisões e acórdãos como demonstra o quadro abaixo:









Se olharmos com atenção para os números expostos no quadro podemos retirar duas conclusões com interesse para o tema em análise.

Primeira: forte crescimento no número de processos apreciados o que por si só demonstra o grau de aceitação da Instituição, fruto do seu trabalho pedagógico.

Segunda: forte diminuição em processos relacionados com a venda do património do Estado, o que demonstra que a actuação do Tribunal de Contas veio trazer maior rigor e transparência na alienação do património do estado.

Por outro lado, o número de recusas de visto nos processos de nomeação de servidores públicos demonstra claramente que o actividade do Tribunal de Contas veio trazer

ganhos de eficiência pois só passaram a ser nomeados para determinados postos pessoas que efectivamente possuem aptidões para tal.

Além disso, foram levadas a cabo auditorias, a determinados sectores da vida pública, nomeadamente à Direcção dos Impostos, das Alfandegas, do Orçamento, etc, cujas recomendações se traduziram em ganhos de eficácia e eficiência e conseqüentemente na melhoria do desempenho das entidades auditadas, com especial relevo no aumento das receitas cobradas e entregues ao Tesouro Público, e no melhor controlo das despesas realizadas, nomeadamente no capítulo das aquisições de bens e serviços e na realização de obras públicas.

Conclusão.

Os Tribunais de Contas assumiram nos últimos anos uma função de maior importância no âmbito dos Estados de direito. A independência e as garantias de isenção e de exigência e rigor tornaram-se pedras angulares de sistemas que visam: perseguir o dinheiro público; fazer da prestação de contas uma regra essencial; tornar a responsabilidade financeira um factor de disciplina; contribuir para o respeito das regras da concorrência; assegurar a defesa dos legítimos direitos e interesses dos contribuintes; combater activamente a fraude e a corrupção prevenindo-as e criando uma malha apertada que as desfavoreça; salvaguardar a equidade entre gerações; combater o mau uso do dinheiro e dos valores públicos, evitando o desperdício e incentivando a poupança e o investimento reprodutivo; favorecer a confiança cívica através do primado do rigor e das boas contas; e reduzir a despesa pública e o peso do Estado na economia como factores de racionalidade e de estabilização conjuntural.

Em suma a análise de impactos é fundamental para que o Tribunal possa conhecer-se a si próprio, melhorar o seu desempenho, rever as suas metodologias, melhorar a planificação das suas actividades, enfim justificar a sua existência e prosseguir o seu caminho.



TEMA 2

*Objectivos estratégicos
da OISC da CPLP 2008-2010*

2.^a Sessão de Trabalho

*Conselheiro Julião António
Presidente do TC de Angola*



Nota de abertura da 2.^a Sessão de Trabalho - Objectivos Estratégicos da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa 2008-2010

Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal anfitrião desta V Assembleia, Senhores Presidentes e Delegados dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, minhas Senhoras e meus Senhores, é com o maior prazer que presido a esta Sessão de Trabalho, dedicada à discussão e definição dos Objectivos Estratégicos da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para 2008-2010, que nos levará certamente, na linha do Plano Estratégico da INTOSAI definido para 2005-2010, ao estabelecimento de um Plano Estratégico para a nossa Organização para 2008-2010.

É com bastante regozijo que me apraz registar que seremos das primeiras Organizações Regionais da INTOSAI a aprovar um Plano Estratégico.

A aprovação deste Plano irá certamente ao encontro de todas as nossas vontades, pois este assunto já vem sendo falado entre nós há algum tempo.

Caberá ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde e ao Senhor Secretário-Geral serem relatores desta sessão de trabalho, que será moderada pelo Senhor Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique.

Gostaria agora de convidar todos os Membros a apresentarem, de uma forma sucinta, os seus contributos escritos, caso o entendam, podendo também quem não o fez fazê-lo agora: TC Angola

TC Brasil

TC Cabo Verde

TC Moçambique

TC Portugal

TC S. Tomé e Príncipe

Comissariado da Auditoria de Macau

TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA



DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ACTUAL DA ISC DE ANGOLA

Pontos Fracos:

- Falta de competência na execução das suas decisões;
ex: aplicação dos meios de execução como a penhora e outros;
- Dependência Financeira do Governo (Ministério das Finanças);
- Deficiente capacitação ou superação dos Técnicos;

Pontos Fortes:

- Poder de julgar as Entidades Sujeitas à sua jurisdição;
- Competência de julgar as Contas dos responsáveis das Entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas e outras que a lei determinar;
- Responsabilidade Financeira Reintegratória;
- Independência Administrativa e Financeira das ISC;
- Realização por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, Auditorias de natureza contabilística, financeira ou patrimonial das Entidades sujeitas à sua jurisdição;
- Beneficia do dever de Cooperação de todas as Instituições Públicas ou Privadas;
- Capacidade de recorrer à empresas de auditoria independentes;
- Um órgão soberano, na medida em que as suas decisões são reapreciadas pelo seu Plenário.

Visão:

- Pautar pelo critério dos três “E” Economia, Eficiência e Eficácia, na utilização dos recursos públicos;
- Necessidade do aumento de pessoal técnico e formação especializada dos quadros.

- Estabelecer padrões de controlo mais eficientes na relação Tribunal de Contas-Gestores.

Objectivos Estratégicos da OISC da CPLP

- Assegurar a adequada estrutura de execução das actividade de auditoria e fiscalização das instituições membros;
- Apoiar a formação dos técnicos das ISC, sobretudo as mais novas;
- Apoio na formação profissional dos magistrados e técnicos da OISC da CPLP;
- Fortalecer o nível de relacionamento entre os membros da OISC da CPLP, através da troca de experiência ou intercâmbio mútuo;
- Tornar mais interventiva a acção da OISC da CPLP a nível da Intosai;
- Fazer recurso com maior frequência, às empresas especializadas em auditoria.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - BRASIL



CONTRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/BRASIL

PROPOSTA DE REFERENCIAL ESTRATÉGICO DA OISC/CPLP1 - 2008-2010

Missão

Promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas Instituições Membros, mediante a cooperação mútua nos campos do controle e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

Visão

Ser reconhecida por contribuir de forma efetiva para a excelência de suas Instituições Membros no controle e fiscalização do uso dos recursos públicos e por disseminar cultura de integridade, responsabilidade e transparência em benefício de cada país.

Pontos Fortes

1. Língua comum e históricos laços que unem suas Instituições.
2. Interesse comum na troca de experiências e informações, com base em documentação técnica.
3. Facilidade para realização de debates, cursos e estágios para auditores e servidores, bem como permuta de material especializado.
4. Existência de Secretaria-Geral, promotora e executora das decisões da Organização e órgão de contato entre os Tribunais lusófonos.
5. Funcionamento de Centro de Estudos e Formação, pelo que aperfeiçoa-se técnico e pela elaboração de estudos, edição de publicações e atos normativos.
6. Similitude da natureza das Instituições Membros (Tribunais de Contas) e consciência sobre o papel que cada uma desempenha na tarefa de zelar por melhor gestão dos recursos públicos.
7. Contribuição prestada aos Tribunais da Organização com vista a facilitar a modernização institucional.

1 A contribuição do TCU/Brasil baseou-se também nas sugestões apresentadas pelo Tribunal de Contas de Portugal.

8. Soma de experiências e informações de suas Instituições Membros passíveis de intercâmbio.
9. Apoio irrestrito das Presidências das Instituições Membros às atividades da OISC/CPLP.
10. Apoio do secretariado executivo da CPLP às ações da OISC/CPLP.
11. Atual tendência internacional para apoiar as instituições que combatem a corrupção, a defesa dos valores éticos e a conservação do meio ambiente, entre outras questões de interesse global.
12. Existência de organizações que financiam programas de cooperação técnica.

Oportunidades de melhoria

1. Recursos financeiros escassos e insuficientes com a atual estrutura de financiamento da OISC/CPLP.
2. Possibilidade de melhoria na utilização dos modernos sistemas e tecnologias de informação, incluindo sistema de videoconferência.
3. Aperfeiçoamento das avaliações periódicas de desempenho dos órgãos da OISC/CPLP.
4. Intensificação do acompanhamento e da avaliação da implementação dos planos bienais de atividades de cooperação.
5. Relacionamento passível de melhoria com outros organismos internacionais.

Objetivos Estratégicos

1. Desenvolver competências técnicas essenciais ao bom funcionamento das Instituições Membros.
2. Estimular a partilha de conhecimentos e experiências das Instituições Membros.
3. Assegurar adequado suporte orçamentário e logístico para o bom funcionamento da OISC/CPLP.

Estratégias

Elas representam a forma como os objetivos preferenciais devem ser alcançados.

Considerando que cada estratégia pode influenciar mais de um objetivo, elaborou-se a tabela a seguir que aponta o relacionamento das estratégias com os objetivos estratégicos.

N.º	Estratégias	OBJ 1	OBJ 2	OBJ 3
1	Programar, divulgar e desenvolver ações de formação e de assistência técnica nas áreas de interesse dos Tribunais Membros.	X		
2	Promover e facilitar a transferência de conhecimentos entre as Instituições Membro	X	X	
3	Assegurar a disponibilização de trabalhos técnicos e de informação relativa às melhores práticas sobre acompanhamento do acolhimento das recomendações oriundas dos Tribunais Membros, em especial, por meio do sítio da OISC/CPLP na Internet.	X	X	
4	Fomentar a organização de Encontros para partilha de experiências no âmbito do monitoramento da aplicação das recomendações das ISC.	X	X	
5	Identificar e explorar outras fontes de financiamento para a Organização.	X		X
6	Desenvolver parcerias com outras organizações internacionais que possuam objetivos similares relativos à prestação de contas, à luta contra a corrupção e a fraude e à defesa do meio ambiente.	X	X	X
7	Promover a utilização de tecnologias de informação e comunicação	X	X	X
8	Estimular a partilha de conhecimentos e experiências relativas ao cumprimento das recomendações das Instituições Membros.	X	X	

TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE



1. ENQUADRAMENTO

Por ocasião da realização da IV Assembleia Geral da Organização das Instituições Superiores de Controlo (OISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), os representantes das referidas instituições superiores de controlo decidiram elaborar um Plano Estratégico da OISC (PE) cuja proposta deveria ser apresentada na próxima Assembleia Geral dos Tribunais de Contas da CPLP a decorrer na cidade do Porto de 08 a 10 de Maio do corrente ano.

A finalidade destes subsídios é contribuir para a definição e adopção de uma metodologia comum de elaboração do PE da organização.

O PE propriamente dito visará nomeadamente:

- a) Melhorar a estrutura organizativa e sistema de gestão das instituições superiores de controlo dos países da CPLP;
- b) Capacitar os recursos humanos das ISC;
- c) Melhorar e adoptar instrumentos eficazes de controlo das Finanças Públicas;
- d) Dotar as ISC de sistemas e programas informáticos necessários ao melhor desempenho das respectivas missões;
- e) Melhorar a sua relação com os poderes legislativos, executivos e judiciais.

Estes subsídios explicitam a missão e a visão que orientam as actividades das ISC, definem os objectivos estratégicos - os caminhos a adoptar para que cumpra a sua finalidade - e identificam as estratégias a seguir para atingir os objectivos.

Apresentam ainda os objectivos e os respectivos indicadores que permitirão acompanhar e mensurar o grau de alcance das metas definidas.

Os recursos, prazos e financiamento não foram abordados mas constituem elementos essenciais na planificação estratégica.

2. METODOLOGIA

Com vista ao estabelecimento do referencial estratégico (as necessidades comuns) e a elaboração do Plano Estratégico da OISC, seria desejável a adopção de uma metodologia apropriada de planeamento estratégico. Não tendo sido possível essa abordagem e

considerando o potencial impacto do PE, o Tribunal de Contas de Cabo Verde assume esta e as contribuições das outras ISC como um primeiro exercício que deve ser analisado cuidadosamente por todos e debatido em conjunto na V Assembleia Geral, a realizar-se no próximo mês de Maio. Entretanto temos total abertura para, conjuntamente, melhorar o documento a ser apresentado à referida Assembleia Geral.

Face à situação referida no parágrafo anterior entendeu-se, para a elaboração da presente proposta, adoptar a seguinte metodologia:

1. Consulta dos documentos da OISC da CPLP
2. Recolha de informação e consulta dos planos estratégicos, das ISC da CLPL, disponíveis na internet
3. Consulta de documentos relevantes das ISC da CPLP

3. DIAGNÓSTICO

3.1 Pontos Fortes e Oportunidades	Pontos Fracos e Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Língua comum e os históricos laços que unem os seus membros • Tradição administrativa próxima • Troca de experiências e informações com reflexos positivos para todos (que tem vindo a concretizar-se através de debates, permuta de material especializado, auditorias, cursos e estágios para auditores entre outras acções); • Existência de uma Secretaria-geral, promotora e executora das decisões da Organização e órgão de contacto entre os tribunais Membros; • Existência de um Centro de Estudos e Formação, responsável pelo aperfeiçoamento técnico e pela elaboração de estudos, edição de publicações e actos normativos, que todas as Instituições Membros tem apoiado e estimulado; • Similitude da natureza das ISC Membros (Tribunais de Contas) e a consciência sobre o papel que cada uma desempenha na árdua tarefa de zelar por uma melhor gestão dos recursos públicos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos financeiros escassos e insuficiências com a actual estrutura de financiamento da OISC da CPLP; • Insuficiente utilização dos modernos sistemas e tecnologias de informação, incluindo o sistema de vídeo conferência • Dificuldades de algumas ISC cumprirem o seu mandato constitucional como ISC devido à indefinição do quadro legal interno - que regula as relações da cada ISC com o respectivo Parlamento e Governo; • Problemas estruturais no sector público e na sociedade em geral, no caso de algumas ISC, que têm impacto considerável nas ambições da OISC • Fraca identidade profissional de auditores (ausência de organização profissional) • Ausência de Código de Conduta dos Auditores • Dificuldade em recrutar auditores com as características certas de algumas ISC cumprirem o

3.1 Pontos Fortes e Oportunidades	Pontos Fracos e Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Contribuição que pode ser dada pela OISC da CPLP aos seus Membros com vista a facilitar a modernização institucional; • Actual tendência, no mundo, para apoiar as instituições que promovem a luta contra a corrupção, o reforço de valores éticos e a conservação do meio ambiente, entre outras questões de interesse ao nível global; • Rede actual e potencial de parcerias de cada ISC; • Crescimento da importância das ISC nos respectivos países (as ISC começam a exercer o seu papel constitucional, se bem que fraco e incompleto em alguns casos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de independência financeira das ISC (o que, p.e., dificulta a realização de actividades relevantes e não permite definir e gerir, ela própria, o seu sistema salarial) • Nível de desenvolvimento díspar das ISC Membros.

4. PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA OISC/PROPOSTA

VISÃO

Assistir as ISC Membros da Organização a fortalecer a sua acção com vista à melhoria da gestão dos recursos públicos e a contribuir para uma cultura de integridade, responsabilidade e transparência.

MISSÃO

Fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das suas Instituições Membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

1. Contribuir para o desenvolvimento das Instituições Membros
2. Partilhar conhecimentos e experiências
3. Fortalecer e desenvolver a Organização das ISC da CPLP

ESTRATÉGIAS/MEDIDAS

ESTRATÉGIAS / OBJECTIVOS	1 Contribuir para o desenvolvimento das Instituições Membros	2 Partilhar conhecimentos e experiências	3 Fortalecer e desenvolver a Organização das ISC da CPLP
1. Criação de capacidade endógena de progresso das ISC, tendo em conta as diferentes fases de desenvolvimento de cada uma e construir um diálogo que tenha em conta a realidade de cada país	X	X	
2. Estabelecimento de parcerias entre as ISC da CPLP (incluindo Macau e Timor Leste) permitindo fortalecer relações, produzir com maior qualidade e aprimorar o desempenho institucional	X	X	X
3. Estruturação do processo de identificação e divulgação das melhores práticas com vista à partilha e utilização do conhecimento	X	X	
4. Aperfeiçoamento do processo de apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional e de formação especializada de quadros, enquanto condição previa e essencial para uma organização manter e continuar o seu desenvolvimento de capacidade	X	X	
5. Estabelecimento de mecanismos de acompanhamento / monitorização das recomendações resultantes da actividade interna das ISC da CPLP.			X
6. Estabelecimento de um plano de comunicação e utilização das tecnologias de informação para aumentar a eficiência na gestão interna e nas relações entre a OISC e outras entidades.			X
7. Reconhecimento da língua portuguesa como idioma oficial da INTOSAI		X	
8. Criação de mecanismos para o fortalecimento da situação financeira, compatível com a ambição da OISC	X		X
9. Desenvolvimento de relações e mecanismos de articulação com outras Organizações de ISC	X	X	

PLANO ESTRATÉGICO/SÍNTESE

VISÃO	Assistir os seus Membros a fortalecer a sua acção com vista à melhoria da gestão dos recursos públicos e a contribuir para uma cultura de integridade, responsabilidade e transparência
MISSÃO	Fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das suas Instituições Membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no caço do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos
OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir para o desenvolvimento das Instituições Membros • Partilhar conhecimentos e experiências • Fortalecer e desenvolver a Organização das ISC da CPLP
ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de capacidade endógena de progresso das ISC, tendo em conta as diferentes fases de desenvolvimento de cada uma e construir um diálogo que tenha em conta a realidade de cada país • Estabelecimento de parcerias entre as ISC da CPLP (incluindo Macau e Timor Leste) permitindo fortalecer relações, produzir com maior qualidade e aprimorar o desempenho institucional • Estruturação do processo de identificação e divulgação das melhores práticas com vista à partilha e utilização do conhecimento • Aperfeiçoamento do processo de apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional e de formação especializada de quadros, enquanto condição prévia e essencial para uma organização manter e continuar o seu desenvolvimento de capacidade. • Estabelecimento de mecanismos de acompanhamento/monitorização das recomendações resultantes da actividade interna das ISC da CPLP. • Estabelecimento de um plano de comunicação e utilização das tecnologias de informação para aumentar a eficiência na gestão interna e nas relações entre a OISC e outras entidades • Reconhecimento da língua portuguesa como idioma oficial da INTOSAI • Criação de mecanismos para o fortalecimento da situação financeira, compatível com a ambição da OISC • Desenvolvimento de relações e mecanismos de articulação com outras Organizações de ISC

5. INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Para avaliação e medida do desenvolvimento das acções destinadas à consecução das orientações estratégicas acima definidas apresentam-se alguns indicadores de realização:

1. Plano operacional para a implementação do PE 2008/2010, elaborado em XX
2. Índice de parcerias estabelecidas entre as ISC da CPLP
3. Numero de acções de intercambio técnico, jurídico, científico e cultural
4. Melhores práticas das ISC divulgadas
5. Proposta formal de reconhecimento da língua portuguesa como idioma oficial da INTOSAI, elaborada em XX
6. Mecanismos de acompanhamento /monitorização das recomendações resultantes da actividade interna da OISC definido e utilizado em XX
7. Plano de comunicação e utilização das TIC elaborado em XX
8. Mecanismo de articulação com outras organizações de ISC definidos em XX
9. Orçamento da OISC melhorado
10. Cooperação técnica com Macau e Timor iniciada em XX

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pressupostos

O plano estratégico tem como finalidade traduzir e comunicar a estratégia da organização e representa um instrumento de mobilização e valorização pois possibilita a percepção da respectiva contribuição no alcance da missão institucional das ISC. Estimula também a prática de reflexão estratégica que deverá ser consolidada a nível da OISC da CLPL.

O documento ora apresentado reúne os elementos indispensáveis para orientar as actividades da OISC, aprimorar a capacidade de resposta das ISC da CPLP e proporcionar uma visão sistémica da actuação.

Porém, não substitui a auto-avaliação de cada instituição, desejável neste processo

de elaboração do PE, pois só cada uma pode identificar as suas capacidades e potencialidades de contribuir para a melhoria da OISC.

Havendo ainda algum tempo (cerca de um mês) até à realização da V Assembleia Geral somos de opinião que cada ISC apresente as suas contribuições a serem analisadas durante a V Assembleia Geral.

Próximas acções

- Recolha das contribuições das ISC e harmonização do documento – Secretaria Geral
- Discussão e aprovação do Plano Estratégico - V Assembleia Geral
- Definição de um plano operacional para a implementação do PE – Conselho Directivo

7. FONTES

Para a elaboração da presente proposta foram consultados os seguintes documentos e sites:

- Propostas e Contribuições do TC de Portugal para a elaboração do Plano Estratégico da OISC - mensagem fax nº 24/ 08 – DG, 04-02-2008
- III Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Fortaleza – Ceará, 26 a 28 de Julho de 2004 – Centro de Estudos e Formação (Tribunal de Contas de Portugal) Lisboa, 2005
- IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Maputo, 18-22 de Julho de 2006 – Centro de Estudos e Formação (Tribunal de Contas de Portugal) Lisboa, 2007
- Plano Estratégico da Secretaria Geral de Administração (Segedam) para o quinquénio 2007/ 2011 – Tribunal de Contas da União, Agosto de 2006
- Plano Estratégico 2006/2010 – Tribunal de Contas da União, TCU, Brasília 2006
- Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional 2007/2010 – Tribunal de Contas de Cabo Verde, Dezembro de 2006

- Plano Corporativo do Tribunal Administrativo (PLACOR) – 2007/2010 – Tribunal Administrativo de Moçambique, 2007
- Projecto de Auditoria Pró Audit, Seminário de Encerramento 1ª e 2ª Fases, Comunicações e Plano Corporativo – Tribunal Administrativo de Moçambique, 2007

SITES:

- www.tcontas.ao – Tribunal de Contas de Angola
- www.tcu.gov.br – Tribunal de Contas da União, Brasil
- www.tc.cv – Tribunal de Contas de Cabo Verde
- www.ta.gov.mz – Tribunal Administrativo de Moçambique
- www.tcontas.pt – Tribunal de Contas de Portugal

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE MOÇAMBIQUE



A. MISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP

De acordo com o seu Estatuto, a ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP tem por missão fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das suas instituições Membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

B. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ACTUAL

Para que a Organização possa cumprir bem a sua missão é importante que se efectue o diagnóstico da situação actual que lhe permita ter uma boa percepção dos seus pontos fortes e das oportunidades e dos seus pontos fracos e das eventuais ameaças.

PONTOS FORTES E OPORTUNIDADES A EXPLORAR

Contributos:

1. Encontros periódicos (Assembleias Gerais), que permitem estabelecer objectivos, definir estratégias, metas e formas de alinhamento com programas da INTOSAI bem como a concertação de posições perante outros fóruns;
2. Crescente papel e significado da função dos Tribunais de Contas (Democracia, transparência na utilização dos fundos públicos e defesa do meio ambiente);
3. Sensibilidade dos Estados sobre o papel e valor das ISC.;
4. Ambiente favorável ao desenvolvimento dos Tribunais de Contas;
5. A Língua comum e históricos laços que unem os seus membros;
6. A troca de experiência e informações com reflexos positivos para todos, que tem vindo a concretizar-se através de debates, permuta de material especializado, auditorias, cursos estágios para auditores, entre outras instituições;
7. A similitude de natureza das ISC Membros (Tribunais de Contas) e a consciência sobre o papel que cada uma desempenha na árdua tarefa de zelar por uma melhor gestão dos recursos públicos;

8. A contribuição que pode ser dada pela OISC da CPLP aos seus membros com vista a facilitar a modernização institucional;
9. A actual tendência, no Mundo, para apoiar as instituições que promovem a luta contra a corrupção, o reforço de valores éticos e a conservação do meio ambiente, entre outras questões de interesse ao nível global.

PONTOS FRACOS E AMEAÇAS

Contributos:

1. Ausência de instrumentos orientadores para a uniformização dos métodos empregue na monitoria e avaliação das recomendações saídas dos encontros periódicos;
2. Insuficiente troca de experiência entre os Tribunais;
3. Escassez de recursos financeiros aliada à distância geográfica entre as ISC;
4. Insuficiente utilização dos modernos sistemas e tecnologias de informação, incluindo o sistema de videoconferência.

C. VISÃO

Efectuando o diagnóstico da situação actual importa estabelecer a Visão, ou seja, o que a organização que ser e como quer ser no futuro, no quadro da sua missão estatutária.

Contributo:

Apoiar as ISC da CPLP no seu processo de aperfeiçoamento institucional contínuo promovendo deste modo à melhoria da gestão dos recursos públicos nos respectivos países.

D. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Estabelecida a visão, há que definir as orientações e os caminhos a seguir pela Organização para que cumpra a sua finalidade e alcance a sua visão.

Os Objectivos Estratégicos são objectivos de nível superior e mais geral, que terão de ser clarificados e detalhados através das estratégias a seguir para os atingir.

Contributos:

1. Contribuir para o aperfeiçoamento profissional das instituições membros;
2. Apoiar à melhoria da organização e gestão das instituições membros;
3. Estabelecer parcerias com outras organizações congéneres.

E. ESTRATÉGIAS PARA ATINGIR CADA UM DOS OE INDICADOS:

Contributos:

OE 1 - Contribuir para o aperfeiçoamento profissional das instituições membros

- Estr.1 - Desenvolver um Currículo de formação em área de actuação das ISC;
- Estr.2 - Contribuir para a formação e capacitação dos técnicos levando em consideração o nível de desenvolvimento de cada instituição membro;
- Estr.3 - Definir um programa de formação contínua dos membros (Juizes Coneslheros);
- Estr.4 - Apoiar o processo de Certificação Internacional dos auditores;
- Estr.5 - Definir a carreira e perfil do auditor;
- Estr.6- Incentivar a realização de outras modalidades de auditorias a exemplo de auditoria informática, obras públicas, desempenho e de interesse ambiental;
- Estr.7- Apoiar a implementação de um programa de Desenvolvimento Gerencial, voltado para o quadro de gestores das ISC;

OE 2 - Apoiar à melhoria da organização e gestão das instituições membros

- Estr.1 - Apoiar o desenvolvimento de metodologias e manuais de procedimentos em matérias relacionadas com as áreas de actuação das ISC;
- Estr.2 - Compartilhar e ou desenvolver conjuntamente soluções de Tecnologias de Informação aplicáveis às ISC;

→ Estr.3 - Disseminar em língua portuguesa os principais documentos de trabalho da INTOSAI;

OE 3 - Estabelecer parcerias com outras organizações congéneres e Agências Internacionais

→ Estr.1 - Apoiar na promoção e divulgação do papel e importância das ISC;

→ Estr.2 - Promover acordos de parceria entre as ISC e outros organismos congéneres;

→ Estr.3 - Promover auditorias conjuntas através de mecanismos de acordos de parceria;

→ Estr.4 - Fomentar a troca de materiais de formação;

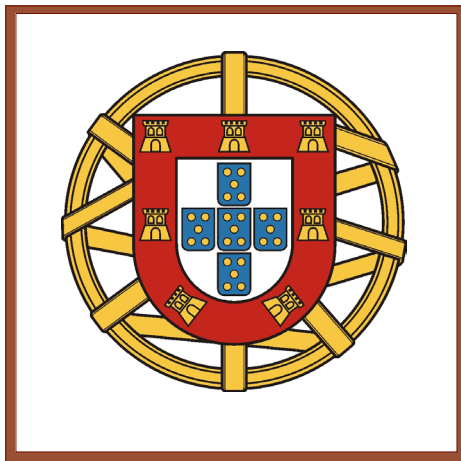
→ Estr.5 - Promover o controlo de qualidade dos trabalhos realizados pelas ISC;

→ Estr.6 - Desenvolver parcerias com outras organizações internacionais que prossigam objectivos similares relativos à prestação de contas, à luta contra a corrupção, fraude e a defesa do meio ambiente;

→ Estr.7 - Definir padrões comuns de actuação;

→ Estr.8 - Identificar fontes alternativas de financiamento.

TRIBUNAL DE CONTAS
DE PORTUGAL



A. MISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP

De acordo com o seu Estatuto, a ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP tem por missão fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das suas Instituições Membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

B. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ACTUAL

Para que a Organização possa cumprir bem a sua missão é importante que se efectue o diagnóstico da situação actual que lhe permita ter uma boa percepção dos seus pontos fortes e das oportunidades a explorar e dos seus pontos fracos e das eventuais ameaças.

Pontos fortes e oportunidades a explorar:

- A língua comum e os históricos laços que unem os seus Membros;
- A troca de experiências e informações com reflexos positivos para todos, que tem vindo a concretizar-se através de debates, permuta de material especializado, auditorias, cursos e estágios para auditores, entre outras acções;
- A existência de uma Secretaria-Geral, promotora e executora das decisões da Organização e órgão de contacto entre os Tribunais Membros, e de um Centro de Estudos e Formação, responsável pelo aperfeiçoamento técnico e pela elaboração de estudos, edição de publicações e actos normativos, que todas as Instituições Membros têm apoiado e estimulado;
- A similitude da natureza das ISC Membros (Tribunais de Contas) e a consciência sobre o papel que cada uma desempenha na árdua tarefa de zelar por uma melhor gestão dos recursos públicos;
- A contribuição que pode ser dada pela OISC da CPLP aos seus Membros com vista a facilitar a modernização institucional;
- A actual tendência, no Mundo, para apoiar as instituições que promovem a luta contra a corrupção, o reforço de valores éticos e a conservação do meio ambiente, entre outros questões de interesse ao nível global.

Pontos a aperfeiçoar:

- Recursos financeiros escassos e insuficientes com a actual estrutura de financiamento da OISC da CPLP;
- Insuficiente utilização dos modernos sistemas e tecnologias de informação, incluindo o sistema de videoconferência.

C. VISÃO

Efectuado o diagnóstico da situação actual importa estabelecer a VISÃO, ou seja, o que a Organização quer ser e como quer ser reconhecida no futuro, no quadro da sua missão estatutária.

Proposta de visão:

Ajudar as ISC Membros da Organização a fortalecer a sua acção com vista à melhoria da gestão dos recursos públicos e a contribuir para uma cultura de integridade, responsabilidade e transparência.

D. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Estabelecida a visão, há que definir as orientações e os caminhos a seguir pela Organização para que cumpra a sua finalidade e alcance a sua visão.

Os Objectivos Estratégicos são objectivos de nível superior e mais geral, que terão de ser clarificados e detalhados através das estratégias a seguir para os atingir.

Proposta de objectivos estratégicos:

- 1. Contribuir para o desenvolvimento das Instituições Membros (objectivo sugerido na reunião do Conselho Directivo de 9 de Maio de 2007);*
- 2. Estimular a partilha de conhecimentos e experiências relativos ao acompanhamento do acolhimento das recomendações das ISC;*
- 3. Fortalecer e desenvolver a Organização das ISC da CPLP.*

E. ESTRATÉGIAS PARA ATINGIR CADA UM DOS OE INDICADOS:

A estratégia (também designada por *Linhas de Orientação Estratégica*) indica os caminhos a seguir para atingir os objectivos.

OE 1 – Contribuir para o desenvolvimento das Instituições Membros

- Estr. 1.1 - Assegurar a programação e o desenvolvimento de acções de formação e de assistência técnica nas áreas de interesse das ISC;
- Estr. 1.2 - Promover e facilitar a transferência de conhecimentos entre os seus Membros;
- Estr. 1.3 - Promover a utilização de tecnologias de informação.

OE 2 – Estimular a partilha de conhecimentos e experiências relativos ao acompanhamento do acolhimento das recomendações das ISC

- Estr. 2.1 - Assegurar a disponibilização de trabalhos técnicos e de informação relativa às melhores práticas sobre acompanhamento do acolhimento das recomendações das ISC, nomeadamente através do sítio da OISC/CPLP na Internet;
- Estr. 2.2 - Fomentar a organização de encontros para partilha de experiências no âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações das ISC.

OE 3 – Fortalecer e desenvolver a Organização das ISC da CPLP

- Estr. 3.1 - Identificar e explorar outras fontes de financiamento para a Organização;
- Estr. 3.2 - Aperfeiçoar a estrutura e a administração da OISC da CPLP de modo a promover práticas que permitam resultados mais eficazes com os seus escassos recursos;
- Estr. 3.3 - Desenvolver parcerias com outras organizações internacionais que prosigam objectivos similares relativos à prestação de contas, à luta contra a corrupção e a fraude e à defesa do meio ambiente.

TRIBUNAL DE CONTAS
DE S. TOMÉ E PRÍNCIPE



INTRODUÇÃO

Ao longo de toda a sua história, as ilhas de S.Tomé e Príncipe conheceram, no essencial, dois ciclos económicos: O ciclo da produção do açúcar e o do cacau.

Já lá vão longínquos anos desde que a produção da cana do açúcar constituía a principal actividade económica nas ilhas. Portanto, maior impacto na actual estrutura produtiva do país, tem o ciclo da produção de cacau.

A cultura do cacau foi introduzida do final do século XIX e rapidamente se desenvolveu no território das ilhas. Já em 1913, S.Tomé e Príncipe era o maior produtor mundial do cacau, com uma produção próxima de 36 887 toneladas. No entanto, a partir dos anos 30 do século passado, inicia-se a queda de produção que prossegue até hoje. Estando a economia do país assente sobre a monocultura do cacau, advinha-se por conseguinte, que dificuldades enfrenta a governação para uma efectiva estabilização macroeconómica e o relançamento das bases para o desenvolvimento sustentado.

Face à situação, em 1987 as autoridades do país acordaram com os organismos financeiros internacionais a implementação de um programa de ajustamento estrutural. Os primeiros créditos de ajustamento estrutural e a assistência técnica do FMI serviram de suporte às acções que vieram a contribuir para um ligeiro crescimento do PIB, no período 1987-1997. Mesmo assim, o crescimento médio anual no período, revelava-se insuficiente para combater a crise, uma vez que o nível do crescimento era inferior à taxa de crescimento da população (2,6 %).

Não obstante se ter registado uma recuperação da economia São-Tomense com níveis de crescimento do PIB acima da taxa de crescimento da população à partir de 2000 e uma diminuição da taxa de inflação que passou de 21% para cerca de 9% em 2002, a permanência crónica de desequilíbrios estruturais, condicionaram a deterioração deste indicador a partir de 2003, tendo a inflação em 2007 se situado de novo à uma taxa de 20%.

A queda da produção interna e conseqüentemente o baixo nível de arrecadação das receitas fiscais, associado à deterioração dos termos de troca e a crescente subida do preço do petróleo no mercado internacional, estão na causa do défice público que se vem agravando nos últimos anos.

Depois de se ter registado défices sucessivos na execução do OGE durante a década de

80 e de na sequência de esforços consentidos para melhorar os indicadores das finanças públicas, o saldo primário passou à excedentário em 0,7% do PIB em 1998, 1,2% e 2% em 1999 e 2000 respectivamente, porém, desde 2003 que este indicador se vem deteriorando de novo (10% do PIB em 2006).

Ora, face ao cenário descrito, tanto as Grandes Opções do Plano aprovadas para o ano 2007, como a proposta para o presente exercício económico, condensam no seu centro os desafios emergentes da situação reinante, em harmonia com os objectivos constantes da Declaração do Milénio. Portanto, os grandes eixos de actuação governativa estão orientados essencialmente para:

- O combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentado;
- A melhoria da qualidade de vida dos cidadãos;
- A reorganização do aparelho do Estado.

As Grandes Opções do Plano destacam a importância da manutenção e consolidação do regime democrático, para o progresso do país, tendo em conta a relação directa existente entre a democracia, o desenvolvimento humano e a defesa dos direitos humanos.

Não constitui dúvidas para ninguém, que a consecução de tais objectivos, só será possível através da boa governação. A boa governação é um precioso recurso a capitalizar e, apresenta-se hoje como rampa de acesso à importantes conquistas junto das autoridades financeiras e monetárias internacionais. A afirmação da cidadania e o reforço da democracia são o reflexo de uma administração colectiva baseada nos princípios do rigor e da transparência.

Sendo assim, o combate à pobreza, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e a reorganização do aparelho do Estado, far-se-ão por conta do aumento da transparência na administração, da prestação de contas e da promoção da igualdade de oportunidades. A almejada reforma de toda a máquina administrativa do Estado, com pendor sobre a modernização da gestão das finanças públicas, insere-se no quadro do crescimento económico e da redução da pobreza, pelo que a estratégia da sua implementação, passa necessariamente pela avaliação permanente do processo de gestão e do aperfeiçoamento do mecanismo de prestação de contas, através de um órgão de controlo externo, independente e competente para o efeito.

TRIBUNAL DE CONTAS DE S.TOMÉ E PRÍNCIPE E A OISC CPLP

Em S.Tomé e Príncipe o Tribunal de Contas foi instituído a 10 de Junho de 2003. Tendo embora assento constitucional e, a esse nível, consagrado como órgão de soberania do Estado, a sua organização e funcionamento insere-se num pacote de seis diplomas legais.

Tribunal Financeiro, define-se como **órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (Lei n.º 3/99, Lei Orgânica do TC, artigo 1.º, n.º 2)**, estando sujeitos à sua jurisdição o Estado e todos os seus serviços à toda extensão do território nacional.

A apreciação da legalidade financeira nos processos de julgamentos de contas ou fora deles integra a conformidade à lei, a regularidade e a gestão segundo critérios de economia, eficiência e eficácia **(n.º 3 do art.º 1.º da Lei n.º 3/99)**.

O pacote legislativo acima citado foi concebido face à enorme complexidade da estrutura económico-financeira que as Instituições públicas ou com relevante intervenção pública, actualmente revestem e, que exige uma ISC dotada de amplos poderes e independência, de molde a desempenhar cabalmente as funções de controlo financeiro que lhe estão legalmente cometidas.

Efectivamente, o controlo financeiro externo tem avançado extraordinariamente nos últimos decénios em função das conclusões dos Congressos da INTOSAI e de alguns outros documentos saídos desta Organização.

Deve destacar-se, em especial, a chamada **“Declaração de Lima”** de 1977, que representa uma sùmula dos critérios a que tem de presidir uma instituição deste tipo, no novo contexto das finanças públicas nacionais e mundiais e na qual se refere:

“1 - Uma ISC só pode cumprir eficazmente as suas funções sendo independente da instituição controlada e estando protegida das influências exteriores.

2 - A ISC e o seu grau de independência devem reger-se pela constituição; os aspectos concretos poderão ser regulados por intermédio de leis. Devem gozar especialmente de uma protecção legal suficiente, garantida por um Tribunal Supremo, contra qualquer ingerência na sua independência e nas suas competências de controlo.”

O Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, dispondo dos instrumentos, ora enunciados, integra, tal como os demais membros aqui presentes, o grupo das chamadas ISC, Instituições Supremas de Controlo, que não são nada mais, do que organizações que promovem a transparência e a responsabilidade de prestar contas, que são, por sua, vez os pilares da boa governação.

Comungando preocupações comuns e munidos de um instrumento tão precioso, como é a língua que colectivamente partilhamos, torna-se evidente cada vez mais, no nosso entender, a necessidade do reforço das linhas de acção da OISC-CPLP.

O actual contexto macroeconómico da maioria dos nossos países, já longamente descrito, aconselha-nos a reforçar a coesão desta organização, mobilizar sinergias e definir estratégias comuns, visando objectivos de médio prazo, tirando partido das potencialidades de cada um, aprendendo com a experiência de uns e outros, capitalizando, enfim, a boa vontade de todos.

Este é, para nós, o pressuposto de base, a razão porque reputamos de importante a concepção e a materialização de um plano estratégico de desenvolvimento para a nossa organização no período 2008-2010.

Pela importância que conferimos ao assunto, atentos ainda ao facto de podermos vir a dispor no âmbito desse plano, de uma grande frente de colaboração para fazermos face às gigantescas tarefas que temos pela frente no plano interno, predispusemo-nos a dar a nossa colaboração, não obstante algumas limitações com que confrontamos, imbuídos do espírito de que um plano estratégico de desenvolvimento, não é senão o resultado de uma análise com o concurso de todos e na certeza de que as principais destinatárias das acções a desenvolver serão as nossas ISC.

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS 2008-2010 DA OISC DA CPLP

A. Missão da OISC- CPLP

A necessária conciliação entre os vários interesses estratégicos dos membros da OISC- CPLP não constitui factor de alteração, no essencial, do sentido e dos nobres ideais que nortearam a sua criação, daí que a missão que lhe está reservada, mantém-se actual, pois a realização de um desiderato como sendo ***o fomento do desenvolvimento e o aper-***

feioamento das instituições membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos, representa um desafio de tamanha grandeza, que se prolongará no tempo, sob novas formas, à medida das transformações sociais emergentes.

B. Diagnóstico da Situação Actual

Fazendo um diagnóstico da situação actual, para além dos pontos que constam do levantamento já efectuado, a organização deverá também ter em conta o seguinte:

Pontos Fortes e Oportunidades

- A língua comum e os laços históricos que unem os seus membros;
- Todos os membros são TC
- A difusão de acções levadas a cabo pelos Tribunais pela influencia positiva que tem junto dos governantes dos demais países versus a actuação dos respectivos TCs
- Necessidade de enfrentar problemas comuns (problemas ambientais, transparência na gestão do dossier petróleo)

Pontos Fracos e Ameaças

- A dispersão geográfica dos membros
- A diferença dos níveis de utilização e domínio das TIC
- A filiação em organismos de integração regionais diferentes

C. Visão

Em função da missão estatutariamente definida e ponderadas as questões emergentes do diagnóstico da situação actual, deve-se reforçar a visão do futuro da organização, pois ela deverá constituir-se em instrumento seguro, na óptica, não apenas de ***ajudar as ISC membros a fortalecer a sua acção com vista à melhoria da gestão dos recursos públicos, mas também de elevar o nível de confiança dos cidadãos nas ISC e a contribuir para uma cultura de integridade, responsabilidade e transparência.***

D. Objectivos Estratégicos

1. Promover a prestação de contas;
2. Promover a gestão do conhecimento e capacitação dos recursos humanos das ISC;
3. Elevar o prestígio internacional da OISC- CPLP ante outras organizações congéneres.

E. Estratégias a Utilizar

OE 1 – Promover a Prestação de Contas

Estratégia 1.1: Desenvolver parcerias entre os membros da organização com vista a difusão e aplicação de normas profissionais compatíveis com as exigências e prerrogativas das ISC, tirando partido da experiência daquelas, cujo nível de avanço nesta matéria, se mostra mais evidente;

Estratégia 1.2: Divulgação das actividades das ISC, proporcionando maior acessibilidade aos medias e o público em geral, às informações sobre todo o processo do seu funcionamento, bem como as mudanças decorrentes da sua acção junto das entidades sujeitas ao seu controlo;

Estratégia 1.3: Desenvolver acções que permitam a permanente superação do nível técnico-profissional dos recursos humanos das ISC, conjugado com a adequada modernização dos serviços, com vista a conferir uma elevada qualidade às missões de auditoria e aos demais produtos que oferecem à sociedade no âmbito do cumprimento das suas atribuições.

OE 2 – Promover a Gestão do Conhecimento e a Capacitação dos Recursos Humanos das ISC

Estratégia 2.1: Assegurar a realização de encontros e seminários, com vista a intensificar a melhor partilha das diversas experiências adquiridas e a criação de oportunidades para a divulgação de novas metodologias, tecnologias e práticas aplicáveis em ambiente de controlo externo;

Estratégia 2.2: Aperfeiçoar os mecanismos de divulgação e distribuição de publicações, ensaios e outras formas de produção intelectual de temas relacionados com as actividades das ISC;

Estratégia 2.3: Patrocinar a participação dos quadros em concursos e outros eventos que promovam a produção literária, em matéria conexa com a actividade de controlo externo, mediante a atribuição de prémio que estimulem e incentivem uma tal prática.

OE 3 – Elevar o prestígio internacional da OISC-CPLP ante outras organizações congéneres

Estratégia 3.1: Consolidar o processo de estruturação e criação de capacidade interna da OISC-CPLP para o seguimento e o tratamento das questões relativas à materialização do plano estratégico a aprovar;

Estratégia 3.2: Mobilização de fundos e outros meios necessários a garantir o funcionamento da organização e a aplicação do seu plano de desenvolvimento estratégico;

Estratégia 3.3: Intensificação de acções que visem a divulgação das actividades da organização e dos seus membros;

Estratégia 3.4: Garantir o aperfeiçoamento dos mecanismos de decisão da organização, adoptando práticas que assegurem a plena e efectiva participação dos seus membros nas suas actividades.



**REUNIÃO DELIBERATIVA DA ASSEMBLEIA GERAL
DECLARAÇÃO DO PORTO**

As Instituições Membros da Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, reunidas na sua V Assembleia Geral na cidade do Porto, Portugal, de 8 a 9 de Maio de 2008, aprovam a presente DECLARAÇÃO DO PORTO, contendo as CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES relativas ao tema IMPACTOS DA ACTIVIDADE DAS ISC, bem como o *PLANO ESTRATÉGICO PARA 2008-2010 DA OISC DA CPLP*, que consubstanciam esta Declaração.

I. IMPACTOS DA ACTIVIDADE DAS ISC

Conclusões

Conscientes da missão que lhes está legalmente cometida as ISC consideram que:

1. É essencial a avaliação dos impactos da sua actividade, quer no aperfeiçoamento da gestão pública, quer no combate à corrupção, à fraude e ao desperdício.
2. A avaliação dos impactos poderá funcionar como um barómetro da eficácia da actuação das ISC.
3. A análise do impacto obtido em resultado do seu trabalho permitirá às ISC uma melhor definição de estratégias e planeamento das acções a desenvolver.

Recomendações

1. As ISC devem promover o aperfeiçoamento da gestão pública e o combate à corrupção, à fraude e ao desperdício.
2. As ISC devem desenvolver metodologias adequadas para a avaliação dos impactos da sua actividade, identificando, na fase de diagnóstico e planeamento do controlo, as acções com maior potencial para a maximização dos impactos.
3. As ISC devem promover o acompanhamento da execução das suas recomendações para que os impactos da sua actividade se tornem efectivos.

II. PLANO ESTRATÉGICO 2008-2010 DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP

A. MISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS ISC DA CPLP

Nos termos do seu Estatuto, a ORGANIZAÇÃO das ISC DA CPLP tem por **missão**:

Fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das suas Instituições Membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos recursos públicos.

B. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ACTUAL

Para que a Organização possa cumprir bem a sua missão é importante conhecer bem o contexto interno dos países dos seus membros, o contexto internacional em que se insere e ter uma boa percepção dos seus pontos fortes e das oportunidades de aperfeiçoamento.

Pontos fortes:

- A língua comum e os laços históricos que unem os seus Membros;
- Interesse comum na troca de experiências e informações, com base em documentação técnica;
- Facilidade para realização de debates, cursos e estágios para auditores e servidores, bem como permuta de material especializado;
- Similitude da natureza das Instituições Membros (todos os membros são Tribunais de Contas) e consciência sobre o papel que cada uma desempenha na tarefa de zelar por melhor gestão dos recursos públicos;
- Contribuição prestada aos Tribunais da Organização com vista a facilitar a modernização institucional;
- A existência de uma *Secretaria-Geral*, promotora e executora das decisões da Organização e órgão de contacto entre os Tribunais Membros;
- O funcionamento de um *Centro de Estudos e Formação*, responsável pelo aperfeiçoamento técnico e pela elaboração de estudos, edição de publicações e actos normativos;

- Apoio do secretariado executivo da CPLP às ações da OISC/CPLP;
- Crescimento da importância das ISC nos respectivos países, para o que tem contribuído uma maior difusão das suas acções;
- Actual tendência, no mundo, para apoiar as instituições que promovem a luta contra a corrupção, o reforço de valores éticos e a conservação do meio ambiente, entre outras questões de interesse ao nível global;
- Existência de organizações que financiam programas de cooperação técnica, nomeadamente as integradas na rede actual de parcerias de cada ISC.

Aspectos a melhorar:

- Recursos financeiros escassos e insuficientes com a actual estrutura de financiamento da OISC da CPLP;
- A utilização dos modernos sistemas e tecnologias de informação, incluindo o sistema de videoconferência;
- Aperfeiçoamento das avaliações periódicas de desempenho dos órgãos da OISC/CPLP, nomeadamente da execução das recomendações saídas dos encontros periódicos;
- Intensificação do acompanhamento e da avaliação da implementação dos planos bienais de atividades de cooperação;
- Relacionamento com outros organismos internacionais;
- Tirar melhor partido da experiência e conhecimento de cada Membro, tendo em vista aproximar os diferentes níveis de desenvolvimento de cada ISC;
- Insuficiente troca de experiência entre os Tribunais;
- Nível de desenvolvimento díspar das ISC Membros;
- Inter-relacionamento entre a OISC da CPLP e outras organizações regionais para partilha de experiências.

C. VISÃO

Efectuado o diagnóstico da situação actual importa estabelecer a VISÃO, ou seja, o que a Organização quer ser e como quer ser reconhecida no futuro, no quadro da sua missão estatutária, tendo as contribuições dos Membros apontado para a seguinte visão:

Ser reconhecida por contribuir para o fortalecimento da acção das Instituições Membros com vista à melhoria da gestão dos recursos públicos, à disseminação de uma cultura de integridade, responsabilidade e transparência, elevando o nível de confiança dos cidadãos nas Instituições Superiores de Controlo.

D. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Estabelecida a visão, há que definir as orientações e os caminhos a seguir pela Organização para que cumpra a sua finalidade e alcance a sua visão.

Os Objectivos Estratégicos são objectivos de nível superior e mais geral, que terão de ser clarificados e detalhados através das estratégias a seguir para os atingir.

Objectivos estratégicos 2008-2010:

- 1. Desenvolver competências técnicas essenciais ao bom funcionamento das Instituições Membros, designadamente através da intensificação da partilha de conhecimentos e de experiências.*
- 2. Assegurar um orçamento e um suporte logístico adequados ao bom funcionamento da OISC/CPLP.*

E. ESTRATÉGIAS PARA ATINGIR OS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

As estratégias indicam os caminhos a seguir para alcançar os objectivos prioritários, podendo cada estratégia contribuir para mais do que um objectivo.

Estratégias	OE 1	OE 2
1. Estabelecimento de parcerias entre as ISC da CPLP (incluindo Macau e Timor Leste) permitindo fortalecer relações, produzir com maior qualidade e melhorar o desempenho institucional;	X	
2. Programar, divulgar e desenvolver acções de formação e de assistência técnica nas áreas de interesse dos Tribunais Membros;	X	
3. Apoiar o processo de Certificação Internacional dos auditores;	X	
4. Patrocinar a participação dos quadros em concursos e outros eventos que promovam a produção literária, em matéria conexas com a actividade de controlo externo, mediante a atribuição de prémio que estimulem e incentivem uma tal prática;	X	
5. Promover e facilitar a transferência de conhecimentos entre as Instituições Membros, com identificação e divulgação das melhores práticas;	X	
6. Assegurar a disponibilização de trabalhos técnicos e de informação relativa às melhores práticas sobre acompanhamento do acolhimento das recomendações oriundas dos Tribunais Membros, em especial, por meio do sítio da OISC/CPLP na Internet;	X	
7. Fomentar a organização de Encontros para partilha de conhecimentos e experiências, designadamente no âmbito do acompanhamento da aplicação das recomendações das ISC;	X	
8. Identificar e explorar outras fontes de financiamento para a Organização;		X
9. Promover a utilização de tecnologias de informação e comunicação;	X	X
10. Aperfeiçoar a estrutura, a administração e os mecanismos de decisão da OISC da CPLP de modo a promover práticas que permitam resultados mais eficazes com os seus escassos recursos;		X
11. Promover uma maior intervenção da OISC da CPLP a nível da INTOSAI, com consolidação da língua portuguesa como idioma oficial da INTOSAI e com disseminação em língua portuguesa dos seus principais documentos de trabalho;		X
12. Desenvolver parcerias com outras organizações internacionais que possuam objectivos similares relativos à prestação de contas, à luta contra a corrupção e a fraude e à defesa do meio ambiente;		X
13. Intensificação de acções que visem a divulgação das actividades da organização e dos seus membros;		X
14. Assegurar um orçamento e um suporte logístico adequados ao bom funcionamento da OISC/CPLP.		X

F. INDICADORES DE REALIZAÇÃO

Indicam-se, de seguidas, alguns indicadores de realização:

1. Plano operacional para a implementação do PE 2008/2010
2. Índice de parcerias estabelecidas entre as ISC da CPLP
3. Número de acções de intercâmbio técnico, jurídico, científico e cultural
4. Melhores práticas das ISC divulgadas no sítio da Organização na Internet
5. Mecanismos de acompanhamento/monitorização das recomendações resultantes da actividade interna da OISC
6. Plano de melhoria da utilização das TIC na comunicação entre os Membros
7. Mecanismo de articulação com outras organizações de ISC
8. Orçamento da OISC concretizado e reforçado
9. Cooperação técnica com Macau e Timor

SESSÃO DE ENCERRAMENTO



Da esquerda para a direita

- Conselheiro Francisco Fortunato Pires - *Presidente do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe*
- Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins - *Presidente do Tribunal de Contas de Portugal*
- Conselheiro Francisco José Fadul - *Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau*
- Ministro Benjamin Zymler - *Tribunal de Contas da União-Brasil*

PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins



Senhor Secretário Executivo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP,

Senhor Presidente do Conselho Directivo da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP,

Senhor Representante do Senhor Secretário-Geral da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP,

Senhores Presidentes das Instituições Membros da nossa Organização,

Senhores Delegados,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Terminados os trabalhos promovidos no âmbito da V Assembleia Geral da Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP, gostaria, antes de mais, de agradecer a vossa presença neste Encontro do Porto, que, como sempre tem sucedido na nossa Organização, foi caracterizado pelo espírito de cooperação fraterna.

Na realidade, e independentemente do interesse e inegável utilidade que, dos pontos de vista técnico e organizativo, estes Encontros sempre promovem, as Assembleias Gerais desta Organização têm ainda outras características muito construtivas.

É que constituem uma excelente oportunidade de partilha de experiências entre profissionais que desenvolvem a sua actividade na mesma área – a do controlo externo e da auditoria das finanças públicas – e que, para mais, além de “colegas” do ponto de vista profissional, são oriundos de países irmãos, que partilham não só o património de uma língua comum como muitos outros traços comuns, culturais e civilizacionais.

Aproveito para mais uma vez agradecer ao nosso Secretário-Geral da Organização das

Instituições Superiores de Controlo da CPLP, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, todo o excelente trabalho desenvolvido em prol da nossa Organização, desejando o seu rápido restabelecimento.

E assim estou convicto do excelente valor acrescentado que os nossos debates representaram.

Sem deixar de reconhecer que o que identificámos são “pontos de partida” e não de chegada, ou seja, são autênticos desafios que desde já se nos colocam e que afrontaremos diariamente nos Tribunais de Contas, a verdade é que sinto ainda que ficámos com algumas convergências e sínteses que nos irão ser muito úteis no futuro.

Convergências e sínteses sobre a necessidade de:

- *Aperfeiçoamento da gestão pública*, para o qual os Tribunais de Contas podem e devem dar preciosos contributos;
- *Prevenção da corrupção e combate ao desvio e à fraude*;
- *Combate ao desperdício*, promovendo a racionalização na gestão e utilização dos dinheiros e demais valores públicos.

Para tal, os Tribunais de Contas consideram essencial promover a avaliação do impacto da sua actividade, nomeadamente, através de:

- *Reforço do acompanhamento* da execução das suas recomendações;
- *Definição de metodologias de avaliação dos impactos* da actividade das Instituições Superiores de Controlo;
- *Reforço da actividade de planeamento do controlo*, identificando as acções que permitam maximizar o impacto da actividade das Instituições Superiores de Controlo, com vista a um aperfeiçoamento da utilização dos recursos públicos.

Fica também aqui claro que a Organização das Instituições Superiores de Controlo da CPLP tem um papel decisivo na promoção das nossas actividades, pelo Plano Estratégico aprovado.

Para isso esforçámo-nos, com êxito, para aprovação, pela primeira vez, de um Plano Estratégico para a nossa Organização, para o período 2008-2010, que, certamente, dará um impulso importante às nossas Instituições, designadamente através da intensificação da partilha de conhecimentos e de experiências e do próprio fortalecimento da Organização.

Saliento ainda, neste ponto, o facto de sermos uma das primeiras organizações regionais de Instituições Superiores de Controlo a aprovar um Plano Estratégico.

Não é demais salientar que a intervenção dos Tribunais de Contas nos Estados contemporâneos visa uma maior disciplina e rigor – com vista à sustentabilidade financeira e orçamental, mas igualmente à criação de condições de confiança e coesão e à credibilização das instituições democráticas.

A cidadania activa e responsável tem de se fundar na coesão e na confiança, sem o que não poderemos credibilizar as instituições representativas da democracia. O Estado moderno, a abertura de fronteiras, as bases de um novo conceito de legitimidade de exercício baseado no rigor e na prestação de contas exigem a existência de Tribunais de Contas e Instituições Superiores de Controlo prestigiadas, com a acção e consequência no aperfeiçoamento da vida económica.

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Como Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, a instituição anfitriã desta V Assembleia Geral da OISC da CPLP, tenho a maior honra e gosto em acolher estes trabalhos que se revestiram do maior interesse, actualidade e utilidade para todos nós, projectando-nos, também para o futuro.

E estou convicto que, destes trabalhos, resultarão reflexões, estratégias e iniciativas de que muito beneficiarão as nossas instituições e, através delas, os nossos Países.

Renovo os meus agradecimentos a todas as delegações e convidados que nos honraram com a sua presença, participação, contributos e intervenções.

Espera-nos ainda um adequado programa de carácter social, que, estou convicto, contribuirá para uma convivência que facilitará e intensificará ainda mais a partilha de experiências que sempre, tão agradavelmente, se verifica entre nós.



*Relatório da Secretaria Geral
(TCU - Brasil)*

Aos nove dias do mês de Maio de dois mil e oito, às 09:00 horas, no Centro de Congressos da Alfândega do Porto, Portugal, sob a presidência do Juiz-Conselheiro Professor Doutor Francisco José Fadul, Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, presentes o Juiz-Conselheiro Doutor Julião António, Presidente do Tribunal de Contas de Angola, o Ministro Doutor Ubiratan Aguiar, Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, Brasil, representando o Presidente do Tribunal de Contas da União, o Ministro Benjamin Zymler, representando o Secretário-Geral da OISC/CPLP, o Conselheiro Doutor Victor José Faccioni, Presidente da ATRICON (Brasil), o Juiz-Conselheiro Doutor José Carlos de Luz Delgado, Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, a Comissária Doutora Fátima Choi, Comissária de Auditoria de Macau, o Juiz-Conselheiro Doutor António Luís Pale, Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, o Juiz-Conselheiro Doutor Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor Francisco Fortunato Pires, Presidente do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, o Doutor Cláudio de Jesus Ximenes, Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Timor, ,, o Conselheiro-Presidente Doutor Manoel Figueiredo Castro, da ATRICON, Brasil, o Conselheiro Doutor Salomão António Ribas Junior, da ATRICON, Brasil, a Juíza-Conselheira Doutora Sara Rodrigues Boal, do Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Juiz-Conselheiro Doutor Firmino José Mendes Moreira, do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o Juiz-Conselheiro Doutor Januário Fernando Guibunda, do Tribunal Administrativo de Moçambique, a Juíza-Conselheira Doutora Filomena Maximiano Chitsonzdo, do Tribunal Administrativo de Moçambique, o Juiz-Conselheiro Doutor Amilcar Mujovo Ubisse, do Tribunal Administrativo de Moçambique, o Juiz-Conselheiro Doutor Morais Antunes, Vice-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor José Luís Pinto Almeida, do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor Carlos Moreno, do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor Nuno Lobo Ferreira, do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor José Tavares, Director-Geral do Tribunal de Contas de Portugal, o Juiz-Conselheiro Doutor José António de Monte Cristo, do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe e a Juíza Doutora Maria Natércia Gusmão Pereira, da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Timor, reuniu-se a V Assembléia-Geral da Organização em Reunião Deliberativa.

As delegações integraram-se ainda, pelo Tribunal de Contas de Angola, o Doutor Paulino de Sousa, a Doutora Fernanda de Deus Octávio, a Doutora Amélia Tati Baiua e o Doutor Domingos Quissanga; pelo Tribunal de Contas da União, Brasil, o Doutor Omir José Pereira Lavinas; pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde, a Doutora Carla Bettencourt e a Doute-

ra Helena Curado Tolentino; pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o Doutor Martinho Gomes da Silva e o Doutor N'Famara N'Ghabo; pelo Comissariado de Contas de Macau, o Doutor Chio Chim Chun e o Doutor Kin Man Yuen; pelo Tribunal Administrativo de Moçambique, a Doutora Alzira da Paz José e o Doutor Carlos Maurício Figueiredo; pelo Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe o Doutor Bernardino dos Ramos Araújo; pela Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Timor o Dr. António Pedro da Cunha Jorge.

Abrindo o encontro, o Presidente da Reunião agradeceu ao Presidente do Tribunal de Contas de Portugal a organização do evento no Porto, agradeceu a todas as delegações presentes a participação nos trabalhos, desejando os melhores sucessos para a Assembleia-Geral da Organização. Na oportunidade, o Presidente da Reunião solicitou a aprovação da Pauta, informando que nela foram incluídos outros assuntos, tendo deste modo sido adicionados os itens 13. APROVAÇÃO DA DECLARAÇÃO DO PORTO e 14. PLANO OPERACIONAL DE EXECUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO 2008-2010 DA OISC DA CPLP. Após essas informações, aprovou-se a Pauta da Reunião Deliberativa com os acréscimos sugeridos. Deu-se então início à apreciação dos itens constantes da Pauta.

No contexto do Item 1 da Pauta: ANAIS DA IV ASSEMBLÉIA-GERAL REALIZADA EM MAPUTO (MOÇAMBIQUE), DE 19 A 21 DE JULHO DE 2006, o Tribunal de Contas de Portugal – Centro de Estudos e Formação – deu notícia sobre a publicação dos Anais, tendo sido manifestados agradecimentos ao Presidente daquele Tribunal.

Seguidamente abordou-se o Item 2 da Pauta: RELATÓRIOS DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO (TC PORTUGAL) E DA SECRETARIA-GERAL DA ORGANIZAÇÃO, ABRANGENDO O PERÍODO DE JULHO DE 2006 A MAIO DE 2008. Em conformidade com o art. 22º, §2º e o 20º, §3º, o Centro de Estudos e Formação do TCP e a Secretaria-Geral da Organização apresentaram seus respectivos Relatórios de Atividades (distribuídos antecipadamente), abrangendo o período de julho de 2006 até a presente data, os quais foram aprovados.

Item 3: PLANO ESTRATÉGICO DA ORGANIZAÇÃO: PROPOSTA APRESENTADA PELO TC CABO VERDE E APROVADA DURANTE A IV ASSEMBLÉIA-GERAL (MAPUTO/2006). Sobre este tópico a Ata da IV Assembleia-Geral (Maputo, julho de 2006) registrou: “O Presidente Juiz-Conselheiro José Carlos Delgado sugeriu que a Assembleia-Geral conceda mandato ao Conselho Directivo para desenvolver diligências no sentido de, logo que possível, ser elaborado um Plano Estratégico da Organização, no qual se ponderaria a inclusão de um objetivo relativo ao desenvolvimento das Instituições Membros.” “A realização de um Seminário so-

bre a matéria seria uma das possíveis diligências intercalares.” Foi prestada informação de que o Conselho Directivo (Lisboa, maio de 2007) aprovou a composição de uma Comissão integrada por dois Membros para desenvolver o assunto e apresentar proposta acerca dos desdobramentos deste Item a esta V Assembléia-Geral da Organização. Foram designados como Membros da Comissão os Tribunais de Contas da União/Brasil e de Cabo Verde. O debate sobre o tema foi incluído na Programação desta V Assembléia-Geral e os Tribunais Membros apresentaram contribuições acerca dos Objectivos Estratégicos da Organização; no entanto, estas matérias foram incluídas nos pontos 13. e 14., adicionados à pauta, pelo que o debate se desenvolveu no contexto desses pontos, conforme abaixo é referido.

Seguiu-se o exame do Item 4 da Pauta: PROPOSTA DE PROGRAMA BIENAL DE ATIVIDADES 2009/2010. DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DO PAC 2009/2010. É de esclarecer que, após solicitação às Instituições Membros, foram recebidas sugestões de ações para inclusão na proposta de Programa de Atividades de Cooperação para o período 2009-2010, com base no Artigo 19º, alínea “g” do Estatuto de nossa Organização. A Secretaria-Geral consolidou as propostas apresentadas em documento único. Nesta Assembléia-Geral, os Presidentes dos Tribunais de Moçambique e de Portugal, no que foram apoiados por delegações de outros Tribunais, defenderam a necessidade de passar a uma programação operacional, devendo ser dado um voto de confiança à Organização para que possamos ajustar à prática a realização concreta dos objectivos estratégicos, com vista à satisfação de necessidades específicas. Deste modo, o documento foi ajustado no sentido de passar a incluir a adenda apresentada por Moçambique, que passa assim a fazer parte integrante do documento.

O Item 5 da Pauta diz respeito à VIGÊNCIA DO ART. 29º-2 DO ESTATUTO DA ORGANIZAÇÃO. Conforme o art. 29º-2, “as disposições deste Estatuto em matéria orçamental e financeira entram em vigor após estarem reunidas as condições necessárias, mediante declaração da Assembleia Geral nesse sentido, sob proposta do Conselho Directivo”. A IV Assembléia-Geral (Maputo, julho de 2006) aprovou sugestão do Presidente António Luís Pale no sentido de que cada ISC inclua nos seus respectivos orçamentos as quantias referentes às quotas individuais dos Tribunais Membros da Organização, a fim de viabilizar a concretização do Concurso de Monografias, por exemplo, tão logo seja aberta a conta bancária a ser movimentada pela Secretaria-Geral. O Presidente Guilherme d’Oliveira Martins sugeriu nessa oportunidade que fosse veiculada interpretação da Organização, a ser encaminhada a cada ISC, classificando a contribuição como custo técnico e não como quota para organismos internacionais. Nesta V Assembléia-Geral, o Presidente do Tribunal

de Portugal explicou que a sua sugestão poderia ser concretizada com base na constituição em cada Estado-Membro da organização de uma conta bancária consignada a este fim em moeda nacional. Porém, o Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique transmitiu a sua preocupação pelo facto de, em Moçambique, as normas que regem esta matéria poderem não ser compatíveis com esta forma de agilizar os procedimentos. Os Presidentes dos Tribunais de Contas de Cabo Verde e de Portugal, considerando esta questão muito pertinente, observaram todavia o facto de, em cada Estado-Membro, vigorarem normas que é necessário ter em atenção, destacando no entanto o facto de, independentemente de procedimentos nacionais, ser necessário estabelecer um interface com a Secretaria-Geral sobre esta matéria. Foi ainda observado que a referida conta bancária seria “consignada às despesas de organização internacional”, sendo certamente necessário averiguar qual a metodologia concreta a adotar a fim de melhor aproveitar as virtualidades do sistema. Destacou-se ainda o facto de, da resolução deste problema depender o avanço de importantes matérias tais como a concretização do Plano Estratégico. O Presidente do Tribunal de Contas de Angola apoiou também esta posição, observando que, internamente, não se verifica a necessidade de abertura da conta consignada, e interrogou a Assembleia sobre a entrada em vigor desta decisão. O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal propôs que a partir desta data as quotas sejam pagas. O Doutor Omir Lavinas, da Secretaria-Geral, afirmou ser necessário continuar a realizar os procedimentos formais para a abertura de conta bancária onde serão depositadas as quotas individuais dos Tribunais Membros da Organização. Serão necessários pelo menos 30 dias para essa averiguação e comunicação formal aos Estados-Membros; cada uma das ISC deverá prosseguir as averiguações no sentido de cumprimento das exigências formais em cada Estado, sendo desejável que a partir de 1 de Maio de 2008 os pagamentos sejam efectuados.

Tratou-se em seguida do Item 6: NOTÍCIA SOBRE A AUDITORIA REALIZADA NAS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, EXERCÍCIO 2007, A CARGO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU (ASSEGURADA A CONTINUIDADE) E DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL (SEGUNDO O CRITÉRIO DA ROTATIVIDADE). De lembrar que a constituição desta equipa de auditoria foi deliberada pelo Conselho Directivo na sua reunião de Lisboa, em maio de 2007. Sobre esta matéria, o Diretor-Geral do Tribunal de Contas de Portugal informou que a referida equipa realizou a auditoria e está a ultimar o respectivo Relatório.

Foi seguidamente tratado o Item 7: ESCOLHA (CASO SOLICITADO EM 2009) DOS TRIBUNAIS AUDITORES DAS CONTAS DO SECRETARIADO-EXECUTIVO DA CPLP, ATINENTES AO

ANO DE 2008. Foi apresentada para apreciação proposta de que sejam designados o Tribunal de Contas de Portugal (assegurada a continuidade) e o Tribunal de Contas de Cabo Verde (segundo o critério da rotatividade), reiniciando o rodízio de Tribunais Auditores. A proposta foi aprovada.

Item 8: COOPERAÇÃO TÉCNICA COM MACAU. NOTÍCIA SOBRE A REALIZAÇÃO, ALI, DE SEMINÁRIO DA OISC/CPLP: PROPOSTA APRESENTADA PELO TC PORTUGAL E APROVADA DURANTE A IV ASSEMBLÉIA-GERAL (MAPUTO/2006). Sobre esse tópico a IV Assembleia-Geral (Maputo, julho de 2006) decidiu: - Acolher sugestão do Presidente Guilherme d'Oliveira Martins para que “a Organização realizasse Seminário em Macau, em data a ser definida entre o final de 2008 e o início de 2009.” – Nessa oportunidade, manifestando-se sobre a proposta, a Comissária Fátima Choi “agradeceu a sugestão do TC português e asseverou que Macau está organizado para receber e apoiar a realização do Seminário.” Durante Reunião do Conselho Directivo (Lisboa, maio de 2007) o Presidente Guilherme d'Oliveira Martins informou que a Comissária Fátima Choi apresentaria data a ser fixada para a realização do Seminário. Nesse sentido, o TC Portugal continuaria a efetuar gestões junto ao Comissariado de Auditoria de Macau para definir o período de realização do Seminário. No início do corrente ano de 2008 o TC-Portugal encaminhou à Secretaria-Geral da Organização a seguinte proposta do Comissariado de Auditoria de Macau para a concretização do evento: - Possíveis datas para a realização do Seminário: Opção 1) finais de novembro e inícios de dezembro de 2008 e Opção 2) meados de fevereiro de 2009. - Sugestão de temas e de subtemas para serem debatidos: Tema 1 – Controle Interno (Subtema 1.a. Controle Interno nas entidades públicas e Subtema 1.b. Controle interno das ISC) e Tema 2 – Desenvolvimento da auditoria de resultados. Posta em discussão a matéria nesta V Assembleia-Geral, o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal agradeceu a disponibilidade do Comissariado de Auditoria de Macau e, em particular, à Dra. Fátima Choi, pelos esforços envidados. A Comissária de Auditoria de Macau reafirmou a sua disponibilidade, estando a instituição a que preside preparada para a organização do evento, incluindo a questão linguística, visto terem funcionários que falam português. Foram analisadas datas possíveis; perante uma proposta do Comissariado de Auditoria de Macau de realização do evento a 19-20 de Fevereiro de 2009, o Director-Geral do Tribunal de Portugal colocou à consideração o período de 26-27 de Fevereiro de 2009 (por questões de Agenda), tendo esta data sido aceite pelo Comissariado de Auditoria de Macau, sem objecções de qualquer delegação.

Item 9: INCLUSÃO NO ÂMBITO DA INTOSAI DE QUESTÕES RELACIONADAS COM A FUNÇÃO JURISDICIONAL DAS ISC. A IV Assembléia-Geral (Maputo, julho de 2006) tomou conhecimento de: - Informação do Juiz-Conselheiro José Tavares de que “o TC português remeteu ofício à Secretaria-Geral da INTOSAI, solicitando a inclusão do tema na próxima Reunião do Conselho Directivo daquela Organização.” - Solicitação do Presidente Guilherme d’Oliveira Martins às ISC para que “acompanhassem na INTOSAI o debate sobre a competência jurisdicional das Instituições de Controle, uma vez que as diligências do TC Portugal já foram efetuadas.” No decorrer da Reunião do Conselho Directivo em Lisboa (maio de 2007), o Presidente Guilherme d’Oliveira Martins destacou que as V Jornadas Eurosai-Olacefs (realizadas ali, naquela ocasião) contemplariam a discussão sobre esse tema e que o debate também estava se travando com outras instituições congêneres com função jurisdicional, em especial o Tribunal de Contas francês. - Na oportunidade, o Conselho Directivo tomou conhecimento de que a Intosai, mais particularmente seu Comitê de Normas de Auditoria (e os Sub-Comitês de Auditoria Financeira, de Auditoria de Conformidade e de Auditoria de Performance), estava desenvolvendo novo quadro normativo que contemplaria capítulo relativo aos Tribunais de Contas. - Destacou-se, ainda, a necessidade de se proceder à tradução para a língua portuguesa das normas de execução de auditorias para o setor público a serem editadas pela Intosai. Posta em discussão a matéria nesta V Assembléia-Geral, o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal constatou o reforço das instituições com poder jurisdicional, referindo-se a uma reunião de Tribunais, em Tunes, onde esta questão foi salientada. A este propósito, observou ainda que tem sido internacionalmente reconhecido, no que diz respeito aos países francófonos e lusófonos, que a função jurisdicional reforça a posição das ISC. O Ministro Doutor Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União, Brasil, referiu-se ao modelo em vigor neste Tribunal, no Brasil, com manutenção do processo administrativo; apoia, no entanto, a adoção da função jurisdicional, dos países latinos. O Doutor Omir Lavinhas, da Secretaria-Geral, Brasil, referiu-se ao facto de estar prevista uma reunião do Subcomitê da Intosai de Auditoria de Desempenho para os dias 29 e 30 de maio do corrente no Brasil, ocasião em que se tratará da revisão do quadro normativo da Intosai no que se refere à auditoria de desempenho, levando-se em conta, inclusive, as particularidades do sistema de controle baseado no modelo jurisdicional.

Item 10: SOLICITAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE-BA/BRASIL) E DO INSTITUTO RUI BARBOSA (ASSOCIAÇÃO CIVIL DE ESTUDOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS/BRASIL) NO SENTIDO DE ADERIREM, NA CONDIÇÃO DE OBSERVADORES, À OISC/CPLP. Em 2004, a III Assembléia-Geral deliberou acerca de pedido de adesão da Associa-

ção dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) à OISC/CPLP, nos seguintes termos: - Tendo sido a questão levada ao Conselho Directivo, decidiu este escolher o Tribunal de Contas de Portugal para relatar a solicitação. O Conselheiro Alfredo José de Sousa apresentou os argumentos que fundamentaram o pedido: a) Tem cabimento no artigo 5º, parágrafo 2º do Estatuto; b) Foi feito por quem tem legitimidade, a ATRICON é uma Organização que congrega entidades de fiscalização de contas, e fez o pedido por intermédio do seu Presidente e c) A OISC/CPLP assegurará ao Presidente da ATRICON, ou quem for indicado para o substituir, a participação nos eventos da Organização, com o estatuto de Observador. O encaminhamento do Relator foi pelo deferimento da solicitação. A proposta foi aprovada pela Assembléia. O Conselho Directivo (Reunião Lisboa, julho de 2005) decidiu e a IV Assembléia-Geral, em Reunião Deliberativa (Maputo, julho de 2006), ratificou decisão a respeito de solicitação efetuada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF/Brasil) para aderir à Organização como Observador: - 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. Colocada em discussão esta matéria, foi decidido (de acordo com proposta do Conselho Directivo) deliberar de maneira análoga às decisões anteriores. Deste modo, não foi aceite a solicitação do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, que participa através da ATRICON, sendo aceite a solicitação do Instituto Rui Barbosa no sentido de aderir à OISC da CPLP como observador.

Item 11: ESCOLHA DAS SEDES DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO E DA SECRETARIA-GERAL PARA O BIÊNIO 2009/2010. De acordo com o Estatuto da Organização, compete à Assembléia-Geral eleger as Instituições-Membros que sediarão, nos próximos 2 anos, o Centro de Estudos e Formação (caput do art. 22º) e a Secretaria-Geral (caput do art. 20º). Colocada em discussão esta matéria, foi aprovada a continuidade das sedes da Secretaria-Geral no Tribunal de Contas da União, Brasil, e do Centro de Estudos e Formação no Tribunal de Contas de Portugal.

Item 12: ESCOLHA DA SEDE DA VI ASSEMBLÉIA-GERAL A SER REALIZADA EM 2010. Em consonância com o art. 11º do Estatuto de nossa Organização, a Assembléia-Geral reúne-se ordinariamente de 2 em 2 anos. Sendo colocada em discussão esta matéria, e considerando a disponibilidade manifestada pelo Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe, foi aprovada a proposta para a realização do evento, em 2010, em S. Tomé e Príncipe, com manifestação de agradecimentos àquela instituição.

Item 13 (Adicionado à Pauta, conforme anteriormente referido): APROVAÇÃO DA DECLARAÇÃO DO PORTO – PLANO ESTRATÉGICO 2008-2010 DA OISC DA CPLP; CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES SOBRE “OS IMPACTOS DA ACTIVIDADE DAS ISC”. O Presidente do Tribunal de Contas de Portugal propôs que o Plano Estratégico da Organização, aprovado na respectiva sessão temática, seja incluído na Declaração do Porto. Foi unanimemente aprovado o texto em anexo à presente Ata, tendo o Doutor Omir Lavinhas, da Secretaria-Geral, Brasil, informado que o Plano Estratégico vai ser incluído no “site” da Organização.

Item 14 (Adicionado à Pauta, conforme anteriormente referido): PLANO OPERACIONAL DE EXECUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO 2008-2010 DA OISC DA CPLP. Após discussão da matéria, foi aprovado na generalidade o documento Plano Operacional para execução do Plano Estratégico 2009-2010 da Organização das Instituições Superiores de Controlo (OISC) da CPLP, com algumas alterações de redacção relativamente à proposta apresentada (designadamente, a introdução da expressão “concretizar”, em substituição de “elaborar”, no ponto 4 do referido documento). Foi aprovada a constituição do Grupo de Trabalho constituído pelos Tribunais de Contas da União, Brasil, de Cabo Verde, de Moçambique e de Portugal, que apresentarão, até final do mês de Junho, através de um Plano Operacional mais desenvolvido, medidas concretas no sentido de concretizar o Plano Estratégico. O Tribunal de Contas de Cabo Verde apresentará uma proposta. Neste sentido, foram aprovadas algumas alterações de redacção ao ponto “Indicadores de Realização” constante da Declaração do Porto (conforme anexo e documento constante do “site” da Organização).

Item 15 (Adicionado à Pauta): Foi aprovada por unanimidade uma Moção que pretende exprimir ao Senhor Secretário-Geral da Organização, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, votos de rápido restabelecimento da sua saúde. Na mesma oportunidade, foi também unanimemente aprovada uma Moção de Reconhecimento pelos esforços envidados pelo Senhor Ministro Luciano Brandão Alves de Souza relativamente às actividades da Organização, designadamente, a realização desta Assembleia-Geral.

Item 16 (Adicionado à Pauta): Foi aprovada por unanimidade uma Moção de Reconhecimento pela forma exímia como o Presidente do Conselho Directivo conduziu os trabalhos correspondentes ao período que agora termina, incluindo aqueles realizados na oportunidade desta V Assembleia-Geral.

Item 17 (Adicionado à Pauta): Foi aprovada por unanimidade a Ata da reunião da IV Assembleia-Geral, realizada em Maputo, Moçambique, no dia 21 de julho de 2006.

Nada mais havendo a tratar, o Presidente Francisco José Fadul deu por concluída a sua participação como Presidente do Conselho Directivo da OISC/CPLP e agradeceu as contribuições da Secretaria-Geral, do Centro de Estudos e Formação e dos Presidentes dos Tribunais da Organização para a realização da V Assembléia-Geral. Dito isto, declarou encerrada a reunião. De tudo eu, Ministro Benjamin Zymler do Tribunal de Contas da União, Brasil, em representação do Secretário-Geral da OISC/CPLP, lavrei esta Ata, que vai assinada por mim e pelo Presidente desta reunião, Juiz-Conselheiro Francisco José Fadul, Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

JUIZ-CONSELHEIRO FRANCISCO JOSÉ FADUL
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU

MINISTRO BENJAMIN ZYMLER
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, BRASIL, EM REPRESENTAÇÃO
DO SECRETÁRIO-GERAL DA OISC/CPLP



*Relatório do Centro de Estudos e Formação
(TC Portugal) 2006-2008*

Sumário:

NOTA INTRODUTÓRIA

I - ANO DE 2006

1. Encontros e reuniões
2. Cursos de formação e estágios
3. Publicações

II - ANO DE 2007

1. Encontros e reuniões
2. Cursos de formação e estágios
3. Publicações

III - ANO DE 2008

1. Encontros e reuniões
2. Cursos de formação e estágios
3. Publicações

NOTA INTRODUTÓRIA

O Tribunal de Contas de Portugal, como sede do Centro de Estudos e Formação das ISC da CPLP, desenvolveu nos anos de 2006, 2007 e 2008 (até à presente data) diversas acções de cooperação, nelas se incluindo cursos de formação, estágios, visitas e outras actividades, para além da elaboração de publicações. É neste âmbito que se elaborou o presente relatório de actividades.

I – ANO DE 2006

1. Encontros e reuniões

- a) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal 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 de Portugal 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 de Portugal realizou, nos meses de Fevereiro, Abril e Maio, diversas visitas àquele Tribunal 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 de Portugal 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 português do Subprocurador-Geral do Tribunal de Contas da União, em Junho;
- h) Reunião, no Tribunal de Contas português, do Comité Directivo do Projecto Práudit (14 e 15 de Dezembro), relativo ao Tribunal Administrativo de Moçambique.

2. Cursos de Formação e Estágios

- 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;
- c) Estágio no Departamento de Arquivo, Documentação e Informação, do Tribunal de Contas português, de quatro técnicos do Tribunal Administrativo de Moçambique (última quinzena de Setembro);
- d) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal do Secretário-Geral do Tribunal Administrativo de Moçambique (Dezembro);
- e) Estágio no Tribunal de Contas de Portugal, de um auditor do Tribunal de Contas do Estado de Tocantins, Brasil (Dezembro).

3. Publicações

Em 2006 foram editadas pelo Tribunal de Contas de Portugal e distribuídas por todas as ISC da CPLP as seguintes publicações:

- *Relatório de Actividades de 2005;*
- *Programa de Formação para 2006.*

II – ANO DE 2007

1. Encontros e reuniões

- a) Visita ao Tribunal de Contas português do Dr. Carlos Pinna de Assis do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, Brasil (Janeiro);
- b) Reunião do Conselho Directivo da Organização das ISC da CPLP (Lisboa, Maio de 2007);
- c) Realizaram-se em Lisboa, entre 9 e 11 de Maio, as V Jornadas Eurosai/Olacefs com a presença de cerca de duzentos participantes. Aquando do início das Jornadas foi inaugurada, no átrio do Ministério das Finanças, uma exposição subordinada ao tema “Contas com História” que teve como lema mostrar como a história de

Portugal esteve sempre ligada à evolução do Tribunal de Contas. Participaram nestas Jornadas o Presidente do Conselho Directivo e Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, bem como o Secretário Geral da nossa Organização como convidados especiais;

- d) Visita ao Tribunal de Contas de Cabo Verde de uma delegação do Tribunal de Contas de Portugal composta pelo Conselheiro Presidente, um Juiz Conselheiro e o Director-Geral (Julho);
- e) Realizou-se, em Brasília, no mês de Junho um curso sobre Auditoria de Obras Públicas para os Tribunais de Contas da CPLP no qual o Tribunal de Contas de Portugal esteve representado;
- f) A convite do Tribunal de Contas de Cabo Verde, deslocou-se à Cidade da Praia, no mês de Outubro, um Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas português para participar no Forum Parlamentar, realizado naquela cidade.

2. Cursos de Formação e Estágios

- a) Visita de estudo, ao Tribunal de Contas de Portugal, do Senhor Dr. Francelino Gaspar Lopes, do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, de 27 de Março a 2 de Abril;
- b) Estágio, no Tribunal de Contas de Portugal, de duas técnicas do Tribunal Administrativo de Moçambique, de 2 a 5 de Julho;
- c) Estágio, no Tribunal de Contas de Portugal, de duas dirigentes do Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 24 a 27 de Julho;
- d) Visita de estudo ao Tribunal de Contas de Portugal de uma delegação de doze dirigentes e consultores do Tribunal de Contas de Angola, de 29 a 31 de Outubro;
- e) Estágio de formação de um auditor adjunto do Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 8 a 19 de Outubro, no Tribunal de Contas de Portugal.

3. Publicações

Em 2007 foram editadas pelo Tribunal de Contas de Portugal e distribuídas por todas as ISC da CPLP as seguintes publicações:

- *Relatório de Actividades de 2006;*
- *Programa de Formação para 2007;*
- *IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP (Maputo 2006).*

III – ANO DE 2008

1. Encontros e reuniões

- a) Visita, ao Tribunal de Contas de Portugal, de uma delegação da Assembleia da República de Moçambique (Fevereiro);
- b) Visita de uma delegação do Tribunal de Contas de Cabo Verde à Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores (Fevereiro);
- c) Participação de um Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal no Seminário comemorativo do 7º aniversário do Tribunal de Contas de Angola (Luanda, mês de Abril);
- d) Visita ao Tribunal de Contas de Portugal do Presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (Abril).

2. Cursos de Formação e Estágios

- a) Estágio, no Tribunal de Contas de Portugal, de três técnicos do Tribunal de Contas de Cabo Verde, de 30 de Março a 5 de Abril;

IV – NOTA FINAL

A cooperação entre todas as ISC dos Países de Língua Oficial Portuguesa é hoje uma realidade bem sólida, de múltiplos sentidos, devendo acrescentar-se aquela cooperação “invisível” consubstanciada nas trocas de ideias e de experiências entre os Técnicos e Auditores de todas as Instituições.

Lisboa, Maio de 2008

Guilherme d’Oliveira Martins,
Presidente do Tribunal de Contas de Portugal