

**II ENCONTRO
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
DA COMUNIDADE DOS PAÍSES
DE LÍNGUA PORTUGUESA**

FICHA TÉCNICA:

— **Direcção:** *Presidente do Tribunal de Contas de Portugal*
Alfredo José de Sousa

— **Coordenação:** *Director Geral do Tribunal de Contas*
José Fernandes Farinha Tavares

Director do Gabinete de Estudos
Manuel Freire Barros

— **Montagem e**
Composição gráfica: Isabel Trigo

— **Capa**
Concepção Lúcia Belo
Execução gráfica: Grafiletra - Artes Gráficas
— **Gravuras “hors texte”:** Grafiletra - Artes Gráficas

— **Reprodução:**
Reprografia Afonso Rebelo
do Tribunal de Contas Mário Ferreira
Augusto António Máris dos Santos

— **Edição:** Centro de Estudos e Formação dos Tri-
bunais de Contas da Comunidade dos
Países de Língua Portuguesa. (CEFTCCPLP)

— **Tiragem:** 500 ex
— **Depósito Legal:** 111450/97

CAPÍTULO I

Introdução

Discurso de Sua Excelência o Presidente da República de Cabo Verde.....	9
Discurso de Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde.....	19

CAPÍTULO II

Temas Apresentados pelos Tribunais de Contas

Angola.....	43
Brasil	
Tema I.....	51
Tema II.....	85
Cabo Verde.....	101
Guiné-Bissau	
Tema I.....	155
Tema II.....	167
Moçambique	
Tema I.....	179

Tema II.....	199
Portugal	
Tema I.....	221
Tema II.....	249
S. Tomé e Príncipe	
Tema I.....	273
Tema II.....	309

CAPÍTULO III

Conclusões/Recomendações

SECÇÃO I

Conclusões/Recomendações do Tema I.....	331
---	-----

SECÇÃO II

Conclusões/Recomendações do Tema II.....	339
--	-----

CAPÍTULO IV

Acta do II Encontro e Deliberação avulsa

Acta do II Encontro	349
---------------------------	-----

II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Deliberação Avulsa 359

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

**Discurso proferido por Sua Excelência
O Presidente da República de Cabo Verde,
Dr. António Mascarenhas Monteiro,
por ocasião da cerimónia de abertura do
Segundo Encontro dos Tribunais de Contas
da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**

Senhor Presidente da Assembleia Nacional

Senhor Primeiro Ministro

Senhor Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

Senhores Membros do Governo

Senhores Presidentes dos Tribunais de Contas

Senhores Membros das Delegações

Ilustres Convidados Minhas Senhoras e Meus Senhores

É com muito gosto que presido à Sessão de Abertura do Segundo Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa, a convite do Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde a quem entrego os meus sinceros agradecimentos.

Tenho a profunda satisfação de, em meu nome e no do povo cabo-verdiano, saudar os nossos ilustres hóspedes e exprimir-lhes os votos de boas-vindas a estas ilhas que se orgulham de poder acolher este importante evento.

Através de tão distintas personalidades, quero ainda endereçar a minha homenagem aos países irmãos aqui representados.

Quero crer que estão criadas as condições adequadas para que os vossos trabalhos decorram com normalidade num ambiente de são e rico intercâmbio de ideias e experiências. Estou certo que saberão sobrelevar as eventuais carências ou dificuldades que resultam das nossas próprias limitações. Elas serão minoradas pela vossa generosidade e compreensão.

Espero que, como aconteceu em Lisboa, por ocasião do Primeiro Encontro nos finais de Junho do ano passado, os trabalhos continuem a desenrolar-se sob o signo da Amizade, da Sabedoria e da Concórdia, virtudes que, aliás, têm caracterizado as relações entre os nossos países em todas as áreas de cooperação e de intercâmbio que temos acordado. Nos tempos que correm a solidariedade, a cooperação e a complementaridade dentro de espaços regionais ou de agrupamentos de estados na base de critérios diversos, nomeadamente de ordem económica, histórico-cultural, linguística ou de qualquer outra índole, constituem aspectos essenciais das interdependências necessárias que prevalecem na comunidade internacional. A CPLP aspira a dar resposta a esse imperativo de coordenar os esforços na prossecução de interesses comuns dos nossos povos.

Os campos possíveis são amplos e diversos e só encontram limites na nossa capacidade de imaginar e conceber. As ideias viabilizam-se

sempre que haja uma genuína e firme vontade política de todas as partes. Este forum dos Tribunais de Contas, cuja primeira sessão antecipou a própria Cimeira Constitutiva da CPLP, renova a oportunidade para o aprofundamento do intercâmbio de ideias encetada em Lisboa com a presença de todos os países que constituem a comunidade lusófona. O nível elevado atingido nesse primeiro encontro apontou as metas e traçou os caminhos possíveis. Apraz-me constatar que existem preocupações comuns nesta área de tão elevada importância social e política. Tudo indica que existe um consenso alargado neste forum quanto à importância fundamental da fiscalização financeira no Estado de Direito Democrático que vem sendo consolidado nos nossos países a ritmos diferentes e em fases diversas de implantação. É uma aspiração comum, não obstante esta ampla dissimilaridade de situações, contando entre nós países com experiências de séculos e outros que estão dando os primeiros passos para a institucionalização de um Tribunal de Contas que efectivamente funcione em termos de modernidade e de eficácia e que esteja à altura de dar resposta às exigências de transparência na gestão dos dinheiros públicos que pertencem, ao fim e ao cabo, a toda a comunidade. Isto quer dizer que os recursos públicos têm de ser geridos ao serviço do desenvolvimento sustentado da comunidade, por forma a conseguir a máxima racionalidade na sua utilização.

De acordo com o número 1 do artigo 241º da Constituição da República de Cabo Verde, o tribunal de Contas é o órgão supremo da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe. É a consagração expressa do Tribunal de Contas como órgão de soberania constitucionalmente encarregado de controlar a legalidade e a boa aplicação dos dinheiros públicos.

O exercício das funções de fiscalização representa um grande trunfo para a consolidação da democracia. É uma missão que exige competência e independência, qualidades essas a que devem aliar-se elevados ideais de justiça, profundas convicções democráticas, imparcialidade, firmeza e rigor.

O controlo das finanças públicas por órgãos independentes torna-se assim, um aspecto essencial da Democracia.

É ideia assente, e esta tese foi já sustentada por um eminente especialista das Finanças Públicas da CPLP, que “a modernização do Tribunal de Contas tem tanto a ver com a garantia e o aprofundamento da Democracia e do Estado de Direito, como tem a ver com objectivos de desenvolvimento solidário e duradouro ou sustentável, os quais exigem a máxima mobilização e a melhor utilização dos recursos pú-

blicos, que é um crime contra a pobreza a justiça desperdiçar ou desbaratar”.

Em maior ou menor grau persistem nos nossos países situações em que há valores ou dinheiros públicos que não são garantidos por qualquer forma de controlo efectivamente. Daí resultam ou podem resultar consequências graves como corrupção, desperdício, fraude, ilegalidade e irregularidades diversas. Estamos em crer que devemos caminhar cada vez mais resolutamente no sentido de encontrar os meios e reforçar os mecanismos de controlo que permitam aos Tribunais de Contas apreciar e julgar as contas de tudo quanto envolva a gestão dos dinheiros dos contribuintes da coisa pública, nomeadamente, as empresas públicas, as sociedades de capitais públicos, os concessionários de serviços públicos, assim como os processos de privatizações.

Daí que, para além dos controlos e vistos da fiscalização prévia há necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de gestão e controlo a posteriori, quer da legalidade dos actos, quer da melhoria das actividades da gestão, visando a optimização dos resultados. Refiro-me, nomeadamente, ao julgamento das contas, à realização de auditorias e à elaboração de pareceres sobre a conta geral do Estado.

O Objectivo seria a efectivação oportuna das responsabilidades financeiras reintegratórias ou sancionatórias, de forma clara e célere, tanto pela má gestão como pela violação da lei.

Imposta igualmente ter presente que o alargamento da esfera de competência dos Tribunais de Contas deve ser progressivo e efectivado em função da capacitação dos serviços dos próprios tribunais. Não faz sentido alargar competências quando não se dispõe de recursos humanos suficientemente qualificados para assegurar o cumprimento das responsabilidades dos Tribunais de Contas. Caso contrário, arriscando-nos a cair em situações de impasse prejudiciais ao bom andamento dos negócios públicos.

A humildade que deriva do saber e da competência, o rigor que exclui o protagonismo fácil, a independência completa em relação às lutas partidárias e o respeito pelo segredo de justiça devem ser os princípios norteadores dos Tribunais de Contas e dos seus serviços de apoio na sua actuação como garantes da ilegalidade.

É preciso não esquecer uma dimensão importante de qualquer órgão fiscalizador, qual seja, a sua função pedagógica. É mister que os Tribunais de Contas estejam convenientemente apetrechados em termos de recursos humanos qualificados para orientar os serviços públicos

em matérias pertinentes. Pois, não basta punir, é preciso ensinar e apoiar.

Não devemos subestimar também a necessidade de reforçar os aspectos da fiscalização concomitante da realização das despesas através dos mecanismos do controlo - as inspecções gerais, os outros organismos da Administração Pública e os departamentos dos serviços autónomos, nomeadamente das empresas públicas.

Senhores Presidentes dos Tribunais de Contas

Ilustres Membros das Delegações

Senhores Participantes

Desejo-vos, a terminar, os melhores êxitos nos vossos trabalhos a bem dos nossos povos e do futuro da cooperação e da solidariedade entre os países da Comunidade dos povos de Língua Portuguesa.

Muito obrigado pela vossa atenção.

**Discurso do Presidente do Tribunal de Contas
de Cabo Verde na Cerimónia de Abertura
do II Encontro dos Tribunais de Contas
dos Países de Língua Oficial Portuguesa**

SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA!
SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA NACIONAL
SENHORES PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
DE ANGOLA, BRASIL, GUINÉ-BISSAU, PORTUGAL E SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE
E RESPECTIVAS COMITIVAS!
SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA!
SENHORES MEMBROS DO GOVERNO!
SENHOR PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA!
SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DA PRAIA!
DISTINTOS MEMBROS DO CORPO DIPLOMÁTICO!
CAROS COLEGAS MAGISTRADOS!
ILUSTRES CONVIDADOS!
MINHAS SENHORAS E MEUS SENHORES!

Antes de mais gostaríamos de exprimir ao Mais Alto Magistrado da Nação, SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, o nosso profundo agradecimento por ter tão prontamente aceite o nosso convite para residir a esta Cerimónia Oficial de Abertura do II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa.

Efectivamente a presença neste acto de V^a. Ex^a., Senhor Presidente da República, demonstra a sensibilidade que no exercício das suas elevadas funções tem demonstrado no que respeita à necessidade imperiosa de haver, num país de poucos recursos como o nosso, uma gestão criteriosa dos bens públicos. Aliás, a actuação de V^a. Ex^a. tem sido

na verdade exemplar, demonstrando, como temos dito e repetido inúmeras vezes, que o exemplo de uma correcta utilização dos bens públicos deve vir de cima das mais altas autoridades nacionais.

Impõe-se que se instale de vez entre nós uma cultura de rigor na utilização dos recursos públicos por forma a que a população - o destinatário da acção pública - possa dela tirar as maiores utilidades possíveis, assumindo nessa perspectiva a actuação do Presidente da República a maior relevância.

SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA!

SENHORES PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA!

Em Junho de 1995 realizou-se em Lisboa o I ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA que institucionalizou os encontros regulares entre os mesmos Tribunais. Uma das decisões ali tomadas foi a designação, por unanimidade, de Cabo Verde para acolher este II Encontro que ora se inicia.

Se, para nós, tal decisão implicava uma grande responsabilidade, dadas as previsíveis dificuldades que iríamos encontrar na realização de tal evento, por outro lado, regozijamo-nos com essa designação pois traduz algum encorajamento no sentido de o Tribunal de Contas

de Cabo Verde prosseguir o caminho, muitas vezes agreste, que vem trilhando de contínuo desenvolvimento institucional no desempenho das suas atribuições de controlo financeiro externo e independente. E foi com muita dedicação que os nossos serviços se empenharam devidamente nessa tarefa de modo a não se defraudarem as expectativas criadas.

Assim, é com maior prazer que damos as BOAS VINDAS a todas as delegações desejando que esta curta estadia entre nós seja de proveitoso trabalho, por um lado, e seja devidamente aproveitada para proporcionar aos nossos ilustres visitantes algum conhecimento da realidade caboverdiana, a que já nos habituámos a designar por “mora-beza crioula”, que vos acolhemos entre nós.

SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA!

SENHORES PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE
LÍNGUA PORTUGUESA!

ILUSTRES CONVIDADOS!

Nunca é demais realçar a importância que o controlo financeiro independente assume num Estado de Direito Democrático (vd. Artigo 2º da Constituição da República de Cabo Verde).

A actividade financeira é empreendida pela acção pública que tem por objecto o dinheiro, a gestão directa e o movimento do dinheiro público, cujo ciclo começa com a obtenção dos rendimentos, devendo-se destacar os de natureza coactiva (impostos e taxas) extraídos das economias privadas, passando pela sua gestão e termina no momento em que o Estado emprega ou gasta as entradas obtidas na forma de bens ou serviços com o objectivo de satisfazer necessidades públicas. Ela é sempre instrumental em relação aos fins últimos do Estado - a segurança pública, a defesa, a diplomacia, a realização do Direito, a prestação do ensino, da saúde, da habitação, etc. - os quais não são atingidos se não houver o necessário suporte financeiro.

A actividade financeira não é de forma alguma uma realidade estática mas sim essencialmente dinâmica que tem evoluído significativamente sobretudo com a crescente intervenção do Estado nos diversos sectores da vida económica e social da sociedade contemporânea.

Nas Finanças do Estado Liberal o princípio fundamental é de limitar ao mínimo as actividades do Estado, de as confinar tanto quanto possível às tarefas tradicionais de polícia, diplomacia, defesa e justiça, reservando tudo o mais à actividade privada. No domínio económico o Estado deve abster-se de intervir e deixar que as iniciativas individuais e privadas, a livre concorrência e as leis do mercado joguem um papel decisivo. A finalidade das finanças num Estado Liberal é meramente de fornecer ao Estado os recursos necessários para cobrir as despesas das tarefas administrativas que lhe estão reservadas. O essencial é que as finanças públicas tenham a menor influência possível sobre as finanças privadas e a actividade dos particulares.

Modernamente, porém, vem-se assistindo a uma profunda evolução nas finanças públicas, não só no que respeita aos meios, como aos processos técnicos e à concepção das próprias finanças, aos fins que se apontam ao Estado.

As despesas públicas vêm assumindo um peso cada vez mais significativo em relação aos rendimentos nacionais. Este crescimento considerável traduz uma evolução profunda do papel do Estado. Este não se limita às funções tradicionais. Passa a intervir na vida económica e social, designadamente para estimular a produção em período de crise, impedir o aumento desenfreado de preços e manter o poder de compra da moeda nacional em períodos de inflação, para assegurar uma melhor distribuição da riqueza, promover uma política de desenvolvimento investindo na infraestruturização nacional ou para cobrir um défice da tesouraria ou um défice orçamental ou para esterilização do poder de compra através do recurso ao crédito.

Ao Estado Liberal sucede o chamado Estado Providência. As Finanças Públicas não constituem apenas um meio de o Estado moderno assegurar a cobertura das despesas da sua administração mas também, e sobretudo, um meio de intervir na vida económico-social. Actualmente procura-se determinar qual o modelo ou a via para um melhor Estado/Providência. O chamado Estado Social não pode demitir-se da sua função social, de protecção e apoio das camadas sociais mais desfavorecidas. “O melhor Estado”, de que hoje se fala, tem de ser equacionado, em primeiro lugar, em função das áreas em que o Estado deve intervir, e, em segundo lugar, como intervir ou de

que forma deve intervir para proporcionar as maiores utilidades à população.

Num Estado Social e modelador da vida económica, as finanças públicas assumem consequentemente um papel da maior relevância, dado o seu alcance na prossecução dos múltiplos fins do Estado em ordem a proporcionar aos cidadãos o tão procurado bem-estar social e económico, através da realização dos objectivos de natureza política, económica e administrativa, assumindo as preocupações sociais do Estado perante os mais desfavorecidos um imperativo a que não pode alhear-se.

Tendo em atenção essa grande importância que as finanças públicas assumem actualmente na vida dos povos e nações, mormente em sociedades democráticas, torna-se imperioso que o controlo das finanças públicas pelo povo e por órgãos independentes constitua uma dimensão essencial e expressão da propriedade e da iniciativa que os cidadãos transferem para o Estado através dos impostos. A Democracia tem de ser também e necessariamente Democracia Financeira.

Como resulta da Constituição Caboverdiana de 1992 o primado do poder financeiro reside no Parlamento, o órgão competente para as grandes decisões financeiras, nomeadamente a votação e aprovação

do orçamento do Estado, incluindo os impostos e a dívida pública, e a tomada de contas do Governo e da Administração Pública.

Não menos importante é o respeito pela Administração financeira dos princípios e regras, definidos pelo Parlamento em colaboração com o Governo, cuja aferição é feita pelo órgão de controlo independente. A actividade financeira pública não é efectivamente alheia ou neutra a valores e princípios técnicos.

Princípios como os da legalidade, da capacidade contributiva, irretroactividade da lei fiscal, transparência e outros informam permanentemente a actividade financeira pública. Assim é que a Constituição da República dispõe designadamente que os impostos são criados por lei, a lei fiscal não tem efeito retroactivo - artigos 95º, nº 2, e 96º - e que “a Administração Pública prossegue, com respeito pela Constituição e pela lei, o interesse colectivo, devendo a sua actuação reger-se pelos princípios da justiça, da transparência e da imparcialidade” - artigo 262º, nº 1.

Cabe notar que a legalidade não pode ser entendida apenas em sentido estrito e formal do termo, como sendo a compatibilidade ou não contradição com a lei vigente e a exigência de lei prévia ou precedência da lei, como ainda em sentido amplo e substancial de modo a en-

globar a própria regularidade financeira - inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação das despesas públicas - e ainda a eficácia, economia e eficiência da gestão financeira, enquanto medidas de controlo da gestão.

Na apreciação da actividade financeira pública joga um papel insubstituível o controlo financeiro externo e independente - exercido por Tribunais de Contas ou por instituições congéneres organizadas sob a forma de Auditores ou Controladores Gerais - que seja capaz de aferir a observância dos critérios mencionados, contribuindo assim de forma decisiva para uma melhor utilização dos recursos públicos.

Nesta perspectiva não se pode perder de vista que o controlo financeiro constitui um factor importante de desenvolvimento, pois interessa saber não apenas o que se gasta ou o quanto se gasta mas também se esses bens públicos utilizados são bem geridos e colocados ao serviço do desenvolvimento, garantindo a máxima racionalidade e a maior utilidade social na sua utilização.

Para utilizar as palavras do Professor Doutor Sousa Franco (in “Revista do Tribunal de Contas”, nº 25, Tomo , página VI) diríamos que “a modernização do Tribunal de Contas tem tanto a ver com a garantia e o aprofundamento da democracia e do Estado de Direito, efecti-

vando os direitos dos contribuintes, como tem a ver com objectivos de desenvolvimento solidário e duradouro ou sustentável, os quais exigem a máxima mobilização e a melhor utilização dos recursos públicos, que é um crime contra a pobreza e a justiça desperdiçar ou desbaratar”.

É indispensável que o órgão de controlo seja efectivamente independente, pautado o desenvolvimento das suas actividades por critérios estritamente técnicos, não haja qualquer tipo de interferência de ordem política na sua actividade e possa através da publicidade nomeadamente das suas decisões, planos de actividades e relatórios anuais dar satisfação pública sobre a forma como são utilizados os recursos públicos de forma que a opinião pública esteja devidamente informada.

São sintomáticos e reflectem na verdade essa nova concepção da Democracia Financeira a criação e o reforço institucional de órgãos independentes de controlo financeiro sobretudo nos países do Leste Europeu e resultantes da extinção da União Soviética, bem como em vários países do Terceiro Mundo, que evoluíram de regimes totalitários para regimes democráticos.

SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA!

No nosso País e apesar da inegável desenvolvimento do TCCV nos últimos quatro anos, têm-se constatado algumas posições que não se encontram de forma alguma em sintonia com a evolução sumariamente indicada no campo das finanças públicas e do controlo financeiro independente, e que só podem dever-se a uma visão desajustada do papel do controlo financeiro externo e independente numa sociedade democrática.

Assim é que o maior obstáculo ao desenvolvimento que o TC enfrentado consiste na não regulamentação desde 1993 do quadro privativo, do estatuto remuneratório e das carreiras profissionais do pessoal dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas, em inobservância do disposto no artigo 43º da lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho. (Recorde-se que logo após a entrada em vigor da Lei 84/IV/93 ou mais precisamente em Agosto de 1993, ao abrigo do artigo 10º, nº 1 alínea e) da mesma lei, o TC apresentou ao Governo uma proposta concernente à matéria).

Por outro lado não pode o TC também fiscalizar a execução do Orçamento do Estado e emitir parecer sobre as Contas Gerais do Estado se não puder fiscalizar a Caixa Geral do Tesouro, sediada no Banco

de Cabo Verde. Não podemos pois deixar de emitir sérias dúvidas sobre a constitucionalidade do artigo 63º da Lei orgânica do Banco de Cabo Verde (aprovada pela Lei nº 2/V/96, de 1 de Julho) que retira esta Instituição da jurisdição do TC, por colidir, em nosso entender, com o disposto no artigo 99º da Constituição.

É necessário que o princípio do Direito Financeiro da perseguição dos dinheiros públicos pelo órgão de controlo externo e independente, qualquer que seja o utilizador - entidade pública ou privada - e seja qual for a situação concreta, seja respeitado na sua plenitude. Aonde houver utilização de dinheiros públicos terá de haver fiscalização do TC.

Controlar a actividade financeira pública na sua globalidade, designadamente nos domínios do património público, receitas e despesas, tesouraria, crédito público, subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de responsabilidade do Estado e outras entidades públicas, não constitui tarefa fácil. Isto porque a complexidade do fenómeno financeiro nos nossos dias, de que cabe assinalar a multiplicidade das entidades públicas, diferentes níveis e instâncias de decisão financeira como corolário do fenómeno da descentralização, que no seio do Estado desenvolvem essa actividade financeira - institutos públicos, cofres e serviços autónomos em geral, em-

presas públicas e mistas, autarquias locais e suas associações, além dos serviços simples integrados nos departamentos governamentais - implica necessariamente um elevado grau de organização, capacidade e eficácia do órgão de controlo financeiro.

Sem meios financeiros ao seu dispor, de que cabe realçar a falta de um orçamento privativo, autónomo e não integrado no do Ministério das Finanças, e sem pessoal técnico em quantidade e qualidade desejáveis, não poderá o Tribunal de Contas cumprir os imperativos constitucionais de fiscalizar a execução do Orçamento do Estado e a legalidade das despesas públicas - artigos 99º e 241º, nº 1, da Constituição da República de Cabo Verde de 1992 - e muito menos com aquela actualidade que um efectivo e útil controle financeiro exige.

Não é compreensível que o Tribunal de Contas não possa fiscalizar certas áreas da actividade financeira pública e montantes elevados de dinheiros públicos por falta de meios, quando se assiste a frequentes desperdícios resultantes de irregularidades financeiras continuamente detectadas pelo Tribunal, em virtude do exercício das suas funções (vd. Acórdãos do TC publicado no Boletim Oficial), com graves prejuízos sobretudo para os estratos sociais mais desfavorecidos da população e com desrespeito pela Constituição e pela lei ordinária.

O fortalecimento do Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo do controlo financeiro externo e independente, de modo a poder exercer um controlo efectivo sobre toda a utilização dos dinheiros públicos é um imperativo nacional que tem que ser assumido por todas as autoridades públicas de forma clara e descomplexada por se tratar de matéria do interesse nacional.

Ao Parlamento cabe por lei definir e modernizar o quadro legal de actuação do Tribunal de Contas e ao Executivo pôr ao seu dispor os meios indispensáveis para poder exercer com independência, rigor e eficiência a sua missão, de modo a poder dar-se cumprimento aos mencionados preceitos da Constituição da República.

Permita-nos, Senhor Presidente da República, como pensamos ser nosso dever, destacar, entre outras, as seguintes proposições com vista ao desenvolvimento e modernização do Tribunal de Contas de Cabo Verde e a um melhor controlo financeiro independente:

1ª a regulamentação do artigo 43º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho, (infelizmente ainda não concretizada, apesar de já terem transcorridos mais de três anos sobre a sua entrada em vigor) de modo a que se reestruturem a organização dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo, as carreiras profissionais e se preveja uma tabela

remuneratória compatível com as suas exigentes funções inspectivas em cumprimento dos princípios constantes da mencionada lei, condição “sine qua non” para a fixação de um quadro de pessoal técnico estável e de formação pluridisciplinar;

2ª o reforço institucional do TC, tanto através dos poderes (com uma revisão da lei em vigor ou com um novo quadro legal) como dos recursos materiais e humanos, que lhe permitam, entre outros, efectuar o controlo financeiro segundo métodos modernos de auditoria ou seja um controlo financeiro mais perfeito e realista que o controlo tradicional e superficial feito nos gabinetes e limitado à análise de documentos que são remetidos ao Tribunal;

3ª a dotação da instituição de autonomia financeira, mediante um orçamento privativo directamente aprovado pelo Parlamento e executado por um conselho administrativo, por forma a garantir uma efectiva independência da Instituição, na vertente da autonomia funcional, e a evitar entraves decorrentes da materialização do seu plano anual de actividades, o que aliás decorre de recomendações da INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Superiores do Controlo Financeiro independente);

- 4^o a consagração clara do TC como órgão supremo e independente do controlo financeiro do Estado, com a categoria de Supremo Tribunal, que felizmente já consta da lei, mas que é frequentemente desrespeitada de forma ostensiva, sobretudo em actos protocolares, e como órgão de auditoria das finanças públicas;
- 5^a a necessidade de se criar e/ou por a funcionar com um mínimo de eficiência no seio de cada departamento governamental e de cada serviço dotado de autonomia, incluindo as autarquias locais, um órgão de controlo financeiro interno que coopere de perto com o TC na realização do controlo financeiro;
- 6^a a necessidade de se alargar a competência do TC à fiscalização do sector empresarial do Estado, conferindo-se poderes para o controlo financeiro sucessivo ao menos através da elaboração de relatórios ou pareceres em processos de auditoria;
- 7^a a necessidade de uma legislação que regule o fornecimento de bens e serviços à Administração, de modo a respeitarem-se os princípios da igualdade e transparência nessa matéria;
- 8^a a cooperação efectiva com o Parlamento, órgão de fiscalização política do Executivo, em particular com a Comissão especializada

da Economia e Finanças, bem como com o Governo, Autarquias Locais e restantes órgãos de gestão aos quais se dirigem as recomendações do TC;

9ª concepção global do controlo financeiro como um todo integrado, em que figure em primeiro lugar o TC, enquanto órgão supremo de controlo das finanças públicas, e, em seguida, as diversas Inspeções Gerais e demais serviços que no seio da Administração Pública exerçam funções inspectivas;

10ª a necessidade de uma regulamentação normativa global que inclua a organização, competência e funcionamento do Tribunal, dos seus Serviços de Apoio e o regime dos emolumentos;

11ª a clarificação de um sistema que permita ao TC ter fácil acesso às mais diversas informações necessárias ao acompanhamento da execução do Orçamento do Estado.

12ª a dotação da Instituição de melhores instalações;

13ª a criação de uma delegação regional do TC com sede em São Vicente, com vista a desconcentrar os serviços da Sede;

14^a a nomeação pelo Presidente da República dos juizes do TC deve ser precedida de selecção mediante concurso público, de modo a garantir-se a sua elevada qualificação profissional;

15^a a necessidade de um Magistrado do Ministério Público estar afecto ao TC a título permanente e em regime de exclusividade.

Tendo em atenção as necessidades e preocupações expostas que devem merecer satisfação mais ou menos imediata, o TC de Cabo Verde deve continuar a aperfeiçoar os seus recursos humanos, de modo a que o controlo se modernize e se torne mais eficaz; organizar acções de formação e de divulgação das suas actividades no seio dos seus Serviços de apoio e no seio da Administração Pública; autonomizar as funções de controlo preventivo, análise e julgamento de contas e realização de auditorias; divulgar a imagem da Instituição junto da opinião pública com o objectivo de demonstrar a importância da sua função; continuar a desenvolver as suas relações de cooperação internacional com vista a melhorar.

CAPÍTULO II

TEMAS APRESENTADOS
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Realizou-se na cidade da Praia, Cabo Verde, nos dias 27 a 31 de Outubro de 1996, o ***II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa***.

Nesse ***Encontro*** foram apresentados e debatidos:

- Tema I - “**Os Tribunais de Contas e as Privatizações**”
- Tema II - “**Garantia de Independência dos Tribunais de Contas**”

Publicam-se, seguidamente, as comunicações apresentadas por cada uma das Delegações.

A N G O L A

Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Cabo-Verde
Senhores Presidentes dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa
Meritíssimos Juizes
Senhor Secretario Geral da Comissão Mista

É pela primeira vez que participo em representação do meu belo país, Angola, em tão alto forum internacional por ocasião da realização do II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, neste país, Cabo Verde, particularmente na Cidade da Praia, facto pelo qual me sinto profundamente regozijado .

Gostaria de agradecer, desde já, ao Excelentíssimo Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, todo o carinho sobretudo o acolhimento pelas magnificas condições que se dignou mandar diligenciar especialmente, para mim e para a Delegação que me acompanha.

Como é do vosso conhecimento, a Comissão que ora represento, era presidida pelo meu antecessor Venerando Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo de Angola, Dr. Rui Cruz, que pediu e foi deferida

a sua demissão (exoneração) do cargo de Magistrado Judicial, cessando subsequentemente as funções de Presidente da já aludida Comissão Instaladora.

Importa referir que neste momento desempenho as funções de Juiz de Direito da 3ª Secção (então conhecida por Juízos Criminais) do Tribunal Provincial de Luanda acumulando com as de Secretário Administrativo do Cofre Geral da Justiça (que se encontra na fase de instalação) e as de Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, depois de ter exercido, em regime de acumulação durante 10 anos, as funções de gestor dos orçamentos de várias instituições, nomeadamente:

Ministério da Justiça

Procuradoria Geral da República

Policia Judiciária (DNIC)

Direcção Nacional dos Estabelecimentos Penitenciários

Direcção Nacional dos Registos e Notariado

Direcção Nacional de Identificação Civil e Criminal

A República de Angola, em face das alterações introduzidas pela Lei nº 23/92, de 16 de Setembro - Lei da Revisão Constitucional - define-se claramente, como um Estado Democrático, de direito, as-

sente no modelo de organização do Estado baseado na separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania.

Dentre as substanciais alterações então introduzidas ressalta a parte respeitante à administração da justiça e à organização judiciária consagrando os Tribunais como órgãos de soberania, em conformidade com o estabelecido no Artigo 53º da Lei Constitucional da II República.

No tocante à organização e funcionamento reitera de harmonia com as alíneas c) e e) do artº 54º da aludida Lei Constitucional, o princípio da separação e interdependência de funções dos órgãos de soberania e igualmente o da descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da unidade da acção governativa e administrativa.

A competência para administrar justiça foi em obediência ao artº 120º da Lei Constitucional deferida aos Tribunais, que no domínio do controlo dos dinheiros públicos se reputou como imperativo democrático, a criação do Tribunal de Contas, considerado como instrumento fundamental, para assegurar um maior rigor e disciplina das finanças públicas, estrutura que encontra apoio no ponto nº 3 do Artº 125º da Lei Constitucional.

Com efeito, foi publicado no Diário da República, I série, nº 15/96, a Lei nº 5/96, de 12 de Abril, que aprova a Orgânica do Tribunal de Contas cuja implementação se preconiza para breve.

Passando agora e concretamente ao Tema I, que se reporta aos Tribunais de Contas e às privatizações, Angola ou seja pelo facto de ainda não ter entrado em funcionamento o Tribunal de Contas não existe “ipso factum” nenhuma experiência, pelo que ficou prejudicado a sua oportuna apresentação para discussão nesta secção, embora exista alguma legislação que deixaremos para a vossa inestimável apreciação (Lei nº 10/94, de 31 de Agosto - Diário da República nº 38).

Todavia, não deixaremos de acolher a vossa experiência e preciosos ensinamentos recolhidos sobre e matéria pelos países aqui representados.

Se o Tribunal de Contas já tivesse condições de funcionamento a legislação já aprovada permitiria ao Tribunal controlar os processos de privatizações a vários níveis:

- 1 - Desenvolvendo auditorias especiais “in loco”;

2 - Do relatório anual destinado ao Parlamento sobre a Conta Geral do Estado em que, segundo a lei já aprovada se deverá apreciar a variação do Património Público;

3 - Ao nível do julgamento das contas das entidades que intervêm nos processos;

E assim com a criação das condições em curso e com a experiência que poderemos obter de outros países estaremos certamente adestrados a iniciar a nossa actividade nesse campo específico

Muito Obrigado

Carlos Menezes Pataca

B R A S I L

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES

Por: Marcos Vinícios Vilaça

Ministro Presidente

Sumário

1. Apresentação
2. Enfoque e Alcance da Tese
3. Desenvolvimento do Tema
 - 3.1. Visão Histórica e Conceitual
 - 3.2. A Experiência Brasileira
 - 3.3. O Acompanhamento das Privatizações pelo Tribunal de Contas da União
4. Conclusões
5. Recomendações

1. Apresentação

Tendo em vista as peculiares diferenças de formas e atribuições das Entidades Fiscalizadoras Superiores participantes deste II ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, e para melhor desenvolvimento da tese que nos cabe formular, permitimo-nos, preliminarmente, alinhar informações sobre o sistema de fiscalização e controle das contas públicas vigente no Brasil, especialmente o papel do seu Tribunal de Contas da União, Órgão Superior de Controle Externo da Administração Federal.

A par disso, e com base na experiência brasileira haurida na prática de acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização, pretendemos oferecer algumas recomendações de ordem geral, capazes de interessar aos responsáveis pela árdua incumbência de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos públicos.

2. Enfoque e Alcance da Tese

Nossa tese diz respeito às ações que deve e pode empreender a Entidade Fiscalizadora Superior do meu País ante as privatizações, buscando inferir, a partir daí, sobre a viabilidade do aproveitamento

da experiência do controle brasileiro pelos Órgãos representados neste evento.

O fato de as competências do Tribunal de Contas da União já estarem expressamente definidas na Constituição brasileira não invalida o alcance das medidas que as demais Instituições congêneres podem e devem adotar. O objetivo é o mesmo: o aperfeiçoamento do controle a cargo do Tribunal de cada país integrante deste encontro.

Inicialmente, é oportuno lembrar que o Brasil é uma federação. Nela, os três níveis de governo - o Federal, o Estadual e o Municipal - dispõem, cada um deles, de autonomia política e administrativa nos limites estabelecidos na Constituição Federal.

Para atender aos respectivos encargos, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal - sede da Capital da República - e os Municípios têm assegurados recursos financeiros originários de múltiplas fontes. A aplicação de tais recursos pelos Poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) é fiscalizada, em cada um dos três citados níveis de governo, pelo Controle Interno, mantido em cada Poder, e pelo Controle Externo, este a cargo do Poder Legislativo.

A magnitude e complexidade da função de Controle Externo, relativamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal, bem como a determinados Municípios exigiram a transferência da execução téc-

nica desse Controle Externo, em suas várias órbitas, a um órgão autônomo especializado denominado Tribunal de Contas.

Assim, existem no Brasil o Tribunal de Contas da União, situado na área federal, os Tribunais de Contas Estaduais, do Distrito Federal e os de alguns Municípios, todos independentes e sem vinculação hierárquica com o primeiro.

A Constituição de 1988 reinscreveu, de forma significativamente ampliada, as competências e prerrogativas do Tribunal de Contas da União. Com isso, fortaleceu sobretudo todo o sistema de controle das contas públicas, uma vez que os demais Tribunais existentes seguem, nas órbitas de suas respectivas jurisdições, o modelo federal.

O Texto Constitucional vigente dedicou uma seção inteira à fiscalização dos recursos públicos, consagrando a competência do Tribunal de Contas da União para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Direta - Ministérios e órgãos correlatos - e da Administração Indireta, esta, compreendendo as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e demais sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. De igual modo, compete ao Tribunal julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário. Nesse julgamento, o Tribunal aprecia a legalidade e legitimidade dos atos pra-

ticados pelos responsáveis, como também verifica a boa aplicação dos recursos públicos, observados os princípios de economia, eficiência e eficácia.

No exercício do Controle Externo, pode o Tribunal, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional - Senado Federal ou Câmara dos Deputados - realizar inspeções ou auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes da República, sem quaisquer ressalvas.

No caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, cabe ao próprio Tribunal assinar prazo para que o responsável adote providências corretivas; sustar a execução do ato impugnado; representar ao Poder competente sobre os abusos ou irregularidades verificados, e mais, conforme o caso e a gravidade da transgressão, cominar sanções previstas em lei.

De outra parte, mantém a Constituição de 1988 uma das atribuições mais relevantes do Tribunal de Contas da União: oferecer parecer prévio às contas anuais do Presidente da República a serem julgadas pelo Congresso Nacional, elaborando minucioso relatório sobre a gestão econômica, orçamentária, financeira e patrimonial da União, relativamente a cada exercício fiscal.

Vê-se, portanto, que as competências do Tribunal de Contas da União são muito amplas, compreendendo a fiscalização e o con-

trole sobre todos os atos de gestão da Administração Pública, aí incluídas as privatizações.

3. Desenvolvimento do Tema

3.1. Visão-Histórica e Conceitual da Privatização

Nascido a partir das discussões sobre a revisão do papel do Estado, o processo de privatização tem como marco histórico a década de oitenta. A partir de então, várias nações começaram a reconhecer os benefícios do mercado e a tomar medidas visando a reduzir a interferência do Poder Público na vida das pessoas.

Não obstante, ainda hoje prospera o debate entre os adeptos do intervencionismo estatal e os defensores do liberalismo - ou do neoliberalismo - econômico, cada lado apresentando suas razões.

De qualquer forma, vêm prevalecendo os argumentos favoráveis à diminuição da importância relativa da produção pública na economia, sendo que a experiência de cada país resulta do seu processo histórico, cultural e político, bem como da conjuntura econômica - nacional e internacional - e do modo como cada economia em particular é afetada pelas ações do Estado.

Na realidade, as privatizações em todo o mundo já deixaram de ser expressão de uma ideologia, situando-se atualmente muito mais no plano do pragmatismo, frente aos resultados conseguidos com esse instrumento de ação governamental, que nem de longe deve se confundir com o menosprezo ao patrimônio público.

O fato é que, segundo dados apresentados no simpósio sobre auditoria de privatização, realizado no Cairo/Egito, em outubro/95, dos 165 países membros da INTOSAI, 81 promoveram algum tipo de privatização, totalizando mais de 196.000 empresas. A grande maioria ocorreu na Europa Oriental e Central, em particular na Rússia (106.700), Albânia (33.100), República Tcheca (25.200), Hungria (9.400) e Alemanha (7.800). Fora dessa região, as privatizações ocorreram principalmente no Egito (835), Nicarágua (300), México (252) e Reino Unido (206). O caso às avessas é o de Cuba.

No Brasil, existe o reconhecimento de que a política de privatização, expressa pelo Programa Nacional de Desestatização - PND, não é apenas um processo administrativo de alienação de ações de que é titular o Poder Público. Corresponde, na verdade, a uma tônica de modernidade que, concentrando a presença do Estado em atividades essenciais de interesse geral, restitui à iniciativa privada o comando da economia em áreas nas quais, ausente o pressuposto da intervenção estatal, devem prevalecer os princípios constitucionais do exercício da livre iniciativa e da concorrência.

O Estado, devendo concentrar-se na prestação de serviço fundamentais, retira-se de áreas por ele até então ocupadas, para melhor desempenhar os poderes-deveres que marcam sua destinação política.

A realidade brasileira parece indicar que a nossa sociedade caminha para o pleno reconhecimento de que, ante as evidentes dificuldades econômico-financeiras vividas pelos diversos níveis de governo do País, o Estado não pode mais continuar funcionando como fonte permanente dos investimentos de que necessita o conjunto da economia para a retomada do desenvolvimento nacional.

É bom deixar claro que a opção por uma política de privatização não prejudica o papel regulador do Estado. Sua função normativa é vista como indispensável mesmo em países considerados avançados no campo da desestatização.

No aspecto conceitual, embora haja controvérsia entre os estudiosos da matéria, predomina a definição de que a privatização corresponde ao processo de transferência à iniciativa privada de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público, abrangendo também a abertura do capital social, alienação de participações acionárias, desativação e extinção. No sentido mais amplo, o conceito pode abranger ainda as concessões, permissões e autorizações de serviços públicos.

3.2. A Experiência Brasileira

Como visto, as privatizações no Brasil se inserem no objetivo geral de reforma do setor público, de forma a permitir que o Estado deixe a cargo dos particulares a organização e exploração direta das atividades econômicas.

Desse modo, a política de privatização brasileira surge como parte integrante de um processo de reformulação da área governamental, cuja evolução pode ser vista de acordo com as fases apresentadas a seguir, tendo-se em consideração somente o nível federal, vez que as ocorrências nas outras esferas de governo (Estados e Municípios) têm menor representatividade.

Primeira fase - período 1981 - 1985

Em julho de 1981, foi criado, por meio do Decreto nº 86.215, o primeiro programa de desestatização do País. Entre outras medidas, essa norma restringiu a criação de empresas estatais e fixou diretrizes para a transferência de entidades públicas ao setor privado. À época, a definição dos modelos de privatização ficaram a cargo de uma comissão especial, que, para esse fim, levava em conta as características da empresa que seria alienada.

Nessa primeira fase, o programa alcançou 42 empresas. Foram privatizadas vinte, enquanto três foram transferidas aos Governos Estaduais, três constituíram objeto de fusão, quatorze foram incorporadas a outras estatais e duas foram transformadas e incorporadas à Administração Direta do Governo Federal.

Importa assinalar que a maioria das empresas privatizadas nessa fase havia passado ao controle governamental devido a problemas financeiros de seus antigos proprietários.

Na ocasião, a conjuntura econômica dificultava a efetivação de um programa de desestatização com maior abrangência. Os índices de inflação eram elevados, exigindo do governo uma política de controle de preços, salários e tarifas públicas. Havia também receio quanto à transferência de setores produtivos estratégicos à iniciativa privada.

Segunda fase - período 1985 - 1989

Nessa etapa, continuaram as privatizações de pequenas empresas anteriormente absorvidas pelo Poder Público devido a insucesso na administração dos antigos donos. Entretanto, o programa foi modificado para ter maior abrangência. Com o Decreto nº 91.991/85, foram definidas as seguintes formas de privatização: a) transferência de todas as ações representativas do controle acionário;

b) transferência integral ou de parte das ações representativas do capital votante; c) pulverização do capital social; d) transferência do controle para administradores; e) venda ou cessão de direitos de subscrição; f) privatização de gestão; g) abertura do capital social (privatização parcial); h) desativação e liquidação; e i) incorporação, fusão e cisão.

Com esse novo enfoque, o programa abrangeu mais 42 empresas. Foram privatizadas dezoito, enquanto duas foram incorporadas, quatro tiveram suas atividades encerradas e dezoito foram transferidas para os Governos Estaduais.

Terceira fase - período 1990 - 1996

Com a vigência da Lei nº 8.031/90, a privatização brasileira adquiriu caráter de um programa de governo voltado efetivamente para a reforma do Estado, sendo fixado ali como objetivo fundamental a promoção do reordenamento da posição do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada as atividades econômicas que não necessitem ser exploradas pelo setor público. E, ao mesmo tempo, deve permitir a concentração de esforços da administração pública nas áreas em que sua presença se faça imprescindível, buscando, ainda, contribuir para a redução da dívida pública federal e o saneamento financeiro do setor estatal.

Sob a denominação de Programa Nacional de Desestatização - PND, foi ele criado no âmbito do mais alto nível hierárquico do governo, tendo atualmente como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização, subordinado diretamente ao Presidente da República, com a seguinte composição: o Ministro do Planejamento e Orçamento, na qualidade de Presidente, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Ministro da Fazenda, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado e o Ministro da Indústria, Comércio e do Turismo.

A esse Conselho compete administrar toda a execução do programa, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, recomendar ao Presidente da República a inclusão ou exclusão de empresas, serviços públicos e participações minoritárias no PND, e ainda expedir normas regulamentares pertinentes.

A referida Lei nº 8.031/90 criou também o Fundo Nacional de Desestatização, ente de natureza contábil constituído pela vinculação, a título de depósito, da totalidade das participações diretas ou indiretas da União em sociedades incluídas no PND, sendo administrado por um gestor - o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES -, a quem compete assegurar o apoio administrativo e operacional necessário à execução do PND.

Com isso, incumbe ao BNDES fornecer as informações necessárias ao Conselho Nacional de Desestatização, assim como promo-

ver as licitações para a contratação de empresas de consultoria econômica, avaliação de bens e de auditoria indispensáveis ao processo de alienação. No caso de desestatização de serviços públicos, o Conselho poderá recomendar outro órgão da administração direta para executar e acompanhar o processo, e quando se tratar de instituição financeira, a privatização poderá ser feita pelo Banco Central do Brasil, diretamente ou por meio de empresa especializada.

Ainda segundo a Lei nº 8.031/90, o processo de desestatização deve compreender as seguintes etapas:

- inclusão, no PND, da empresa a ser privatizada, por proposta do Conselho competente, mediante Decreto do Presidente da República;

- contratação de empresas de consultoria e auditoria independente, com a finalidade de promover a avaliação econômico-financeira, programar as diversas fases do respectivo processo e aferir a regularidade dos procedimentos adotados;

- aprovação, pelo Conselho competente, do projeto de privatização, incluindo o preço mínimo de venda;

- abertura pública do processo por intermédio da divulgação de editais;

- alienação das ações por meio de leilão público; e

- liquidação financeira da operação.

A lei atual prevê as seguintes formas operacionais do programa de privatização: a) alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores; b) abertura de capital; c) aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial de direitos de subscrição; d) transformação, incorporação, fusão ou cisão; e) alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; e f) dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos.

O procedimento mais utilizado vem sendo o leilão de pacotes de ações entre investidores pré-selecionados, com o preço mínimo baseado em avaliações feitas por consultores independentes, por meio do método do fluxo de caixa descontado.

Por questões ligadas à estratégia de implementação, foram escolhidas primeiramente para privatização nessa última fase empresas dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, cujos produtos tinham influência direta nos custos da indústria nacional, mas que poderiam ser controlados via mercado. Assim, a uma provável elevação dos preços dos produtos do setor, o governo teria como resposta a abertura da economia e a redução do imposto de importação. Com isso, após a estabilização da economia, outros setores seriam incluídos no processo.

No período de 1991-1992, foram discutidos muitos aspectos do programa, resultando em mudanças significativas introduzidas posteriormente. A principal crítica tinha a ver com os desvios observados no processo, especialmente no tocante à aceitação de títulos de longo prazo como moeda de privatização e a pouca utilização de moeda corrente. Também mereceram contestação os resultados negativos do programa no nível de emprego do País, assim como a cartelização de setores da economia.

Tais críticas levaram o governo a introduzir na ocasião alterações no programa, objetivando dar ênfase à democratização do processo, passando a permitir o uso de vários outros tipos de créditos contra o Tesouro Nacional e a participação de investidores estrangeiros.

Também foram promovidas mudanças de ordem operacional, com destaque para: a) obrigatoriedade de utilização de moeda corrente; b) amplo acesso aos laudos de avaliação; c) participação de representantes dos empregados e da empresa a ser vendida nas decisões mais importantes sobre a privatização; e d) obrigatoriedade para os novos controladores de realizarem investimentos em preservação do meio-ambiente.

Na mesma época, foram discutidos ainda outros pontos do processo, porém sem qualquer decisão por parte do governo: o im-

pacto fiscal do programa, a democratização do capital das empresas e a destinação dos recursos arrecadados em moeda corrente.

Nessas circunstâncias, foram privatizadas quatro empresas em 1991 e outras quatorze em 1992, sendo arrecadados US\$ 3,87 bilhões, dos quais apenas US\$ 15,7 milhões em moeda corrente e o restante em títulos.

Em 1993, foram privatizadas mais seis empresas, com o resultado de US\$ 2.286,7 milhões, dos quais US\$ 157,9 milhões em moeda corrente e o restante em títulos.

Em 1994, apenas três empresas passaram para a iniciativa privada. Houve ainda a venda de ações remanescentes de cinco empresas já desestatizadas e oito leilões de participações minoritárias.

A partir daquele ano (1994), a participação de moeda corrente no pagamento das empresas privatizadas foi fixada em, no mínimo, 10%, excetuada somente a EMBRAER, que foi paga integralmente com títulos.

Com a posse do atual governo, em 1995, a privatização entra em novo estágio, caracterizado pela inclusão das empresas prestadoras de serviços públicos, merecendo destaque a edição da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Mediante alteração da Lei nº 8.031/90, foi ampliado o âmbito do programa e redefinidas as competências dos órgãos envolvidos. Foram ainda tomadas medidas

para tornar mais atrativas as futuras privatizações, principalmente com o envolvimento dos setores de telecomunicações, petróleo e minérios, à vista da aprovação de emendas constitucionais que introduziram as seguintes mudanças: a) abertura à iniciativa privada da exploração dos serviços de gás canalizado; b) eliminação da diferença entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional; c) autorização para que empresas constituídas sob a lei brasileira, e que tenham sede e domicílio no País, realizem pesquisa e lavra de minérios; d) autorização para que a União contrate, com empresas estatais ou privadas, atividades de exploração de petróleo; e e) autorização para que a iniciativa privada explore serviços de telecomunicações.

Com idêntica finalidade, o Conselho Monetário Nacional eliminou o desconto de 25% que incidia sobre o valor de face dos bônus da dívida externa.

Com isso, foram vendidas naquele ano (1995) sete participações minoritárias e uma empresa (a Excelsa), com uma arrecadação de US\$ 973,10 milhões. Registre-se aí a boa participação (32,3%) de moeda corrente como meio de pagamento.

No presente exercício de 1996, já tivemos cinco privatizações, ao preço de US\$ 2.734,7 milhões, estando previstas mais cinco até o final do ano.

Para 1997, a previsão é de que sejam privatizadas mais sete empresas.

3.3 O Acompanhamento das Privatizações pelo Tribunal de Contas da União

Apesar das diferenças existentes entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores, no que concerne às suas competências e atribuições, acreditamos que o conhecimento a respeito da forma de atuação da instituição brasileira nesse campo possa ser útil ao aperfeiçoamento dos métodos empregados a respeito pelas entidades participantes deste encontro.

É claro que o grau de participação das EFS no controle dos processos de privatização depende fundamentalmente do mandato que elas recebem da respectiva legislação. Advém daí inclusive o tipo de controle que é realizado (prévio, concomitante ou posterior).

O certo é que se faz imperioso algum controle oficial sobre essas privatizações, vez que se trata da transferência de patrimônio público a particulares.

No caso brasileiro, as competências do Tribunal de Contas da União estão fixadas na Constituição, sendo bastante amplas, como visto no item 2 deste trabalho.

Nossa sistemática de acompanhamento teve início em 1991 e vem evoluindo à medida das necessidades. No começo, a ênfase maior era para os aspectos de legalidade. Hoje, o Tribunal emite parecer sobre a economia, eficiência e eficácia do programa, inclusive

para fins de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

Com essa ótica, a análise que nos cabe realizar deve resultar na formação de juízo não apenas sobre a legalidade dos procedimentos administrativos, mas também sobre o valor de venda das empresas e, principalmente, sobre o impacto econômico e social do programa.

Essa tarefa é complexa, requerendo o concurso de funcionários especializados. Daí ter o Tribunal criado grupo de trabalho com atribuição específica de acompanhar os processos de privatização.

Nossa fiscalização nessa área tem seus procedimentos estabelecidos em norma interna (Instrução Normativa nº 07/94 - v. ANEXO IV), que prevê o acompanhamento mediante análise, em seis estágios, dos seguintes documentos e informações, encaminhados de acordo com os prazos ali fixados:

I - primeiro estágio:

- a) razões e fundamentação legal e constitucional da proposta de privatização;
- b) Recibo de Depósito de Ações a que se refere o art. 9º da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990(v. ANEXO V);

- c) mandato de que trata o art. 17 do Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994(v. ANEXO VI);
- d) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados em investimentos ou em inversão financeira de qualquer natureza, inclusive mediante assunção de débitos, realizada na empresa por órgãos e entidades públicas ou sob controle, direto ou indireto, do Governo Federal nos 5 (cinco) anos anteriores à inclusão no Programa Nacional de Desestatização;
- e) data, valor, condições e forma de implementação de renúncia de direito contra entidade privada ou pessoa física cujo montante supere 1% (um por cento) do patrimônio líquido nos 5 (cinco) anos anteriores à inclusão no Programa Nacional de Desestatização;

II - segundo estágio:

- a) processo licitatório para contratação dos serviços de auditoria mencionados no art. 29 do Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994

III - terceiro estágio

- a) processos licitatórios para contratação dos serviços de consultoria a que se refere o art. 31 do Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994;

IV - quarto estágio:

- a) relatórios dos serviços de avaliação econômico-financeira e de montagem e execução do processo de privatização;
- b) relatório do terceiro avaliador a que se refere o art. 31 do Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994, se houver (v. ANEXO VI);

V - quinto estágio:

- a) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados na adoção de medidas para saneamento financeiro da empresa;
- b) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados em investimentos ou em inversões financeiras de qualquer natureza, além das previstas na alínea anterior, realizadas na empresa por órgãos e entidades públicas ou sob controle, direto ou indireto, do Governo Federal a partir de sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização;

- c) data, valor, condições e forma de implementação de renúncia de direito contra entidade privada ou pessoa física cujo montante supere 1% (um por cento) do patrimônio líquido a partir de sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização;
- d) proposta de preço mínimo de venda;
- e) aprovação do preço mínimo de venda pela assembleia de acionistas;
- f) ato de fixação do preço mínimo de venda;
- g) edital de alienação das ações;

VI - sexto estágio:

- a) preço final de venda;
- b) prazos, condições e moedas de desestatização utilizadas para liquidação financeira da operação;
- c) relação dos adquirentes, com indicação de nacionalidades e de tipos, preços e quantidades de ações adquiridas;
- d) data, valor e condições de financiamentos concedidos aos adquirentes para compra de moedas de privatização no mercado financeiro;
- e) contratos formalizados, com manifestação do Gestor do Fundo Nacional de Desestatização sobre o fiel cumprimento de seus termos;
- f) relatório e parecer dos auditores independentes;

g) total das despesas administrativas e promocionais incorridas para realização da operação de privatização.

A partir da adoção dessa sistemática de acompanhamento, passou o Tribunal a se pronunciar a respeito de cada processo de privatização, determinando, quando necessária, a implementação de medidas para correção de eventuais impropriedades.

Mais recentemente, por meio de outra Instrução Normativa (nº 10/95), o Tribunal de Contas da União estabeleceu também os mecanismos de fiscalização sobre as concessões, permissões e autorizações de serviços públicos, prevendo igualmente o acompanhamento em seis estágios, à semelhança do que ocorre no controle das privatizações. Neste caso, o controle incide sobre os órgãos concedentes responsáveis pela regulamentação e fiscalização das concessões, com destaque para o preço, a qualidade e a universalidade do serviço público a ser prestado pelas concessionárias privadas.

Voltando ao caso específico das privatizações, queremos adiantar que, não obstante os avanços conseguidos na nossa sistemática de avaliação, o Tribunal de Contas da União continua estudando formas de aperfeiçoamento do controle que lhe incumbe, de maneira que sua atuação possa contribuir para o bom desempenho do programa, em termos de economia, eficiência e eficácia.

Nesse sentido, nos preocupa atualmente o controle sobre a aplicação dos recursos obtidos com as privatizações. Inegavelmente, essa última fase da desestatização (destinação dos recursos obtidos) tem implicação no próprio conjunto dos objetivos que presidem o programa de desestatização. Vale dizer, a destinação incorreta desses recursos compromete o programa quanto aos seus fins. Daí a necessidade de que a fiscalização alcance também, de forma sistemática, esse ponto fundamental.

A preocupação com esse aspecto das privatizações é plenamente justificável, até porque há estudos demonstrando sua possível correlação com as desigualdades inter-regionais. Teme-se que estejamos próximos de uma reconcentração de renda regional estimulada pelas privatizações. Aliás, o alerta do Tribunal de Contas da União sobre tal risco foi formalizado na Sessão Plenária de 24 de julho último, quando se determinou que a matéria fosse objeto de avaliação nas contas do Presidente da República, relativas ao próximo exercício (1997).

Outro aspecto que pode ser aperfeiçoado diz respeito à oportunidade do exercício do controle.

A concomitância da fiscalização deve ser privilegiada, porquanto possibilita uma ação preventiva indispensável para correção tempestiva de procedimentos inadequados. O controle simultâneo pode ser exercido com mais eficiência se exigida maior participação

do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, compartilhando-se esforços mediante adequada distribuição da carga de trabalho. Naturalmente, há que se ter o devido cuidado para não envolver o controle com a gestão do programa, esta a cargo dos órgãos competentes da Administração.

Para concluir este tópico, julgamos pertinentes alguns comentários sobre as conclusões gerais que o Tribunal de Contas da União tem extraído de suas avaliações em torno das privatizações efetivadas no Brasil, oferecendo, a partir disso, subsídios para o aperfeiçoamento do programa em curso.

Primeiramente, é preciso dizer que, em alguns casos, foram frustradas as expectativas de se conseguir a retomada de investimentos nos setores privatizados, de se modernizar o parque industrial do País, de se ampliar a competitividade da economia e de se democratizar a participação no capital das empresas vendidas.

O setor de fertilizantes, por exemplo, passou a ostentar um grau muito elevado de concentração de seu controle. Na área de siderurgia houve a formação de monopólios na fabricação de determinados produtos e até mesmo o fechamento puro e simples de uma das entidades alienadas como mera estratégia empresarial. Sem dúvida, essas práticas desestimulam ou inviabilizam qualquer investimento ou modernização do parque industrial. Certamente também não colaboram para o aumento da competitividade da economia ou

para a democratização do capital. Tudo isso, pela falta de regras claras a respeito da condução dos processos de desestatização.

Tem havido também problemas na fixação dos preços mínimos de venda das empresas a serem alienadas, especialmente quanto à aplicação do método do valor presente do fluxo de caixa líquido esperado, em que, por vezes, as taxas de desconto utilizadas têm sido superestimadas, resultando no aviltamento do valor das empresas privatizadas.

De registrar ainda a opção pela venda imediata de todo o controle acionário das empresas, o que tem proporcionado duas consequências negativas: a desvalorização de seus preços, em face do aumento da oferta de ações, e o impedimento de que o Poder Público possa auferir ganhos decorrentes de eventuais valorizações das ações ocorridas após a transferência do controle.

Quanto ao saldo do programa, questiona-se o volume de recursos recebidos e sua forma, frente aos valores despendidos pelo Governo no prévio saneamento das empresas.

De positivo, podemos indicar, também como exemplo, o aumento da produção e da produtividade em alguns setores, a prática de preços mais baixos em outros e a liberação do Estado quanto à obrigação de injetar recursos em empresas deficitárias.

4. Conclusões

A realidade presente, em âmbito nacional e internacional, tem demonstrado que o mercado é eficiente na alocação de recursos.

A experiência de cada país no campo da privatização resulta das circunstâncias que cercam o seu processo histórico, cultural, político e econômico.

No caso brasileiro, muito se deve à necessidade de se restituir à iniciativa privada o comando da economia em áreas nas quais, ausente o pressuposto da intervenção estatal, devem prevalecer os princípios constitucionais do exercício da livre iniciativa e da concorrência. Mesmo porque se encontra praticamente esgotada a capacidade de o Estado continuar funcionando como fonte dos investimentos de que necessita a economia.

Desse modo, nosso processo já resultou na privatização de mais de 120 empresas, estando agora numa fase de grande importância para o sucesso do programa, tendo em vista o início da desestatização/concessão de ferrovias, portos, rodovias, serviços de telecomunicações e geração e distribuição de energia elétrica.

O programa certamente demandará algum tempo até a sua conclusão, vez que ainda temos mais de 200 empresas passíveis de privatização, considerando apenas as empresas sob controle acionário da União. No curto prazo, a previsão é de que ainda sejam alie-

nadas mais cinco entidades até o final deste ano, enquanto outras sete serão vendidas em 1997.

Em se tratando da transferência de patrimônio público a particulares, o controle institucional sobre esse processo se faz indispensável, inclusive por possibilitar a indispensável transparência de suas operações, além da defesa do interesse coletivo.

Evidentemente, o nível de comprometimento das Entidades Fiscalizadoras Superiores com a desestatização depende fundamentalmente do ordenamento jurídico de cada país.

No Brasil, as competências constitucionais do Tribunal de Contas permitem avaliação não só quanto ao aspecto de legalidade, como também sobre a economia, eficiência e eficácia das privatizações.

Daí a necessidade da sistemática de acompanhamento em estágios, o que possibilita também controle o mais próximo possível da implementação do processo, iniciando com as razões e fundamentação legal e constitucional da proposta de privatização, passando pelas etapas intermediárias de processos licitatórios, avaliação econômico-financeira, ato de fixação de preço mínimo de venda, dentre outras, até alcançar a etapa final envolvendo a formalização do contrato e o cumprimento de seus termos.

À vista das avaliações já concluídas pelo Tribunal de Contas da União, por força do acompanhamento que realiza, podem ser fei-

tas algumas considerações sobre os resultados do programa brasileiro.

Não obstante certos aspectos favoráveis, como por exemplo a liberação do Estado quanto à obrigação de injetar recursos em empresas deficitárias, outros pontos têm dificultado o andamento e o desempenho do programa em curso no nosso País, merecendo aperfeiçoamento para que possa proporcionar à nação todas as vantagens de que é capaz.

A falta de uma política adequada para o setor industrial, por exemplo, expõe o processo a orientações e critérios muitas vezes conjunturais.

É também passível de questionamento o custo social do programa, considerando-se que, para o total das empresas alienadas nos últimos anos, houve uma queda média de 49% no número de empregados, segundo dados do BNDES. Discute-se ainda a possibilidade de cartelização nos setores privatizados, a exemplo do ocorrido na área de siderurgia.

E quanto ao saldo do programa, questiona-se o volume de recursos recebidos e sua forma, frente aos valores despendidos pelo governo no saneamento prévio das empresas.

5. Recomendações

Respeitadas as peculiaridades de cada Entidade Fiscalizadora Superior, e objetivando, dentro da diversidade, a unidade desejável, sugerimos as seguintes **recomendações gerais**, para debate dos participantes do II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, na mesma linha, aliás, das recomendações aprovadas na V Sessão Ordinária da Assembleia Geral da OLACEFS, realizada em Lima/Peru, no período de 26 de novembro a 1º de dezembro de 1995:

I - **Segmentação dos processos de privatização em fases** - é conveniente dividir os processos de privatização em suas fases constitutivas, para fins de identificação das áreas específicas de avaliação às quais serão aplicados os procedimentos de auditoria. Podendo variar de acordo com a natureza do processo de privatização em cada país, essas fases geralmente são identificadas como:

- a) *inclusão das empresas no programa de privatização* - constitui decisão de política governamental, razão pela qual as EFS devem limitar-se a revisar a conformidade de seus aspectos administrativos;
- b) *reestruturação das empresas antes da venda* - tópico que envolve uma série de tarefas orientadas a facilitar o processo de venda, melhorar seus indicadores de gestão e garantir seu funcionamento

no futuro. Assim, as EFS devem concentrar sua análise nos seguintes pontos: venda de ativos, saneamento de passivos, assunção de dívida pelo Estado, custo de programas de redução de pessoal e negócios especiais;

c) *aspectos operacionais da venda* - planejamento do processo, contratação de assessores e consultores e execução dos respectivos contratos, fixação do preço referencial de venda, processo de adjudicação e recebimento dos recursos provenientes da privatização são itens que as EFS devem avaliar;

d) *utilização dos recursos obtidos com o processo de privatização* - as EFS devem verificar, conforme suas atribuições, se a aplicação e administração dos recursos provenientes da desestatização estão sendo realizadas de acordo com o previsto;

e) *cumprimento de compromissos contratuais* - as EFS devem examinar o cumprimento das obrigações contratuais decorrentes das privatizações;

f) *regulamentação* - as EFS devem verificar se os órgãos reguladores da atividade privada prestadora de serviços públicos, e que fiscalizam essa atividade em seus aspectos técnicos específicos, exercem efetivamente suas funções com relação às empresas privatizadas, com o fim de assegurar, se for o caso, o cumprimento dos objetivos de bem comum perseguidos pelo processo de priva-

tização, assim como a melhoria de qualidade dos serviços a preços razoáveis.

II - Definição dos critérios de auditoria - o controle da privatização deve ter seus critérios fixados de acordo com as competências de cada EFS, podendo compreender, conforme o caso, os aspectos de legalidade, economia, eficiência e eficácia.

III - Oportunidade do exercício do controle - a exemplo do contido no item anterior, o grau de participação das EFS no controle dos processos de privatização depende fundamentalmente do mandato que elas recebem da respectiva legislação, podendo ser prévio, concomitante ou posterior a cada uma das fases ou grupo de fases em que se tenha dividido o processo, sendo que no caso do controle prévio, este não deve comprometer a fiscalização nas etapas subsequentes nem se envolver com a gestão do processo.

IV - Acompanhamento das concessões - é oportuno que as EFS considerem as concessões de serviços públicos como uma forma de privatização, merecendo, pela sua importância, o mesmo tratamento dispensado às demais formas de desestatização, sem prejuízo das adaptações necessárias.

V - **Coordenação e apoio** - para fins do acompanhamento das privatizações, recomenda-se a existência de mecanismos de coordenação entre as EFS e os agentes estatais incumbidos do processo, para permitir um fluxo de informações que possibilitem adequado planejamento das ações de controle. Assim, é necessário assegurar às EFS o apoio do Sistema de Controle Interno vinculado aos órgãos participantes do processo, como forma de compartilhar trabalhos de auditoria.

VI - **Sistema de informações** - é conveniente a constituição de um grupo de trabalho para elaborar sistema de informações com as normas e experiências no controle dos processos de privatização, relativamente às EFS das nações integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a fim de aperfeiçoar a metodologia antes descrita.

VII - **Intercâmbio** - as EFS das nações integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa devem promover intercâmbio dinâmico de experiências e pessoal técnico especializado no assunto, objetivando acelerar o processo de treinamento e capacitação do pessoal dessas Instituições.

Cidade da Praia, Cabo Verde, Outubro de 1996.

TEMA II

**GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Por: *Adhemar Paladini Ghisi*
Ministro

Sumário

1. Introdução
2. Autonomia Institucional
3. Autonomia Funcional
4. Conclusões
5. Recomendações

1. Introdução

A idéia de controle é inerente ao conceito de Estado. Talvez, de forma inconsciente, tenha mesmo precedido a este, uma vez que a gestão de recursos comunitários impõe a adoção de mecanismos capazes de assegurar a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. Aristóteles, em sua obra "A Política", já nos falava, há 2.500 anos, acerca de Tribunais constituídos para entender as contas e os gastos públicos.

O crescimento dos Estados e a multiplicação de suas atribuições universalizaram o conceito grego de controle, que, marcado pela prática mercantilista de incremento no sistema de trocas, incorporou-se à era moderna, transformando-se após a revolução industrial em um dos pilares da sociedade contemporânea, originando a auditoria como se conhece hoje - consequência imediata das demandas surgidas com as grandes corporações - e, no âmbito público, criando as bases do surgimento das Entidades de Fiscalização Superiores, que cumprem em nossos dias uma função de vigilância no mais amplo espectro de tudo aquilo que se refere à Fazenda Pública, quer sejam Controladorias ou Tribunais de Contas.

A efetividade no desempenho dessa função está diretamente

associada à autonomia - independência de que dispõem as Entidades Fiscalizadoras. Essa prerrogativa não deve ser considerada como a tentativa de constituição de um Quarto Poder, nem como causa do enfraquecimento de qualquer dos Poderes, mas sim como o reconhecimento institucional dos organismos de controle externo no processo de fortalecimento dos Governos e dos três Poderes que neles se exercitam. É, assim, um instituto inerente ao Estado Democrático, que em um processo de retroalimentação fornece os insumos necessários à sustentação desse mesmo Estado.

A autonomia dos Tribunais de Contas constitui um tema particularmente interessante porquanto estes, ao contrário das Controladorias, devem esgotar os estágios inicial e final dos processos de fiscalização, uma vez que as conclusões obtidas no âmbito do controle externo resultarão de autêntico julgamento, ultrapassando os limites da simples investigação, publicação e encaminhamento dos resultados de auditorias às autoridades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como ocorre no tradicional modelo das Controladorias.

Pretendemos, nesta abordagem, desenvolver algumas considerações acerca dos requisitos que se nos afiguram essenciais à garantia de independência dos Tribunais de Contas.

2. *Autonomia Institucional*

A autonomia institucional, tal como a concebemos, implica na existência de um Tribunal de Contas desvinculado dos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle. É a afirmação de sua condição de órgão autônomo, não hierarquicamente subordinado a qualquer dos Poderes da União, conforme o modelo hoje vigente no Brasil. Não funcionará, pois, apenas como um órgão de apoio, mas como uma Instituição que cumpre atribuições próprias que lhe foram expressamente conferidas, dentre elas a de prestar colaboração ao Poder Legislativo, dadas as específicas competências constitucionais desse Poder.

Para que se revistam da requerida autonomia independência, os Tribunais de Contas devem estar consagrados nas Leis Fundamentais, que deverão fixar também suas competências através de normas permanentes, diferentes das previstas nas leis ordinárias, suscetíveis de transformações ditadas por questões, por vezes, meramente circunstanciais.

É oportuno considerar, também, que essa prerrogativa há de requerer o monopólio das atividades sujeitas à sua competência, impondo-se que desfrute de jurisdição própria e privativa, evitando o

desperdício de esforços que configure o "bis in idem" e eventuais situações de litispendência. Essa jurisdição abrangerá a fiscalização de todos os recursos públicos, alcançando não só a denominada administração direta, como também as entidades da administração indireta, incluídas as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

É relevante observar que o controle externo, para se fazer efetivo, deve ser capaz de buscar os elementos objetivos que considere necessários para sustentar os julgamentos que se processam em sua esfera de atuação, incluindo os testes de verificação física. Destarte, os Tribunais de Contas devem possuir competência para, além de proceder à análise formal dos documentos, realizar auditorias nos órgãos e entidades que se encontrem sob sua jurisdição. É a ubiqüidade do controle, que há de se fazer permanente em toda a sua atuação e procedimentos.

No âmbito de sua competência não poderá o Tribunal sofrer qualquer tipo de restrição que obstaculize ou prejudique os resultados de sua fiscalização. Nesse mister é essencial que seja expressamente estabelecido o livre acesso de seus representantes a todo e qualquer documento ou informação, inclusive aqueles armazenados em sistemas de processamento eletrônico de dados, sendo vedada

sua recusa a qualquer pretexto. Tal prerrogativa - a de acesso universal aos organismos que detiverem os documentos - deve possibilitar inclusive o conhecimento das informações consideradas sigilosas, a exemplo dos dados bancários e fiscais. Entendemos que se tais reservas se destinam a preservar direitos e garantias individuais dos cidadãos em circunstâncias normais, não poderão servir de escudo para acobertar a prática de ilícitos, mormente aqueles cometidos contra a coisa pública. Nesse sentido, vale lembrar que os Tribunais de Contas realizam julgamentos, no sentido estrito, dos processos de contas que lhe são submetidos. Sob esse prisma, justificar-se-ia a universalidade desse acesso, pois que somente a busca da verdade material conduz à convicção que deve nortear o juízo dos julgadores. Conclusivamente, pode-se afirmar que tal universalidade é a reafirmação da prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais.

Ainda no plano institucional, consoante nos ensina a prática jurídica, ineficaz é a lei se não existe sanção para o seu descumprimento. Faz-se essencial, portanto, que o Tribunal de Contas seja dotado de poder coercitivo para que ganhem eficácia suas decisões. Esse poder coercitivo pode ser materializado de diferentes formas, podendo-se mencionar a faculdade de aplicar multas e cobrar os débitos apurados; o de promover o afastamento dos agentes públicos infratores; de arrestar os bens daqueles que imponham prejuízo ao

Estado ou à suas entidades; o de decretar a nulidade dos atos e contratos eivados de vícios insanáveis, dentre outras sanções.

Outrossim, não gozarão os Tribunais de Contas de autonomia se seus Membros não gozarem de independência em suas atividades funcionais. A Constituição deve garantir tal independência, fixando os critérios de sua nomeação e remuneração, e estipulando os períodos em que permanecerão nos cargos, assegurando-lhes inamovibilidade. No que tange aos prazos de permanência parecem-nos mais adequada a aplicação do instituto da vitaliciedade, como forma de evitar que seus Membros se utilizem dos Tribunais de Contas como degraus para a ocupação de outros cargos públicos, na condição de detentores de informações reservadas ou privilegiadas. Todavia, não adotada a solução pela vitaliciedade, salutar nos parece a adoção de restrições à ocupação imediata, por ex-Membros dos Tribunais de Contas, de outros cargos públicos, fazendo-se necessária a exigência de um interstício.

Os critérios de nomeação dos Membros dos Tribunais devem ser objetivos e suficientes para assegurar que ocorra um equilíbrio entre as forças políticas nacionais, sendo aconselhável a utilização do sistema de rodízio (constitucionalmente definido) para as indicações, contemplando-se dessa forma nomes sugeridos pelos Poderes Execu-

tivo e Legislativo, que deverão apontar não apenas pessoas já integrantes da administração pública, mas também personalidades que se destacam nos segmentos representativos e conceituados da sociedade civil.

As deliberações dos Tribunais de Contas devem ser acompanhadas por representantes do Ministério Público, que no exercício de sua função certificará que foram emanadas com observância às normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis em cada caso, conferindo-lhes maior legitimidade. De igual forma, tais deliberações devem ser tomadas publicamente, uma vez que os Tribunais de Contas têm como principal cliente a sociedade na qual atua e a que serve.

Em nossa visão institucional, os servidores dos Tribunais de Contas que tenham a seu cargo a realização de tarefas típicas do controle externo devem ser, igualmente, dotados de independência funcional. Desde logo, faz-se imprescindível que sejam recrutados mediante processo seletivo, evitando-se indicações subjetivas que possam estabelecer vínculos que venham a reduzir seu grau de liberdade. Impõe-se, outrossim, que lhes seja assegurada a inamovibilidade, para que tenham tranquilidade na formulação de seus relatórios e pareceres, e como nas demais carreiras ligadas à fiscalização, ser-lhes assegurada remuneração digna, nunca inferior àquela percebida pela elite do funcionalismo.

A existência de garantias institucionais não é suficiente, todavia, para assegurar a independência dos Tribunais de Contas. Faz-se necessário, também, que os mesmos desfrutem de ampla autonomia funcional.

3. *Autonomia Funcional*

Podemos definir a autonomia funcional como sendo a prerrogativa dos Tribunais de Contas de dispor livremente de recursos suficientes para assegurar o exercício de sua competência.

A autonomia funcional estaria assentada em seis premissas básicas:

- a) liberdade organizacional, consistente na faculdade de fixar sua estrutura interna e redefini-la consoante considere mais apropriado para a consecução de seus objetivos. Tal conceito traz implícita a liberdade para fixação de seu quadro de pessoal, elencando as atividades sob sua responsabilidade e fixando, a partir daí, o quantitativo considerado ideal para seu bom desempenho;

- b) liberdade gerencial, traduzida na estipulação de regras e critérios próprios na formulação de sua política de recursos humanos, incluindo os processos de seleção, movimentação e capacitação profissional.

- c) liberdade normativa, expressada pelo poder de elaborar suas normas internas de atuação, bem assim de ditar aos órgãos e entidades jurisdicionados instruções pertinentes ao controle financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional que exerce. A liberdade normativa deve ter por amarras tão-somente as limitações impostas pelo ordenamento jurídico;

- d) liberdade administrativa, obtida a partir da livre movimentação de seu orçamento, sem intermediários, para a aquisição de bens e contratação dos serviços requeridos ao seu bom funcionamento. De fato, não se pode conceber que haja efetividade em uma instituição fiscalizadora que apresente qualquer grau de dependência em relação aos controlados na obtenção dos meios de sua sustentação.

- e) liberdade econômico-financeira, pois que a existência de limitação dessa natureza representa intransponível entrave ao desenvolvimento de suas legítimas competências. Ainda que haja autonomia

institucional e desponham as condições já elencadas requeridas à existência de uma efetiva autonomia funcional, inexistindo recursos econômico-financeiros a eficácia do controle poderá ser sensivelmente cerceada, porquanto estará limitada aos recursos que lhes outorguem os sujeitos controlados. Sem embargo, poderíamos afirmar que a independência econômica e financeira afirma a autonomia institucional e torna factível a autonomia de natureza funcional.

A relevância do tema nos impele a sugerir soluções que assegurem tal independência. Pode-se aventar, por exemplo, a institucionalização de um procedimento que reconheça aos Tribunais de Contas um percentual fixo do Orçamento Nacional, conferindo-se à entidade fiscalizadora, assim, relevância condizente com a magnitude de suas atribuições. Pode-se, ainda, adicionalmente conceder aos Tribunais parte do produto da arrecadação decorrente das ações fiscalizatórias por ele exercidas, englobando-se, neste caso, o produto dos débitos e das multas imputadas aos diversos responsáveis.

f) capacidade executória, consistente na liberdade para executar diretamente as sanções por ele aplicadas. A aceitação de tal pressuposto traz implícito o caráter de título judicial de que deveriam revestir-se suas decisões.

4. Conclusões

Em face do exposto e com o objetivo de aprimorar as funções do controle externo assegurando-se a maior independência-autonomia à ação dos Tribunais de Contas, pode-se concluir:

1. A existência dos Tribunais de Contas e suas competências devem estar fixadas na Lei Fundamental, onde sejam previstas essas prerrogativas e a inamovibilidade de seus Membros, disciplinamento dos critérios de sua nomeação e o prazo de sua investidura;
2. Os Tribunais de Contas devem ter livre acesso a todo e qualquer documento ou informação, sendo proibida sua recusa a qualquer pretexto;
3. Às decisões dos Tribunais de Contas, em matéria de julgamento de contas, deve ser conferido caráter jurisdicional, vedada a revisão pelo Poder Judiciário do processo intrínseco da Conta;
4. É fundamental que se assegure a liberdade organizacional, gerencial, normativa, e administrativa dos Tribunais de Contas como forma de preservar sua independência, mantida, igualmente, sua autonomia econômico-financeira;

5. Recomendações

Ao término desta apreciação, recomendamos:

1. Que os Tribunais de Contas, arrimados nas premissas fundamentais expostas neste documento, estabeleçam propostas concretas a serem encaminhadas aos respectivos Parlamentos, destacando a necessidade de fortalecimento das ações do controle externo e sua contemplação nos textos constitucionais;
2. Que sejam desenvolvidos estudos específicos, observadas as realidades nacionais, com vistas a obter soluções alternativas para o atingimento da autonomia econômico-financeira indispensável à eficácia das ações dos Tribunais de Contas;
3. Que os Tribunais de Contas observem o princípio da busca da verdade material priorizando a realização de auditorias, e reafirmem a necessidade de lhes serem confiadas quaisquer informações consideradas essenciais à sedimentação da convicção que deve balizar o juízo dos seus membros julgadores.

C A B O V E R D E

TEMA I

**TRIBUNAL DE CONTAS
E AS PRIVATIZAÇÕES EM CABO VERDE**

Por: *Anildo Martins*

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Sumário

I. Introdução

II. Breve caracterização da Economia Cabo-verdeana no período Pré-Independência

III.A Emergência do Sector Empresarial do Estado

1. A origem do Sector

2. Composição do sector empresarial do Estado

3. Peso do SEE na economia nacional no período 1984/86

IV.A Reestruturação do SEE

1. O Programa de Modernização da Economia

2. A Recuperação do SEE

3. A problemática do controlo das Empresas públicas

V. As Privatizações em Cabo Verde

1. Aspectos gerais das privatizações

2. O programa das privatizações em Cabo Verde

3. Enquadramento Legal

4. A execução do programa das privatizações

5. Breve avaliação do programa das privatizações

6. O Tribunal de Contas no controlo das privatizações

VI. Conclusões

VII. Recomendações

I. Introdução

Atendendo a que na sequência do acesso do País à sua soberania política se verificou uma forte intervenção do Estado na economia, através da criação do sector empresarial público, também a desintervenção do Estado nessa mesma economia se revestiu de características específicas, que não encontram paralelo em outros contextos económicos onde o fenómeno das privatizações está a verificar-se com intensidade variável.

Deste modo entendeu-se que uma melhor compreensão da comunicação subordinada ao tema «o Tribunal de Contas e as Privatizações em Cabo Verde», aconselha que, como ponto de partida, se caracterize, de forma sumária, o perfil da economia caboverdiana nas vésperas da independência nacional, ocorrida a 5 de Julho de 1975, bem como as circunstâncias que estiveram na origem da criação do sector empresarial do Estado, o papel por este desempenhado na configuração actual da economia caboverdiana, o esgotamento deste modelo de desenvolvimento, para então, e só então, se abordar a problemática das privatizações, concebidas não como um meio de liquidação do sector empresarial do Estado, mas sim como um instrumento da sua redução e do aumento da sua racionalidade, no contexto global das reformas estruturais profundas que as autoridades

do País se propõem introduzir na economia e nas instituições caboverdianas.

II. Breve caracterização da economia Caboverdiana no período pré-independência

Em consequência do seu longo passado colonial(1460-1975), ainda mais agravado por um complexo de factores desfavoráveis ao seu desenvolvimento, nomeadamente a sua localização na vasta zona sub-saheliana de clima árido e semi-árido e a relativa pobreza em recursos naturais, a República de Cabo Verde acedeu à sua soberania política, em 5 de Julho de 1975, em condições económicas e sociais bastante precárias, designadamente, nos domínios da economia, das finanças, da educação, da saúde e do emprego.

Sofrendo de uma insuficiência crónica de capitais, eram, por assim dizer, rudimentares as bases sobre que assentava a economia caboverdiana, encontrando-se o país perante uma situação de completa ausência de meios nacionais de geração de riquezas num contexto de descapitalização acelerada das exíguas bases materiais de produção existentes.

O sector primário era baseado numa agricultura sujeita às secas periódicas, agravada ainda por uma forte erosão que ia degradando gradualmente o solo arável e provocando a diminuição dos lençóis freáticos, base da agricultura de regadios.

A rarefacção das pastagens, por escassez prolongada de chuvas, provocava reduções drásticas no armentio nacional, cuja recuperação só se fazia após alguns anos de boas precipitações.

O sector das Pescas, apesar das potencialidades dos nossos mares em recursos marinhos, era sub-explorado e as unidades de transformação do pescado existentes eram obsoletas e de reduzidas dimensões, de um modo geral com problemas financeiros devido às dificuldades experimentadas na exportação das conservas.

O sector industrial de fraca expressão no conjunto das actividades económicas nacionais, era essencialmente constituído por pequenas unidades de panificação e de conservas de pescado, de um modo geral mal equipadas e operando segundo as técnicas rudimentares.

III. A Emergência do sector empresarial do Estado

1. A Origem do Sector

Apesar de não ser um fenómeno recente, foi sobretudo no período posterior à II Grande Guerra, que a intervenção do Estado nas economias tende a aumentar e com ela o número de empresas públicas ou outras formas de actuação económica do Estado, designadamente em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento e, justamente, como instrumento de políticas estruturais de desenvolvimento económico e social.

No que toca particularmente a Cabo Verde, o Governo da I República (1975-1990), para inverter a difícil situação herdada do colonialismo, optou por um modelo de desenvolvimento que tinha como base programática a construção de uma economia nacional independente, o que se traduziu por uma forte intervenção do Estado na economia, nos domínios da poupança, investimento, implantação de unidades de produção mais importantes e complexas, controlo do comércio externo, da moeda e das actividades financeiras.

Importa contudo sublinhar que a adopção deste modelo, a que não esteve ausente certa carga ideológica professada por certos deci-

sores políticos da época, resultou não só do facto da inexistência de um empresariado nacional com a capacidade de assumir-se como força motora do progresso económico mas também duma opção política de promover o Estado como a principal força motora do progresso económico. Pode-se afirmar sem o risco de exagerar que um dos factores que mais marcaram a intervenção do Estado na vida económica nos período pós-independência foi a criação do sector empresarial do Estado.

Na verdade, este sector percorreu todo o tecido económico e empresarial caboverdiano, indo desde a prestação tradicional de serviços públicos (transportes, correios e telecomunicações, produção de energia e água, até a exploração de sectores básicos da economia (materiais de construção, construção naval), alargando-se a actividades muito diferenciadas como as indústrias de alimentos e bebidas (Cervejas e refrigerantes, farinhas e massas alimentícias), pescas, turismo, comércio; hotelaria, transporte, comunicações, banca e seguros.

É que sendo, de um modo geral, actividades de capitais e tecnologias intensivas, nenhum privado nacional dispunha à partida de recursos nem «Know-How» para se abalançar na sua criação. Por outro lado, mesmo naquelas actividades de natureza essencialmente

privadas mas cujas taxas de retorno não se mostravam de imediato suficientemente atractivas, o Estado viu-se obrigado a dar o seu primeiro "ponta-pé" de saída, como meio de incentivar os privados a se associarem com ele no lançamento de alguns empreendimentos - as empresas de capitais mistos.

2. Composição do sector empresarial do Estado

Este sector é constituído pelas seguintes unidades empresariais:

- a) Empresas Públicas (SPE): as unidades empresariais cujo capital é a 100% propriedade do Estado de Cabo Verde - enquanto Administração Central.
- b) Empresas e Organismos de Capitais Públicos (EOCP) - unidades em que o respectivo capital seja, ainda a 100%, propriedade do Estado de Cabo Verde - enquanto Administração Central - ou de seus órgãos juridicamente personalizados, de órgãos de Administração Local, ou das empresas públicas(isoladas ou agrupadas).
- c) Empresas Mistas (SEM): as sociedades em que o Estado (Tesouro,

Municípios ou outras entidades públicas) detêm, pelo menos 50% do capital estatutário. Convém sublinhar que este subsector era constituído por três tipos diferentes de empresas, dependendo da titularidade do capital:

- Empresas - Tipo I - em que as participações, em termos de capitais públicos, são somente do Estado ou de órgãos de Administração Local;

- Empresas - Tipo II - em que as participações, em termos de capitais públicos, são simultaneamente do Estado e de empresas públicas;

- Empresas - Tipo III - em que as participações, em termos de capitais públicos, são sómente de empresas públicas.

Quanto ao universo das unidades que integram o sector empresarial do Estado caboverdiano, foram inventariadas 20 Empresas Públicas (SPE); 10 Empresas e Organismos de Capitais Públicos (EOCP) e 26 Empresas Mistas (SEM). Nestas, 8 pertenciam ao Tipo I; 5 ao Tipo II e 13 ao Tipo III.

Dado que se mostrava necessário encontrar um critério defi-

nidor da dimensão das empresas, procedeu-se à divisão do pessoal empregue nas empresas do SEE em três escalões:

- Escalão I - Pequenas Empresas - as que empregam menos de 100 trabalhadores;
- Escalão II - Médias Empresas - as que empregam entre 100 e 200 trabalhadores;
- Escalão III - Grandes Empresas - as que empregam mais de 200 trabalhadores.

De acordo com este critério, 46% do conjunto das empresas do SEE foram consideradas pequenas, 26% médias e 28% grandes, ou seja o sector empresarial público é constituído predominantemente por pequenas empresas.

No caso específico das empresas públicas, verificaram-se que 32% eram pequenas, 72% médias e 46% grandes; em relação às mistas, enquanto que, em relação às mistas, 63% eram pequenas, isto é, empregavam menos de 100 trabalhadores.

No que concerne à distribuição sectorial, dados de um inquê-

rito realizado sobre o SEE, mostra que, das 13 empresas mistas, 12 pertenciam ao sector Industrial e só 1 pertencia ao ramo de Hotelaria; 41% das empresas públicas eram do sector Industrial, 32% do sector dos Transportes e 5% do sector do Comércio; do conjunto do Sector Empresarial do Estado, 46% enquadravam no sector industrial.

De realçar que existia uma única empresa em cada um dos seguintes ramos de actividade: Energia e Água (Electra), Hotelaria (Hotelmart) e Comunicações (Correios e Telecomunicações).

Quanto à distribuição do capital social, verifica-se que, no conjunto do SEE, 83% tinham capital social maioritariamente estatal; que 54% das empresas mistas tinham capital maioritariamente estatal, 31% maioritariamente privado e 15% repartiam-se igualmente entre as categorias de capital.

Estas empresas do SEE estão localizadas em apenas três ilhas: S.Vicente (51%), Santiago (46%) e Sal (3%), de acordo com o modelo de desenvolvimento tripolar então prevalecente no país.

3. Peso do See na Economia Nacional no período 1984-1986

A realização de grandes investimentos no SEE foi um dos factores que mais marcaram a intervenção do Estado na vida económica no período pós-independência, fazendo deste sector um instrumento privilegiado para o desenvolvimento da economia nacional, através do lançamento das bases infraestruturais para a tão desejada construção de uma economia nacional independente.

É justo reconhecer que o SEE, até dar os primeiros sinais de cansaço, traduzido em sucessivos e sempre crescentes resultados negativos, desempenhou um papel de maior relevo na configuração da actual economia nacional, tendo contribuído para a criação de muitas empresas em sectores básicos ou estratégicos, para as quais somente o Estado dispunha dos meios financeiros e tecnológicos para a sua realização.

O sector empresarial do Estado assumiu um peso significativo no conjunto da economia caboverdiana, que se pode comprovar pelo facto de, no período 1984-86, o SEE tendo gerado 1/4 da Produção Interna Bruta (PIB=25,3); 30% dos Investimentos realizados pela economia e 31% do total dos Salários da economia.

De sublinhar que, após um curto período em que a maior parte das empresas apresentou uma gestão equilibrada, o SEE começou a acusar fortes desequilíbrios na sua situação económica e financeira, com os resultados da exploração a declinarem-se assustadoramente, os quais se avolumaram de tal modo que originaram consideráveis pressões sobre o Orçamento do Estado. Na verdade, a partir de 1987, esse sector começou a entrar em declínio, tendo-se registado substanciais quebras no VABpm, nas taxas de FBCF, nos efectivos do pessoal e no VAB por trabalhador.

A quebra então verificada na formação do capital fixo ficou a dever-se não só aos grandes constrangimentos orçamentais mas também porque o financiamento dos défices de exploração e do investimento das empresas do SEE acentuava o nível de endividamento global (interno e externo) da economia e o défice do Orçamento do Estado.

Como factores explicativos desse declínio podem ser apontados:

- a tendência para a estabilização/declínio do universo do SEE, em virtude da alteração nas prioridades para o SEE, que passou a preocupar-se mais com a implementação de políticas de saneamen-

to, de reestruturação e de privatizações em detrimento de políticas de expansão do investimento;

- a deficiente articulação financeira do Estado com as Empresas Públicas, pois sendo o único titular do capital das empresas, o Estado está limitado aos constrangimentos orçamentais em matéria de dotações de capital;

- a manutenção artificial de preços de bens ou serviços essenciais, como meio de manter o poder de compra das famílias e combater a inflação, implicando depois a transferência de recursos do orçamento do Estado a título de subsídios ou indemnizações compensatórias;

- recurso ao crédito externo como forma privilegiada de financiar os investimentos no sector e o défice da balança de invisíveis correntes pela entrada de divisas.

IV. A Reestruturação do sector empresarial do Estado

1. O Programa de modernização da Economia Caboverdiana

Para inverter a situação de declínio em que se encontrava o sector, está em curso uma reforma global do sistema económico com vista a assegurar o uso mais eficiente dos recursos nacionais, através da reorientação do sistema económico e sua transformação numa estrutura de mercado competitivo com um papel mais importante para o sector privado e em que seja este sector o principal veículo para o desenvolvimento económico.

É pois neste contexto que surge o Programa da reestruturação do SEE da República de Cabo Verde, que obedece ao princípio da devolução das responsabilidades empresariais ao sector privado, no entendimento de que o papel do Estado deve ser, cada vez mais, o de regulador da economia, e cada vez menos, o de participar directamente na gestão de unidades produtivas de bens e/ou serviços que podem preferentemente ser oferecidos por privados. Estes objectivos serão alcançados através da privatização da maior parte das empresas, liquidação das não viáveis e melhoramento de desempenho e eficiência naquelas que, por razões estratégicas, não possam ser privatizadas e a criação de um contexto legal e regulamentar que permi-

ta o desenvolvimento do sector privado.

As considerações acima expendidas sobre o estado da degradação do SEE mostra que a implementação dessa reforma global do sistema económico caboverdiano se impunha se impunha pelas seguintes razões:

- I) A excessiva intervenção do Estado na esfera produtiva produziu resultados globais negativos, como aliás, aconteceu em todos os países onde a presença do Estado foi erigida em princípio de política económica;
- II) A maior parte das empresas públicas e algumas mistas, só sobreviviam à custa de subsídios directos, e sobretudo indirectos, por parte do Estado, empresas que não pagavam o Estado alguns milhões de contos do seu serviço da dívida interna e externa;
- III) Estas empresas retinham impostos e descontos dos trabalhadores para a previdência, sobrevivendo-se, de um modo geral, à custa das dívidas não pagas ao Estado e ao BCV;
- IV) A natureza das relações entre o Estado e as Empresas Públicas não favorecia a plena assumpção de responsabilidade por parte

dos gestores e dos trabalhadores, prevalecendo a mentalidade de que são funcionários públicos.

Dado que uma das principais componentes da reforma em curso é a promoção do sector privado, com vista à sua transformação no motor de desenvolvimento do país, envolveu-se o Governo num programa de privatização das empresas do Estado e de reforma e desenvolvimento da capacitação do sector público. Todavia, para levar a bom termo essa ampla reforma, foram criadas várias instituições para o desenvolvimento e apoio às iniciativas do sector privado, designadamente:

- O Centro de Promoção dos Investimentos e Exportações(PROMEX), concebido como "guichet único" para atrair os investimentos externos e a promoção das exportações;

- O Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial(IADE);

- e o Fundo do Desenvolvimento Industrial(FDI), para a promoção de iniciativas de pequenos e médios empresários.

Por outro lado, reconhecendo-se que a inexistência no país de um mercado financeiro de intermediação de fundos e poupanças se

apresentava como condicionante ao processo das privatizações, vai ser brevemente criada em Cabo Verde uma Bolsa de Valores, cujo arranque está previsto para os fins de 1997, surge como corolário do processo de democratização da economia, a que já conduziu a privatização de um número considerável de empresas.

2. A Recuperação do See

Embora seja ainda muito cedo para se avaliar os resultados da reestruturação em curso, existem todavia sinais animadores que apontam para uma melhoria substancial da «performance» do SEE, o que se explica pelo facto de se terem desembaraçado das empresas que vinham acumulando, ano após ano, elevados resultados negativos. Com efeito, a análise da evolução recente do SEE, através dos indicadores - volume de negócios, resultados líquidos antes dos impostos e despesas com o pessoal, evidenciam uma sensível recuperação das Empresas do SEE, o que permite chegar à conclusão geral de que no decurso do período 1992/1995, o Sector, na sua globalidade, registou um relativo acréscimo do seu Volume de Negócios, em termos monetários, da ordem dos 5,6%, pelo que, em termos reais/quantitativos, poderá ter ou não crescido em termos reais, tudo dependendo do valor assumido pela taxa de inflação registada no

país no período em análise.

Todavia, apesar da extinção das empresas públicas de fraco desempenho no conjunto do SEE, com a conseqüente redução no Volume de Emprego a cargo do SEE, as Despesas com o Pessoal resultaram, ainda assim, acrescidas, na ordem dos 18%.

Por outro lado, por força das extinções e privatizações operadas sobre as referidas empresas com resultados tradicionalmente negativos, os Resultados Líquidos antes dos Impostos, registaram, no final do período, uma recuperação que pode considerar-se espectacular.

Se, porém, observarmos o desempenho do SEE já «desembaraçado» de algumas empresas que tradicionalmente vinham registando resultados sempre negativos, os indicadores acima escolhidos apresentam uma evolução mais favorável.

Com efeito, o Volume de Negócios do SEE que permanecia activo em 1995, apresenta um acréscimo já mais considerável deste indicador que, em termos meramente monetários, se situa em média, nos 7,3%, podendo, por esse facto, ter também crescido em termos reais, já que a taxa de inflação em Cabo Verde para o período em

questão, parece não ter atingido um índice tão elevado.

Por outro lado, ao expurgar o SEE, através das extinções e privatizações operadas sobre empresas com resultados tradicionalmente negativos, ao libertar o cômputo dos resultados de 1992 do peso desses resultados negativos, imprimiu-se ao SEE que permanecia activo em 1995, no domínio dos Resultados Líquidos Antes de Impostos, uma considerável re-inflexão positiva, levando-os a um acréscimo de 153% em 1995, tendo por base os RLAI registados em 1992;

Todavia, apesar das extinções e privatizações terem determinado um conseqüente decréscimo no Volume de emprego, as Despesas com o Pessoal continuaram a crescer, em termos simples deste indicador, na ordem dos 26%, o que se traduz numa média anual de 8,6%, percentagem que, por se situar acima da provável taxa de inflação em Cabo Verde para o período em questão, terá mais que reposto os salários reais no decurso do período para os trabalhadores que permaneciam no já expurgado SEE.

3. A Problemática do controlo das Empresas Publicas

O problema da sujeição das Empresas Públicas ao controlo financeiro por um órgão externo independente, tem suscitado muita controvérsia entre os doutrinadores e políticos de vários países, posicionando-se cada um de acordo com o espectro político em que se situa.

Não obstante esta controvérsia, a necessidade e importância de sujeição das Empresas Públicas ao controlo financeiro externo e independente é hoje uma questão consensual em quase todos os modernos estados democráticos, na medida em que, sendo essas empresas uma das formas mais correntes de absorção dos dinheiros públicos, quer sob a forma de subvenções e transferências do Orçamento do Estado, quer sob a forma de aplicações financeiras feitas pelas empresas e avalizadas ou por outra forma garantidas pelos poderes públicos, quer ainda sob a forma de participações do Estado no capital das empresas.

No caso concreto de Cabo Verde, embora a nossa Constituição não exclua da jurisdição do Tribunal de Contas as despesas realizadas pelas empresas públicas, a verdade é que até a presente data o legislador ordinário não regulamentou a forma como deverá revestir a intervenção deste Tribunal na fiscalização dessas mesmas despesas.

A única fiscalização a que estão sujeitas é a da pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), um serviço central de controlo financeiro, dependente do Ministro das Finanças.

A esta Inspeção-Geral, que integra o Serviço de Inspeção Empresarial, compete, designadamente, no que toca ao SEE, dar parecer sobre os documentos de prestação de contas das empresas públicas; efectuar auditorias às empresas públicas, sociedades de capitais públicos e empresas maioritariamente públicas, em ordem à análise da racionalidade e regularidade da gestão, da situação económico-financeira e do cumprimento das obrigações de carácter fiscal e contabilístico.

Sem prejuízo de se reconhecer a importância do controlo interno, todavia esse controlo não assegura os valores democráticos e de garantia da legalidade na afectação dos dinheiros públicos inerentes à fiscalização financeira jurisdicional por um Tribunal de Contas.

Com efeito, a Constituição da República de Cabo Verde, no seu artº 141º dispõe que: " O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgamento das contas que a lei entender mandar submeter-lhe".

Ora, ao eleger o Tribunal de Contas como órgão supremo da

fiscalização das despesas públicas, a nossa Constituição não faz qualquer excepção quanto ao âmbito das despesas públicas, isto é, ela não diz que este Tribunal só deve fiscalizar certas e determinadas despesas públicas, pelo contrário, diz "despesas publicas", expressão que, quanto a nós, deve ser interpretada de forma extensiva, no sentido de incluir todas as despesas públicas e não apenas as que resultam da execução financeira do Orçamento do Estado.

Talvez venha a propósito referir que o que distingue a competência da jurisdição é que esta tem natureza abstracta e a competência tem natureza concreta e tem a ver com a quantificação dos poderes que integram a jurisdição.

Entende-se que se a Constituição vigente confere ao Tribunal de Contas a jurisdição do controlo das despesas públicas, quer isto dizer que, nesse caso, o legislador o que pode fazer é apenas regulamentar a forma de exercício desses poderes, mas não pode, de modo nenhum, subtrair certas e determinadas despesas públicas à fiscalização deste Tribunal.

A interpretação daquele comando constitucional, dissipamos quaisquer dúvidas quanto à natureza pública das despesas realizadas pelas empresas públicas, não só das que têm capitais exclusi-

vamente do Estado, mas até das mistas em que o Estado tem capital maioritário.

Importa sublinhar que com a defesa desse controlo não se pretende tolher a iniciativa das empresas publicas, cujos gestores se devem pautar por critérios racionais de gestão dos bens públicos, aferíveis em termos de economia, eficiência e eficácia. Defendê-mo-lo, sim, no convencimento de que o controlo exercido por um órgão externo e independente, como é o Tribunal de Contas, é o melhor controlo financeiro, na medida em que nele, em princípio, pelo menos, não há interferências de outros critérios que não sejam os de legalidade, isto é, no controlo financeiro não entram considerações de conveniência e oportunidade, aliás, o que seria inconcebível num órgão jurisdicional como é o Tribunal de Contas.

E mesmo que outras razões não houvessem para justificar a necessidade de submissão do SEE ao controlo do Tribunal de Contas, bastaria acrescentar que, a manter-se a situação actual, isso poderá a médio e longo prazos criar situações menos agradáveis do ponto de vista financeiro, o que tem acontecido em muitos países, não só dos industrializados como também dos em vias de desenvolvimento. Referimo-nos em concreto a certas formas de corrupção, consideradas à justo título um dos flagelos que atinge as sociedades modernas, as-

sumindo aspectos de maior gravidade nos países subdesenvolvidos, ocupando a corrupção os primeiros lugares na escala dos vários obstáculos que têm retardado o desenvolvimento desses países e contribuído para o acréscimo da respectiva dívida pública externa.

Podemos dizer que o fenómeno da globalização da economia se, por um lado, traz benefícios a todas as economias, não é menos certo que certas práticas, felizmente ainda esporádicas na nossa sociedade, acabarão mais tarde ou mais cedo a nesta se instalar, conquistando assim os seus direitos de cidadania.

IV. As Privatizações em Cabo Verde

1. Aspectos gerais das Privatizações

O surgimento de dificuldades no sistema económico mundial, muitas delas localizadas no sector público, gerou na generalidade das economias nacionais movimentos amplos de privatização nos anos 70 e 80, com características relativamente homogéneas e bastante difundidos no mundo.

O movimento de privatizações, entendido no seu sentido mais

restrito como mera transferência de activos patrimoniais do sector público para o sector privado, quer no seu sentido mais amplo envolvendo diversas opções destinadas reduzir o papel do Estado na economia constitui, hoje em dia, um opção generalizada e que, ficará a marcar a década de oitenta do ponto de vista da política económica, em profundo contraste com as décadas anteriores que foram marcadas por um crescimento constante da intervenção do Estado e pela afirmação da planificação económica.

Este movimento, ao qual está associado um interessante debate teórico, nasceu em larga medida do desencanto com o resultado económico da intervenção do Estado e com o gigantismo estatal e a crise do «Welfare State», encontrando a sua justificação sobretudo em preocupações de eficiência e na necessidade de assegurar uma melhor satisfação das necessidades sociais, através de uma redefinição das áreas em que pode actuar mais vantajosamente a iniciativa privada e daquelas que são mais adequadas ao sector público. Na verdade, raras foram as empresas públicas, ou aquelas dominadas pelo Estado, que produziram resultados financeiros positivos.

Entretanto quando algumas delas eram rentáveis, os estudos comparativos das "performances" das empresas dos sectores público e privado, mostram que essa rentabilidade era geralmente conside-

rada muito inferior à das empresas controladas ou geridas por agentes económicos privados.

Neste contexto, desintervir, descentralizar, privatizar é uma forma de reforçar a proximidade da decisão do utente e facilitam a governabilidade das organizações que, muito grandes e pesadas, acabam por esmagar os indivíduos numa complicada teia de exigências burocráticas tolhedoras de iniciativas dos agentes económicos privados. Daí que o tema da privatização das economias suscite sempre nos autores que dele se têm ocupado posições que se diriam polémicas, por vezes apaixonadas. Trata-se de um tema que não deixa indiferente a quem sobre ele se debruça, o que comprova inequivocamente a importância de que revestem nos nossos dias os debates em torno dessa problemática da desintervenção do Estado na economia, sendo certo que os programas de privatizações são, hoje em dia, geralmente aceites pela vasta maioria dos países do mundo, tanto no Ocidente como na América Latina, na Europa do Leste e em África.

Na prática a questão central que se põe ao poder político, é a de alcançar com as privatizações os seguintes objectivos: aumento da eficiência económica; reestruturação sectorial e empresarial; reforço da capacidade empresarial nacional; desenvolvimento do mercado

de capitais; dispersão de capital, junto de pequenos subscritores, emigrantes e trabalhadores das próprias empresas; preservação dos interesses patrimoniais do Estado; redução do peso da dívida pública e, finalmente, a redução do peso do Estado na economia.

2. O Programa das Privatizações em Cabo Verde

As privatizações em Cabo Verde surgiram, quer como reflexo de um movimento geral que, um pouco por toda a parte, deu origem a uma revisão profunda das concepções de política económica e financeira, pelo que esse processo reveste-se de características especiais e que se prendem em larga medida com a própria origem do Estado de Cabo Verde e do seu sector empresarial, este nascido na quase totalidade ex novo ou da transformação de serviços públicos fornecedores de bens ou serviços essenciais, não falando já dos objectivos ideológicos e políticos que presidiram à criação de muitas empresas públicas caboverdianas.

Com este instrumento de política económica propõe-se corrigir os grandes défices e distorções da economia dominada pelo Estado, que causaram enormes prejuízos à economia nacional, comprometendo gerações presentes e futuras que têm de suportar o fardo da

enorme dívida pública, interna e externa, que serviu não só para financiar a criação das empresas públicas como também para cobrir os resultados negativos acumulados por essas empresas.

Este projecto insere-se num vasto programa de mudanças estruturais que abarcam o sector público administrativo, o sector financeiro, o industrial, e turístico e o da infraestruturização do país, bem como da educação e formação profissional.

Parte significativa deste projecto é a promoção do sector privado, no sentido de criar as condições legais e ambientais a uma melhor tomada de decisões económicas e à facilitação e agilização dos procedimentos administrativos, por que os actuais são tolhedores das iniciativas privadas.

Cumprir referir que as privatizações em Cabo Verde foram uma imposição decorrente dos elevados prejuízos acumulados ao longo de uma década pelo SEE, em virtude do esgotamento do modelo de crescimento baseado no investimento estatal e na presença asfixiante do Estado na vida económica que limitou extraordinariamente o desenvolvimento da economia caboverdiana.

Todavia, sem ser uma panaceia para todos os males de que

padece a nossa economia, nomeadamente os elevados défices orçamentais, a dívida externa, o desemprego, a inflação, as privatizações constituem algo de consensual no seio da sociedade caboverdiana, que vê nelas, por um lado, uma fórmula socialmente menos onerosa de redução da despesa pública e, por outro, um meio de incentivar os agentes privados a assumirem o papel que lhes é reservado de motor do desenvolvimento da economia caboverdiana.

De salientar que o Governo de Cabo Verde espera obter das privatizações os seguintes benefícios:

- a) - Aumento das Receitas do Estado resultante do desinvestimento e redução do défice orçamental pela eliminação, a partir da privatização da empresa, dos subsídios orçamentais concedidos para sobrevivência de empresas inviáveis;
- b) - Redução do défice do sector público geral, pela dedução, nas contas públicas do passivo da empresa privatizada;
- c) - Aumento geral da eficiência económica do País, com possibilidades de maior produtividade no uso dos factores internos - mão-de-obra, capital e recursos naturais;
- d) - Possibilidades de geração líquida de divisas decorrentes, por um

lado, de potenciais exportadores dos produtos gerados por algumas empresas privatizadas e, por outro, redução de importações de produtos concorrentes;

- e) - Outros benefícios indirectos, derivados da reestruturação e modernização da economia, com ampliação das oportunidades de investimentos para a maioria dos cidadãos empreendedores, e da mobilidade social, num quadro de maior liberdade, democracia, independência e desenvolvimento.

3. Enquadramento legal das Privatizações

A matéria de privatizações encontra-se em Cabo Verde regulada pela Lei 47/IV/92, de 6/7/92, também conhecida como a Lei-Quadro das Privatizações. Esta lei define os aspectos institucionais e conceituais básicos a serem observados para o planeamento e a condução do processo de privatização em Cabo Verde, estando nela consignado os objectivos e os princípios a que deve obedecer as privatizações, designadamente a avaliação prévia das empresas, os métodos de privatização e destino das receitas obtidas, e se apontam as garantias dos trabalhadores das empresas e o seu direito à subscrição de determinada percentagem do capital a privatizar.

Como aspectos mais salientes da referida lei-quadro, podem

ser destacados os seguintes:

- a) - Como objectivos essenciais das privatizações são apontados o aumento da eficiência, produtividade e competitividade da economia em geral e das empresas, em particular, a redução do peso do Estado na economia e o desenvolvimento do sector privado, o fomento empresarial e o reforço da capacidade empresarial nacional e a participação dos cidadãos nacionais, designadamente dos trabalhadores, dos emigrantes e de pequenos accionistas na titularidade do capital das empresas.
- b) - As empresas públicas a privatizar serão transformadas em sociedades anónimas que passarão a reger-se pela legislação comercial e que o processo de privatização será sempre precedido de uma avaliação realizada por entidades credenciadas para o efeito, idóneas e independentes, seleccionadas pelo Ministério das Finanças.
- c) - As privatizações podem ser parcial ou total e realizar-se-ão alternativa ou cumulativamente, pelos seguintes processos: alienação de acções ou quotas representativas do capital social; aumento do capital social; cisão; liquidação e contratos de exploração e de leasing;
- d) - A alienação das acções realizar-se-á, em regra, através de concur-

so público, ou de subscrição pública, reservando-se parte das acções a alienar para aquisição por trabalhadores ao serviço da empresa a privatizar, qualquer que seja o processo de alienação.

- e) - As receitas da privatização serão destinadas ao fomento empresarial, aos investimentos na área de formação profissional e à amortização da Dívida Pública.
- f) - Será dada preferência aos nacionais que estejam dispostos a correr riscos que toda a actividade empresarial encerra;
- g) - A participação de firmas estrangeiras no processo será limitada a casos de que resultem vantagens evidentes para o país, nomeadamente em termos de tecnologia, gestão e recursos humanos;
- h) - As acções e quotas sociais que o Estado detém, directa ou indirectamente, em empresas de capitais mistos, serão vendidos ao sector privado.

Ainda nos termos daquela Lei-Quadro, compete ao Governo, através do Ministro das Finanças, orientar e conduzir o processo de privatização, designadamente, anunciar as empresas a privatizar; escolher as entidades que efectuarão a avaliação prévia das empresas

e participações a privatizar; conduzir, podendo delegar, as negociações com os candidatos adquirentes no concurso limitado ou na venda directa.

Para a implementação da política de privatização e de modernização do sector empresarial do Estado, foi pelo Decreto Lei nº 110/92, de 2/9/92, criado o Gabinete de Reestruturação do Sector empresarial do Estado (GARSEE) na dependência do Ministro da Coordenação Económica.

Este Gabinete é responsável pela coordenação técnica do processo de reestruturação do SEE, competindo-lhe, nomeadamente: elaborar e propôr ao Ministro da Coordenação Económica o programa de privatizações e modernização das empresas públicas; Estudar medidas que visem um melhor desempenho, reforço da autonomia e responsabilidade de gestão das empresas públicas não privatizáveis; propôr políticas operacionais de sequenciamento óptimo das empresas a privatizar e processos de privatização a utilizar; apoiar na elaboração de termos de referência para assistência técnica aos projectos de modernização das empresas públicas.

4. A Execução do Programa das Privatizações

Na selecção das empresas a privatizar foram consideradas prioritárias as empresas que apresentavam resultados negativos, mas que eram potencialmente rentáveis ou apresentem um interesse especial para determinadas categorias de investidores privados.

Assim, foi privilegiada a alienação imediata das empresas deficitárias sem a realização de operações prévias de reestruturação económico-financeira, o que, se, por um lado, pode em certas circunstâncias dar origem a eventuais sub-avaliações interesses financeiros públicos, por outro, tem contudo a vantagem de estancar imediatamente os fluxos financeiros públicos canalizados para essas empresas públicas.

5. Breve avaliação do programa das Privatizações

Embora se reconheça ser ainda muito cedo para se fazer uma apreciação global das Privatizações, por o processo se ter apenas iniciado em 1992, apresentamos a seguir um balanço, em termos de encaixes, das operações de Privatização:

Do universo das empresas já privatizadas ou liquidadas, po-

dem ser destacadas três grupos:

GRUPO I - Este grupo abarca um conjunto de empresas já liquidadas ou em liquidação, que operavam na área de construção civil, captura de pescado e confecções (MAC, PESCAVE, MORABEZA, etc), que acumularam dívidas de elevado montante, junto do Estado, Banco Central e Fornecedores diversos, no montante de 366.800 contos, entretanto assumidas pelo Estado, contra os 70 300 contos obtidas e/ou a obter das liquidações.

Essas empresas empregavam no seu conjunto 116 trabalhadores, para os quais o Estado canalizou a título de indemnizações 97.600 contos. Se, às dívidas assumidas pelo Estado adicionadas das indemnizações pagas aos trabalhadores (464.400 contos), deduzirmos os 70.300 contos das receitas das liquidações, chega-se a um resultado negativo desta operação de liquidação (394.100 contos).

A conclusão a que logo à partida salta à vista é que este conjunto de empresas estavam já falidas, representando por conseguinte um pesado fardo para o Estado que, em boa hora, se desembaraçou delas, por constituírem uma autêntica delapidação de recursos financeiros num país onde é crónica a escassez de capitais para as aplicações produtivas.

GRUPO II - É neste grupo que residem as maiores expectativas quanto aos resultados esperados das privatizações, por ser o mais importante conjunto de empresas operando nos sectores de Telecomunicações (Cabo Verde Telecom); da Hotelaria (Hotelmar, Hotel Belorizonte e Hotel Atlântico); da produção de Alimentos, produtos avícolas e Bebidas (Ceris, Enavi e Moave); de produção de medicamentos (Emprofac), delas se destacando a "Cabo Verde Telecom" não só pelo substancial valor esperado com a operação de privatização mas também por se situar num sector estratégico da economia caboverdiana.

Este Grupo absorveu praticamente todos os seus trabalhadores, havendo apenas a registar a indemnização de 76 elementos das empresas Enavi (72) e Emprofac (4), no montante de 57.700 contos. De realçar que das receitas esperadas das privatizações (2.940.814 contos), 80,54% cabem à Cabo Verde Telecom (2.368.666), 9,86% ao conjunto de hotéis Praiamar, Belo Horizonte e Atlântico (290.000); 9,0% às empresas produtoras de alimentos e bebidas "Moave, Ceris e Enavi" (263.950) e, finalmente, a única produtora de medicamentos - a Emprofac - com um pouco menos de 1%.

Se àquelas receitas totais deduzirmos os encargos globais de-

correntes do processo de privatização (indenizações, dívidas assumidas pelo Estado e outros custos associados ao referido processo), no montante de 435 286 contos chega-se a um valor líquido de 2 505 528 contos, valor não negligenciável num país pequeno como é o nosso.

GRUPO III - Este conjunto inclui empresas total ou parcialmente privatizadas e que operavam na agricultura e pescas, agências de viagens e turismo, transportes de longo curso, infraestruturas de armazenagem, metalomecânica e reparação de navios de cabotagem.

Salvo honrosas excepções (Cabetur/Sita), as restantes empresas trabalhavam com pessoal excedentário, com fraca produtividade e com equipamentos obsoletos, cujas receitas de exploração mal iam dando para o pagamento dos salários. As empresas mistas Sita e Cabetur tiveram bom desempenho desde a sua criação, pelo foi recomendado que a primeira fosse escolhida para se dar o ponta-pé de saída no processo de privatização. Assim se fez e os resultados não se fizeram esperar; em três dias úteis as acções mudaram de mãos do Estado para os privados, o que constituiu um assinalável êxito numa área desconhecida no meio económico caboverdiano.

Do montante das receitas esperadas das privatizações (363.366

contos), 36% deste montante (130.900 contos) foi/ou será afecta às indemnizações aos 132 trabalhadores dispensados. Por outro lado, o Estado assumiu dívidas no montante de 161.300 contos e outros custos associados ao processo de liquidação no valor de 19.888 contos.

Se, ao valor das privatizações deste conjunto de empresas (363.366 contos), subtraírmos os encargos globais decorrentes deste processo (indemnizações, dívidas assumidas e outros custos) - no montante de 312 088 contos, chega-se ao valor líquido positivo de 51.278 contos, valor este que, embora não seja elevado, mostra a vantagem de o Estado, sem perder dinheiro, se ter libertado do peso morto que representava a maior parte das empresas deste grupo.

Convém sublinhar que algumas dessas empresas (Enavi e Fap) foram transformadas em sociedades anónimas (Agripec e Sociave), enquanto a privatização da ANV foi por negociação directa com os empregados de cada agência a privatizar.

Como se poderá constatar no quadro não se verificaram nesta empresa receitas de privatização, porquanto a transacção foi efectuada através da troca do activo da agência contra o direito de indemnização a que os empregados das mesmas teriam direito. Por outro lado, a Sociave indemnizou os 4 empregados dispensados, ainda an-

tes da sua privatização, pelo que o Estado não dispendeu qualquer verba para o efeito.

Resumindo:

GRUPOS	RECEITAS DAS PRIVATIZAÇÕES	ENCARGOS	RESULTADO LIQUIDO
I	70.300	464.400	(394.100)
II	2.940.812	435.236	2.505.528
III	363.366	312.088	51.279
TOTAL	3.374.480	1.211.774	2.162.706

6. O Tribunal de Contas no controlo das Privatizações

Embora a importância atribuída aos processos de supervisão das privatizações varia de país para país, são já hoje por toda a parte reconhecidas as vantagens da existência de adequados mecanismos de controlo externo como meio de garantir a transparência nas operações de privatização.

No que especificamente toca ao nosso país, o Tribunal de Contas não tem tido até aí qualquer espécie de intervenção no processo de privatização. Todavia, sendo a privatização um processo que tem por objecto a titularidade e/ou gestão de empresas públicas, e, sendo estas empresas, elementos integrantes do património do Estado, é por demais evidente que, nos termos da legislação vigente, nada impede que o Tribunal de Contas possa supervisionar o processo de assunção de encargos e na arrecadação e aplicação das receitas decorrentes das privatizações, tanto no âmbito da fiscalização sucessiva como no do Parecer sobre as contas gerais do Estado.

Neste particular, importa mencionar que a Lei nº 86/IV/93, indica como conteúdo obrigatório da Conta Geral do Estado "a actividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, designadamente no domínio do património (...), dados os reflexos que a privatização de qualquer empresa pública tem não só na sua expressão financeira como no inventário do património do Estado.

De quanto precede podemos sublinhar os aspectos principais que, no nosso entender, deveriam vir a estar sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas:

a) Assim, poderiam ser submetidos à fiscalização prévia, certos actos

especificamente integrados no processo de privatização, que se traduzam na prática de operações financeiras especificamente sujeitas a visto, como sejam as despesas com a consultoria, os empréstimos obtidos para saneamento financeiro das empresas antes da sua privatização;

- b) No âmbito da fiscalização sucessiva, é possível avaliar, em termos de auditoria de legalidade e regularidade, a conformidade à lei, aos regulamentos, e regras de aplicação da lei e às regras contabilísticas, ou, em termos de auditoria operacional, a conformidade a critérios de economia, eficácia e eficiência, hoje adoptados como prática corrente pelas instituições de controlo externo. Este tipo de controlo, pode servir para avaliar a legalidade e correcção financeira de certos actos, operações ou processos de privatização, ou parte destacadas ou aspectos particulares destes, nomeadamente, a legalidade do procedimento.

Todavia, deverá ficar bem claro que não se pretende que o Tribunal de Contas exerça controlo sobre os aspectos políticos ou administrativos do processo das privatizações. Assim, a escolha de privatizar ou não privatizar empresa ou parte de empresa, bem como os respectivos critérios e objectivos, são matérias excluídas da fiscalização do TC, dado o seu carácter necessariamente de oportunidade e

conveniência políticas.

Mas esta circunstância não obsta, a que no âmbito da competência cometida ao Tribunal de Contas de elaborar o parecer sobre as Contas Gerais do Estado relativamente a cada exercício financeiro, possa proceder à análise técnica de avaliação de políticas públicas, isto é, de coerência global do conjunto dos actos de gestão financeira, em função de objectivos politicamente seleccionados, tendo em conta o respectivo custo, o resultado e a regularidade ou legalidade do conjunto das operações de privatização.

V. Conclusões:

1. O Governo da I República (1975-1990), desejoso de alterar as precárias condições em que se encontrava a economia caboverdiana quando, em 1975, o país acedeu à sua independência, optou por um modelo de desenvolvimento que tinha como base programática uma forte intervenção do Estado na economia, nos domínios da poupança, investimento, implantação de unidades de produção mais importantes e complexas, controlo do comércio externo, da moeda e das actividades financeiras.
2. No quadro deste modelo, foi-se erigindo gradualmente o SEE, o

qual desempenhou um papel de maior relevo na configuração - da actual economia nacional, tendo contribuído para a criação de muitas empresas em sectores básicos ou estratégicos, para as quais sómente o Estado dispunha dos meios financeiros e tecnológicos para a sua realização;

3. Após um período relativamente curto em que a maior parte das empresas apresentou uma gestão equilibrada, o SEE começou a acusar fortes desequilíbrios na sua situação económica e financeira, com os resultados da exploração a declinar-se assustadoramente, os quais se avolumaram de tal modo que originaram consideráveis pressões sobre o Orçamento do Estado;
4. Para fazer face a esta situação, que se mostrava insustentável, está em curso uma reforma global do sistema económico, com vista a assegurar o uso mais eficiente dos recursos nacionais, através da reorientação desse sistema e sua transformação numa estrutura de mercado competitivo, com um papel mais importante para o sector privado e em que seja este sector o principal veículo para o desenvolvimento económico.
5. É, pois, neste contexto, que surge o Programa da reestruturação do

SEE da República de Cabo Verde, que obedece ao princípio da devolução das responsabilidades empresariais ao sector privado, no entendimento de que o papel do Estado deve ser, cada vez mais, o de regulador da economia, e cada vez menos, o de participar directamente na gestão de unidades produtivas de bens e/ou serviços que podem preferentemente ser oferecidos por privados;

6. Estes objectivos serão alcançados através da privatização da maior parte das empresas, liquidação das não viáveis e melhoramento de desempenho e eficiência naquelas que, por razões estratégicas, não possam ser privatizadas e a criação de um contexto legal e regulamentar que permita o desenvolvimento do sector privado.

7. O problema da sujeição das Empresas Públicas ao controlo de um órgão externo independente, apesar de ainda suscitar alguma controvérsia entre os doutrinadores e políticos de vários quadrantes, é hoje uma questão consensual em quase todos os modernos estados democráticos, na medida em que se reconhece as empresas públicas constituem uma das formas mais correntes de absorção dos dinheiros públicos, quer sob a forma de subvenções e transferências do Orçamento do Estado, quer sob a forma de garantia, por meio de avales, de empréstimos contraídos por essas empresas, quer ainda sob a forma de participações do Estado no capital das

empresas.

8. No caso específico de Cabo Verde, embora a nossa Lei Fundamental não exclua a possibilidade de o legislador ordinário submeter as contas das empresas públicas a julgamento do Tribunal de Contas, a verdade é que não existe até a presente data neste país qualquer sistema de fiscalização financeira externa dessas empresas. Existe apenas uma fiscalização interna a cargo da Inspeção Geral de Finanças (IGF), um serviço central de controlo financeiro, dependente do Ministro das Finanças.
9. Não havendo pois dúvidas quanto à natureza pública das despesas realizadas não só pelas empresas que têm capitais exclusivamente do Estado mas até das mistas em que o Estado tem capital maioritário, é nosso entendimento que, atendendo à Constituição e aos interesses do País, o Tribunal de Contas deveria também fiscalizar as empresas públicas, ainda que o legislador venha a limitar o âmbito dessa fiscalização.
10. O Projecto das Privatizações em Cabo Verde insere-se num programa de mudanças estruturais que abarcam o sector público administrativo, o sector financeiro, o industrial, e turístico e o da infra-estruturação do país, bem como da educação e formação profis-

sional, constituindo parte significativa deste projecto é a promoção do sector privado, no sentido de criar as condições legais e ambientais a uma melhor tomada de decisões económicas e à facilitação e agilização dos procedimentos administrativos;

11. No que especificamente toca ao nosso país, o Tribunal de Contas não tem tido até aí qualquer espécie de intervenção no processo de privatização. Todavia, sendo a privatização um processo que tem por objecto a titularidade e/ou gestão de empresas públicas, podem estar sujeitos a fiscalização prévia certos actos especificamente integrados no processo de privatização;

12. No âmbito da fiscalização sucessiva, não obsta, a que no âmbito da competência cometida ao Tribunal de Contas pela nossa Constituição de elaborar o parecer sobre as Contas Gerais do Estado relativamente a cada exercício financeiro, ela possa proceder à análise técnica de avaliação de políticas públicas, isto é, de coerência global do conjunto dos actos de gestão financeira, em função de objectivos politicamente seleccionados.

VI. *Recomendações:*

- a) Considerando que a Constituição da República de Cabo Verde não exclui da jurisdição do Tribunal de Contas as despesas realizadas pelo Sector Empresarial do Estado, recomenda-se ao legislador ordinário que regulamente as formas de que deverá revestir o controlo jurisdicional dessas despesas;

- b) Com vista a que a garantir toda a transparência requerida por um processo que envolve a amputação de parte importante do património do Estado, recomenda-se que o legislador ordinário regulamente a forma de intervenção do Tribunal de Contas nos vários momentos em que se desenrola o referido processo de privatizações;

- c) O Tribunal de Contas que, em cumprimento da sua missão constitucional, não pode de modo nenhum alhear-se do destino a dar ao património, mobiliário ou imobiliário do Estado, apoia todas as acções que visem atingir os objectivos consagrados na Lei-Quadro das Privatizações (Lei nº 47/IV/92), recomendando todavia que as receitas arrecadadas das privatizações não sejam desviadas dos fins a que se refere o artigo 31º do mesma lei, evitando-se tanto quanto possível a sua utilização no financiamento das despesas de funcionamento do Estado;

- d) Convindo manter a sociedade permanentemente informada da sua evolução, recomenda-se ao organismo gestor do processo que passe a divulgar, através da comunicação social ou de outro meio considerado idóneo, os resultados da execução do programa, com indicação das receitas arrecadadas, as despesas efectuadas e o destino dado às receitas líquidas do processo.

Tribunal de Contas, na Praia, 25 de Julho de 1996

Bibliografia Consultada:

1 - SOUSA FRANCO, ANTONIO L.- Finanças Públicas e Direito Financeiro - (Vol. I)- Almedina. Coimbra, 4ª edição, 1993, Págs.(196 - 208).

2 - GONÇALVES, SÉRGIO - A Fiscalização do Sector Empresarial do Estado por Tribunais de Contas ou Instituições Equivalentes- Ed. Tribunal de Contas de Portugal-1993.

3 - GARSEE- GABINETE DE APOIO A REESTRUTURAÇÃO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO - Análise da Evolução do Sector Empresarial do Estado (91/95).

MORAES, LUIS - Privatizações de Empresas Públicas, seu controlo e supervisão - Ed. Tribunal de Contas de Portugal - Lisboa, 1995

GUINÉ - BISSAU

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES

Por: *Nicandro Pereira Barreto*
Presidente do Tribunal de Contas

Sumário

1. Introdução
2. Desenvolvimento
3. Conclusões e Recomendações

1. Introdução

Estado, tem significado desde a sua existência, o aparelho regulador do fenómeno Sócio Político e Económico da sociedade que ele representa.

Os Estados modernos contemporâneos, constituem assim na actualidade, a mais alta expressão de gestão social. Por conseguinte, a administração dos bens e meios patrimoniais públicos, constitui uma das principais preocupações das Sociedades democráticas.

A materialização desses objectivos tem como pressuposto a institucionalização dos órgãos de fiscalização independentes tendo como objecto essencial, disciplinar à administração dos bens públicos.

O surgimento dos citados órgãos de fiscalização tem por base o elevado grau de maturidade político na gestão de coisas públicas por parte dos seus responsáveis, dando resposta contundente às necessidades objectivas e subjectivas, produtos das transformações qualitativas que a sociedade vem conhecendo.

Com efeito, os Tribunais de Contas nos nossos Países constituem pois uma acertada resposta a estas exigências.

A sociedade Guineense ao conhecer a sua independência do jugo colonial, ergueu-se sob modelos sociais e políticos, com o fito de melhor contribuir para o desenvolvimento da Economia Nacional e bem estar dos seus cidadãos.

Com a independência, optou-se a República da Guiné-Bissau por um sistema político que encerrava uma base alargada de propriedade social sobre os meios de produção ou seja um modelo económico de base Estatizada na qual o Estado desempenhava o papel de destaque na gestão da economia.

A fraca sensibilidade pelos bens sociais, levou à ruína àquele que se preconizava ser o ideal modelo de desenvolvimento económico, social e político da sociedade Guineense. Surge assim a imperiosa necessidade de redefinição de novas estratégias, face a insucessos verificados.

Nesse quadro, institui-se um programa de ajustamento Estrutural pelo o Governo da República da Guiné-Bissau desde 1987, com vista a atribuir aos mecanismos do mercado o seu papel regulador da economia e com estes, a redução do défice crónico com que deparava a Economia Nacional, deixando poucas hipóteses às manifestações subjectivas no exercício político do poder como expressão concentra-

da da economia, para permitir desta forma a delimitação de esfera de acção do Estado e a sua forma de intervenção na economia assim como a reestruturação e redimensionamento do sector público, para criação de condições ao surgimento de uma classe Empresarial Nacional capaz de responder e acompanhar as novas exigências do mercado, tanto interno quanto externo.

A promoção do programa de ajustamento Estrutural pelo o Governo da República da Guiné-Bissau desde 1987, com vista a atribuir aos mecanismos do mercado o seu papel regulador da economia e com estes, a redução do défice crónico com que deparava a Economia Nacional, deixando poucas hipóteses às manifestações subjectivas no exercício político do poder como expressão concentrada da economia, para permitir desta forma a delimitação de esfera de acção do Estado e a sua forma de intervenção na economia assim como a reestruturação e redimensionamento do sector público, para criação de condições ao surgimento de uma classe Empresarial Nacional capaz de responder e acompanhar as novas exigências do mercado, tanto interno como externo.

A promoção do programa de Ajustamento Estrutural passa pela execução de Reforma das Empresas Públicas e Mistas consubstanciada na definição dos princípios e métodos através dos quais realizar-se-

ão as privatizações ao abrigo da Lei quadro das privatizações, aprovada pelo Conselho do Estado da R.G.B.; nos termos do artigo 62º n.ºs 1 e 2 da Constituição da República mediante Decreto-Lei nº 5/92.

2. Desenvolvimento

As privatizações na República da Guiné-Bissau (R.G.B.), regem-se por lei quadro das privatizações e ela aplica-se:

- I - Às privatizações de Empresas Públicas;

- II - Às privatizações dos patrimónios bens ou meios de produção públicos integrados em unidades produtivas sem personalidade jurídica;

- III - À alienação de participações sociais do Estado em sociedades de economia mista;

- IV - À concessão de exploração ou gestão de quaisquer meios de produção cuja a propriedade, posse ou gestão sejam públicas.

A privatização, sendo um acto Administrativo formal de transformação da titulariedade do Estado sobre os bens e meios de produção públicos em propriedade privada, sujeita-se à jurisdição do Tribunal de Contas, pois este é um órgão independente de controlo externo, com competência de fiscalizar actos e contratos protagonizados pelo Estado garantindo no exercício da sua atribuição a observância do princípio de assim como o de legalidade, legitimidade e isenção em todas as fases do processo.

Nos termos da lei quadro das privatizações aprovada pelo Conselho do Estado ao abrigo do Decreto-Lei nº 5/92, e em conformidade com o artigo 4º da referida Lei, as Empresas Públicas a privatizar serão transformadas em Sociedades Anónimas ou em Sociedade por Quotas.

O processo de privatização das citadas empresas conforme o artigo 7º da mencionada Lei quadro, seria precedido de uma avaliação prévia a efectuar por uma entidade idónea e independente, designada pelo Ministério das Finanças e Ministério de tutela das Empresas a privatizar de entre entidades propostas, no máximo de três pela UGREP (Unidade de Gestão de Reforma das Empresas Públicas).

Esta disposição pois, enferma de procedimentos legalmente transparentes e legitimamente aceites. A legitimidade da escolha de uma entidade idónea não deve ser objecto de subjectividade dos actos se não produto duma total isenção manifesta nos processos licitórios, salvaguardando todos os atributos democráticos do processo Administrativo, na base de fiel cumprimento dos princípios da legalidade, igualdade, moralidade e ampla competição na contratação dos serviços externos.

artigo 2º, parágrafo único (L.Q.P.), reza que os bens, meios de produção ou Empresas cuja propriedade seja reservada pela Constituição ou pela Lei de Delimitação de Sectores à Entidades Públicas, serão objecto de privatização quanto à titulariedade, podendo contudo, em casos excepcionais e nos termos daquelas Leis, ser objecto de concessão de exploração ou gestão... salienta-se pois que a mencionada Lei de delimitação de sectores à entidades públicas, inscrita na Lei quadro das privatizações a ser efectuadas a revelia das normas legalmente instituídas, permitindo desta feita ao Poder Executivo a definição aleatória das Empresas abrangidas por estas restrições em detrimento dos mais sagrados interesses públicos.

3. Conclusões e Recomendações

Após uma análise criteriosa da Lei quadro das privatizações afigura-se-nos tecer algumas considerações e recomendações.

O Tribunal de Contas em face da existência de acentuadas imprecisões de interpretação da Lei quadro das privatizações (D.L. nº 5/92 de 10 de Agosto), fazendo uso das prerrogativas de que dispõe, vai propôr ao órgão competente a revisão da legislação em causa assim como a consagração no citado diploma de todas as obrigações para com o Tribunal de Contas, das entidades envolvidas no processo. Que o acto de Fiscalização das Privatizações seja concomitante, a fim de permitir uma maior transparência do processo.

É que, tendo em vista a preservação dos interesses patrimoniais do Estado, no âmbito do processo de privatizações, o Tribunal de Contas deve acompanhar o processo em dois momentos essenciais:

1º Processo de avaliação das Empresas;

2º Processo de afectação das receitas obtidas com as privatizações.

Compete, pois, ao Tribunal analisar os critérios utilizados na avaliação das Empresas a privatizar, bem como os valores atribuídos às

partes sociais a alienar, de acordo com esses critérios. Por outro lado, o Tribunal deve ajuizar da legalidade e do ajustamento das modalidades de privatização em relação aos objectos definidos na Lei.

É igualmente, da competência do Tribuna, a fiscalização do cumprimento da Lei em matéria de afectação das receitas resultantes do processo de privatizações. Desta forma, estaria salvaguardada a intervenção dos Tribunais de Contas nos processos de privatização, tendo em vista a preservação dos interesses patrimoniais do Estado e da defesa da legalidade.

Consciente das dificuldades do exercício da acção fiscalização da administração dos recursos públicos;

Reconhecendo a valiosa experiência dos Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil, que já datam se séculos e à luz de estabelecimento de relações de cooperação técnica, científica e cultural no âmbito do controlo externo, instituído por um Memorandum de Entendimento;

O Tribunal de Contas da R.G.B., sugere:

Que seja criado no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (C.P.L.P.), um órgão de controlo Externo independente, para

fiscalizar dos futuros fundos comunitários como também dos actos administrativos considerados de capital importância e de grande incidência no crescimento económico em cada um dos Países comunitários com a fiel salvaguarda dos princípios de legalidade, benefício recíproco, respeito mútuo pela soberania e da não ingerência nos assuntos internos de cada País, de acordo com o espírito do Memorandum de Entendimentos.

Esta é a nossa contribuição no desenvolvimento de um tema que reputamos de actualidade e de grande importância.

Oxalá tenhamos contribuído para o êxito do nosso II Encontro!...

Bissau, 31 de Agosto de 1996.

TEMA II

**GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

*Por: Nicandro Pereira Barreto
Presidente do Tribunal de Contas*

Sumário

1. Introdução
2. Conclusões
3. Recomendações

1. Introdução

Este tema que o II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa propõe debater é um tema de actualidade e de capital importância no contexto de afirmação de um Órgão de fiscalização financeira, que é o caso dos Tribunais de Contas.

Genericamente, o conceito de “independência”, consiste em outorgar aos Tribunais o estatuto de “Órgão independente”, sujeitos apenas à Lei. Este atributo fica, porém, esvaziado de conteúdo se não fôr definido, com rigor, o seu alcance e respectivos pressupostos.

No caso em apreço trata-se de definir tais pressupostos, o que equivale dizer as “garantias” dessa “independência” relativamente às nossas Instituições.

É que, teoricamente, a legislação de cada País consagra o carácter independente dos respectivos Tribunais de Contas; importa saber, contudo, até que ponto se trata de uma independência real e absoluta. Isto é, as garantias dessa independência.

Esta é a questão, sobre a qual, versará o presente tema.

Para começar diríamos que a independência dos Tribunais deve assentar-se, fundamentalmente, nos seguintes pressupostos:

- a) Autogoverno;
- b) A inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juízes;
- c) A não sujeição às ordens ou instruções de outros órgãos de soberania.

Embora assim se acha consagrado nas Constituições e Leis da generalidade dos Países, a verdade é que a experiência revela-nos o contrário; isto é, na prática, não acontece assim.

Com efeito, a acção dos Tribunais é muitas vezes obstruída pelo Poder Executivo que, numa tentativa de subtrair-se ao controlo, utiliza métodos tendentes a bloquear a actuação do Tribunal. A mera falta de colaboração, que é devida aos Tribunais pelas entidades públicas e não só, é motivo suficiente para dificultar, senão inviabilizar o desempenho de um determinado Tribunal de contas.

No caso concreto da Guiné-Bissau, não obstante a Lei Orgânica do Tribunal de contas - aprovado pelo Decreto-Lei nº 27/92 de 27 de Novembro - preceituar que o “Tribunal de Contas é Órgão independente de fiscalização de receitas e despesas públicas ...” (artigo 1º);” o Tribunal de Contas é independente e apenas está sujeito à Lei “(artigo 3º):” os juízes são independentes e inamovíveis “(artigo 9º);” Os juízes são irresponsáveis pelos seus julgamentos e decisões “(artigo

10º)”; todos eles, requisitos que tipificam o carácter independente da Instituição e se traduzem em garantias de independência do Tribunal, é cada vez mais acentuada a tendência, sobretudo do Executivo, de dificultar a actividade do Tribunal e a tentativa de sua subalternização à Administração.

Estas tendências manifestam-se, sobretudo, na dependência financeira do Tribunal em relação ao Governo (Orçamento Geral do Estado), com o objectivo de impedir o Tribunal de desempenhar eficazmente a sua missão por restrições financeiras que lhe são impostas e que condicionam a sua capacidade de intervenção, o seu desenvolvimento e a sua tão almejada modernização...

Por outro lado, é visível a falta de sensibilidade e de apoios dos demais Órgãos de Poder do Estado a uma instituição nova no País e que carece de apoios e atenções para a sua afirmação em matéria de Controlo Externo. Obviamente que esta é uma tarefa incómoda, pois é sabido quão difícil é aos governantes aceitarem o controlo financeiro independente.

Em sede de fiscalização sucessiva, por exemplo, é aonde a nossa instituição depara com maiores dificuldades.

Com efeito, as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, tendem subtrair-se à prestação de Contas dificultando o processo de julgamento de Contas e a emissão dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado, entre outras acções.

Acresce o facto de o Tribunal ser praticamente impedido de intervir nos processos de privatizações por não ser informado pelo Governo das privatizações a efectivar, em ordem a permitir o seu acompanhamento desde a fase de avaliação das Empresas, até ao destino a dar aos produtos das privatizações e alienações dos bens do Estado.

Todos estes factos são para ilustrar as dificuldades que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau enfrenta na prossecução da sua finalidade constitucional, mau grado a sua luta incessante para se impor e assumir-se cada vez mais.

Estes cenários caracterizam bem a árdua tarefa que o nosso Tribunal tem pela frente em vista a sua verdadeira independência, porque a independência constante da Lei é relativa, impõe-se remover todos os obstáculos atrás referidos e accionar os mecanismos já consagrados na lei para tornar operativas e funcionais as garantias de independência do Tribunal.

Para atingir estes objectivos devemos afirmar que a luta continua!...

2. Conclusões

Concluindo, entendemos que uma independência real passa necessariamente por garantias reais dessa mesma independência que consistem, inequivocamente, no seguinte:

1.

- a) Autogestão ao Autogoverno total e incondicional, dotado de autonomia administrativa, devendo as despesas de instalação e funcionamento dos Tribunais constituir encargo do Estado, sem restrições, através do respectivo Orçamento;
- b) Aprovar o projecto do seu orçamento anual;
- c) Definir os parâmetros da sua organização e funcionamento;
- d) Poder de sugerir providências legislativas para o seu funcionamento;
- e) Gerir os seus recursos humanos e financeiros.

Enfim, exercer, em tais domínios, poderes idênticos aos que integram a competência ministerial.

2. A inamovibilidade e irresponsabilidade dos respectivos juizes e sua sujeição apenas à lei, não recebendo ordens e orientações de outros órgãos de soberania;
3. Não depender dos demais órgãos de soberania mas situar-se ao lado deles;
4. A obrigatoriedade das decisões dos Tribunais para todas as entidades públicas e privadas e a sua prevalência sobre as de quaisquer outras autoridades, bem como as sanções a aplicar aos responsáveis pela sua inexecução.

É que, na Guiné-Bissau, consta-se uma tendência cada vez mais progressiva de desafiar a autoridade do Tribunal no que concerne ao acatamento das suas decisões. É por isso que seria aconselhável adoptar procedimentos que visem sancionar os autores dessa prática.

Ainda no capítulo de independência e suas garantias afigura-se que o facto de o Presidente do Tribunal de Contas ser nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, é por si só uma condição de subordinação e, desde logo, condicionante do grau de independência e desvirtuador das garantias que lhe caracterizam. Quer dizer tal facto não oferece garantias de uma independência absoluta.

É nosso entendimento que os Presidentes dos Tribunais de Contas devem ser eleitos pelos seus pares, tal como acontece com o Supremo Tribunal de Justiça. Caso contrário, a independência de que se fala será sempre RELATIVA!...

3. *Recomendações*

Na esteira deste pensamento e porque o conteúdo da dissertação é, em si mesmo, analítico-conclusivo, abtemo-nos de tecer mais considerações à guisa de conclusão e finalizamos este trabalho com as seguintes RECOMENDAÇÕES:

- 1 - Que haja uma conjugação permanente de esforços no sentido de lutar para uma afirmação cada vez maior dos Tribunais de Contas por forma a ocuparem o lugar que lhes compete num Estado de Direito Democrático;

- 2 - Independência total e real dos Tribunais de Contas por ordem a funcionarem como órgãos independentes da estrutura do Estado com estatuto constitucional de Órgãos de Soberania;

- 3 - Adotar medidas tendentes a accionar os mecanismos de garantias de independência para que não sejam letra morta;
- 4 - Estreitamento de relações de cooperação entre os Tribunais dos sete, nomeadamente nos domínios de assistência técnica e de formação;
- 5 - Apoios dos Tribunais de Portugal e da União (Brasil) aos restantes Tribunais na sua luta pela consolidação e modernização.

Esta é a nossa visão do tema aqui desenvolvido. Estamos persuadidos de que os Tribunais de Contas, sobretudo os mais recentes, só poderão realizar as suas funções e atingir os objectivos para que foram criados, se reunirem as condições aqui apontadas e gozarem de uma verdadeira independência!...

Esperamos poder contribuir, modestamente, para o enriquecimento do nosso II Encontro.

Bissau, 31 de Agosto de 1996.

MOÇAMBIQUE

TEMA I

AS PRIVATIZAÇÕES EM MOÇAMBIQUE E O SEU CONTROLE

Por: *António Luis Pale*
Presidente do Tribunal Administrativo

Sumário

- I. Introdução e plano de abordagem
- II. A intervenção estatal
 - 1. Empresas estatais
 - 2. Outras formas de propriedade
- III. O processo das privatizações
 - 1. Objectivo das privatizações
 - 2. Procedimentos de alienação
 - 3. Participação de estrangeiros
- IV. Algumas cifras sobre privatização
- V. Controlo

I. *Introdução e plano de abordagem*

Com a proclamação, em Junho de 1975, da República Popular de Moçambique, uma nova era, em termos político-económicos se abre e com ela se define um novo posicionamento do estado face à propriedade dos meios de produção.

Os princípios da propriedade estatal dos recursos naturais situados no solo e subsolo, nas águas territoriais e na plataforma continental (artigo 8º da Constituição), da planificação estatal da economia (artigo 9º) e ainda da primazia e direcção do sector económico do estado sobre o conjunto da economia nacional (artigo 10º), agregados ao êxodo de alguns proprietários e gestores logo após os acordos de Lusaka, tiveram, a despeito da permissão constitucional da propriedade privada, como um dos corolários, o processo de apropriação, pelas mais diversas formas, pelo estado, de algumas unidades até então pertencentes ao sector privado.

A este processo juntou-se a intervenção estatal nas chamadas áreas estratégicas.

A partir dos anos 1986/87, assiste-se ao processo inverso, propiciado pelo chamado programa de Reabilitação Económica, decorrente da

adesão de Moçambique às instituições de Bretton Woods, transformando-se muitas empresas sob domínio estatal em privadas.

É este processo que se procura abordar na presente comunicação, à luz da legislação permissiva, com particular incidência sobre as privatizações, analisando as possibilidades da sua fiscalização pelo órgão de controle financeiro externo, uma vez que ele tem implicações directas com o erário público (maxime pela arrecadação das receitas provenientes da alienação das empresas em questão).

Assim, visa o presente trabalho, enquadrar e identificar o processo moçambicano de privatizações dentro dos conceitos teóricos internacionalmente consagrados e analisar em que medida, socorrendo-se da legislação vigente, em matéria de fiscalização financeira, se pode exercer o respectivo controle pelo Tribunal Administrativo (Secção de Visto e Contas).

II. *A Intervenção Estatal*

Moçambique, desde o Governo de transição, desencadeou uma série de medidas reguladoras da actividade económica empresarial, particularmente nos considerados sectores estratégicos. É assim que, pelo Decreto-Lei nº 75/75, de 21 de junho, na área de seguros definiu uma

série de princípios a serem observados pelas empresas do ramo, atinentes ao caucionamento em numerário e respectivo depósito numa instituição financeira estatal, do aumento das reservas técnicas referentes ao ano de 1974 e ainda à obrigatoriedade do caucionamento integral das reservas técnicas no país pelas agências gerais de sociedades com sede fora de Moçambique.

Este processo conhece o seu climax com a definição legal, pelo Decreto-Lei nº 3/77, de 13 de Janeiro, da actividade seguradora como sendo da exclusiva competência do Estado e a criação da respectiva empresa estatal.

No sector bancário, foi, pela Lei nº 5/77, de 31 de Dezembro, determinada a cessação da actividade dos bancos privados que operavam no país, alguns dos quais, os respectivos valores activos e passivos foram integrados no Banco de Moçambique e relativamente a outros, e com vista a assegurar o reembolso aos interessados pelo Banco de Moçambique, os respectivos depósitos e a correspondente cobertura foram para este transferidos.

Ainda no domínio bancário foi, pela Lei nº 6/77, de 31 de Dezembro, criado um banco estatal com a designação de Banco Popular de Desenvolvimento que integrou o acervo patrimonial do Instituto de Cré-

dito de Moçambique e da Caixa Económica do Montepio de Moçambique.

No âmbito do serviço público de produção, transporte e distribuição de energia eléctrica foi criada a empresa estatal Electricidade de Moçambique que, em regime de exclusivo, passou a dedicar-se àquele escopo. Nela integrou-se uma unidade de uma sociedade anónima que vinha desenvolvendo uma parte considerável da actividade da nova empresa estatal.

O mesmo aconteceu com o serviço de fornecimento de água, da exploração do carvão e hidrocarbonetos, transportes públicos, dentre outros, considerados estratégicos.

Neste processo, alguns dos serviços abrangidos ou parte deles vinham sendo assegurados por pessoas colectivas de direito público outros por entes de direito privado, tendo passado a sê-lo por empresas estatais.

Por outro lado, o processo de descolonização iniciado no período de transição, propiciou o abandono de um considerável número de empresas pelos respectivos proprietários e gestores, deixando-as com os

trabalhadores que pouco ou quase nada entendiam em matéria de gestão empresariam.

Perante uma tal situação o Governo, através do Decreto-Lei nº 16/75, de 13 de Fevereiro, estabeleceu uma série de medidas tendentes a garantir a paz social e o progresso, destacando-se dentre elas, a sua intervenção no processo de gestão.

Definia, o número 1 do artigo 1º do referido Decreto-Lei que “sempre que as empresas, singulares ou colectivas, não funcionem em termos de contribuir, normalmente, para o desenvolvimento económico de Moçambique e para satisfação dos interesses colectivos, ficarão sujeitas à intervenção do Governo de Transição...”

Algumas causas determinadas da intervenção estatal no sector privado, são legalmente definidas como sendo:

- a) Encerramento total ou parcial de secções significativas da empresa, ou ameaça de despedimento do respectivo pessoal;
- b) Abandono das instalações ou estabelecimentos;
- c) Descapitalização ou desinvestimentos significativos ou injustificados, nomeadamente pela retirada, distração ou imobilização de equipamentos ou outros bens da empresa, ou actos preparatórios desse despedimento;

Quando se verificasse alguma ou algumas das situações acima referidas, e confirmadas por inquérito, o Governo, de entre outras medidas, podia determinar a intervenção do Estado na fiscalização ou na administração da empresa, nomeando delegados seus, administradores por parte do Estado, ou uma comissão administrativa.

Estas formas de intervenção podiam ser acompanhadas de intervenção financeira, através de financiados por instituições de crédito.

Outra forma de intervenção estatal consistia na apropriação, pelo estado, de estabelecimentos industriais instalados sem a prévia autorização pelas entidades governamentais competentes.

As empresas com comissões administrativas intervencionadas nos termos atrás descritos podiam, reunindo as condições técnicas e financeiras estabelecidas, ser transformadas ou integradas em empresas estatais.

Por outro lado, as empresas privadas estavam sujeitas a uma série de condicionantes donde se destacava a obrigatoriedade de:

- a) Apresentar planos anuais de trabalho que lhes fossem solicitados pelas estruturas do Ministério do Comércio;

- b) Submeter-se aos objectivos que lhes são fixados pelo Plano Económico e pelos órgãos competentes do Estado;
- c) Aceitar técnicos indicados pelos órgãos competentes do Estado, desde que a importância económica da empresa o justificasse;
- d) Dar preferência ao Estado ou entidade por este designada na aquisição de matérias-primas, produtos acabados ou meios de produção de que carecessem.

1. Empresas Estatais

Muitas das empresas intervencionadas nos termos atrás mencionados e outras originariamente criadas pelo Estado tomaram a forma de Empresas Estatais - propriedade do Estado, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial; isentas de impostos do Código dos Impostos sobre o Rendimento (mas obrigadas a entregar ao tesouro público uma percentagem dos seus resultados líquidos, processo que era regulado pelo Diploma Ministerial nº 74/83, de 21 de Setembro) e as respectivas contas não sujeitas ao controlo do tribunal Administrativo (Secção de Contas).

Para diversidade da sua origem, facilmente se depreende que as empresas estatais então existentes eram dos mais variados escopos sociais e significado para a economia nacional. Diga-se o mesmo em relação ao seu desempenho e resultados.

2. Outras formas de propriedade

Neste processo, coexistiram empresas privadas intervencionadas pelo Estado com empresas estatais regulares, estatais em formação e algumas do sector cooperativo. Mais tarde, e pela Lei nº 17/91 foi publicado o estatuto das empresas públicas, na sequência do qual foram criadas as empresas públicas de Electricidade, das Telecomunicações, dos Correios, dos Portos e Caminhos de Ferro, dentre outras.

Por outro lado, uma gama de unidades empresariais pertencentes ou participadas pelo Estado permaneceram juridicamente irregulares o que reduzia a sua capacidade de relacionamento com outros entes, quer nacionais como estrangeiros, pela incerteza jurídica que decorria da sua situação jurídico-estatutária.

Este estado de coisas, aliado a toda uma conjuntura não favorável ao desenvolvimento empresarial, determinou todo um período de fraco desempenho económico por parte destas unidades.

É assim que a partir dos anos 1986/87 o Governo moçambicano adopta um conjunto de medidas de reajustamento estrutural tendentes à redução gradual do papel do Estado no domínio empresarial, propiciando a intervenção de outros agentes económicos, de modo a conferir maior dinamismo e operacionalidade à actividade económica.

III. *O processo das privatizações*

O processo das privatizações em Moçambique tem de abarcar, para além da privatização propriamente dita das unidades empresariais até então pertencentes ao Estado, mas também todo o conjunto de medidas tendentes a favorecer o investimento privado como forma de fortificar este sector da economia.

Assim, pela Lei nº 5/87, de 19 de Janeiro e pelo Decreto nº 10/87, de 30 de Janeiro, foi estabelecido um quadro de incentivos aos investidores privados nacionais, ao qual se juntou o Regulamento do Inves-

timento Directo Estrangeiro, aprovado pelo Decreto nº 8/87, de 30 de Janeiro.

Estas foram, sem dúvida, medidas importantes que contribuíram para impulsionar a actividade privada.

No que diz respeito ao processo de alienação de unidades empresariais pertencentes ou participadas pelo Estado, particular destaque merece o Decreto nº 21/89, de 23 de Maio que aprovou o Regulamento de Alienação a Título Oneroso de Empresas, Estabelecimentos, Instalações, Quotas e outras formas de participação financeira da propriedade do Estado, regulamento que também veio a dar cobertura legal a uma série de iniciativas que vinham sendo levadas a cabo por alguns Ministérios e Secretarias de Estado no sentido de alienar um significativo número de pequenas e médias empresas, com o fito de libertar o estado da gestão de pequenas e médias empresas não estratégicas e incrementar a participação do sector privado.

A partir desse marco, assistiu-se à privatização de uma série de empresas estatais e sua transformação em sociedades anónimas de responsabilidade limitada. Destaca-se aqui a privatização, através do decreto nº 36/90, de 27 de Dezembro, de três importantes empresas comerciais e de serviços e sua transformação em S.A.R.L.

Em 1991 e pela Lei nº 15/91, de 3 de Agosto estabeleceram-se as normas sobre a reestruturação, transformação e redimensionamento do sector empresarial do Estado, incluindo a privatização e alienação a título oneroso de empresas, estabelecimentos, instalações e participações sociais de propriedade do Estado; por ser turno o Decreto nº 28/91 de 21 de Novembro estabeleceu as modalidades de alienação ou privatização de empresas, estabelecimentos, instalações e participações financeiras de propriedade do Estado; o Decreto nº 20/93, de 14 de setembro estabelece um regime especial, quanto à modalidade e aos prazos de realização de participações de capital para os trabalhadores nacionais.

1. Objectivos das privatizações

De acordo com a Lei nº 15/91 de 3 de Agosto apontam-se os seguintes objectivos das privatizações:

- Promover a dinamização da actividade económica, através da intervenção do sector privado;

- Promover alterações de tecnologia e organização da produção em geral, por forma a aumentar a eficiência, a competitividade das empresas e concorrência;
- Atrair investimentos privados, nacionais e estrangeiros, que permitam recapitalizar as empresas, reabilitando--as ou ampliando as suas capacidades de produção;
- Reduzir a sobrecarga sobre o orçamento do Estado resultante dos subsídios atribuídos às empresas estatais de forma directa e indirecta;
- reduzir o envolvimento governamental no processo de decisão empresarial;
- Promover a disseminação do capital social, através do acesso à titularidade das participações sociais nas empresas por parte dos cidadãos em geral e dos trabalhadores em particular;
- Gerar receitas para o Estado.

2. Procedimentos de alienação

A Lei nº 15/91, de 3 de Agosto consagra, as seguintes modalidades:

- a) CONCURSO PÚBLICO - este método é aplicado quando se preveja a afluência de um considerável número de candidatos. Em caso de igualdade de pontuação dá-se preferência aos proponentes de nacionalidade moçambicana e aos combatentes da Luta de Libertação Nacional.

- b) OFERTA OU VENDA PÚBLICA DE ACÇÕES - também consagrada no artigo 3º do Decreto nº 28/91 de 21 de Novembro, com ela se faculta ao pública a possibilidade de aquisição de acções de determinada sociedade anónima de responsabilidade limitada. A venda pode ser feita com base na melhor oferta ou preço a fixar, fixando-se igualmente o limite de acções que um único accionista pode adquirir.

NEGOCIAÇÃO PARTICULAR OU CONCURSO RESTRITO - aqui procede-se a negociação autónoma após prospecção de potenciais interessados.

As propostas recebidas são avaliadas com base em duas ordens de critérios: técnicos - compreendendo a análise dos planos de desenvolvimento e viabilização da empresa; a capacidade técnica de gestão demonstrada pela vocação e experiência do concorrente e as garantias quanto à idoneidade comercial, financeira, industrial e fiscal, *financeiros* - é levada em linha de conta o preço e as condições de pagamento.

REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS INCLUINDO PELA VIA DE EMISSÃO DE NOVAS ACÇÕES - recorre-se a esta modalidade sempre que haja necessidade de aumentar o capital para permitir a realização de novos investimentos, tendo em vista a reabilitação ou expansão da capacidade produtiva ou de prestação de serviços, com o objectivo de melhorar a gestão, modernização tecnológica, diversificação de produções ou actividades e acesso a mercados.

- a) ALIENAÇÃO OU VENDA A GESTORES, TÉCNICOS E TRABALHADORES - a lei prescreve determinadas condições nomeadamente: prestem serviço a tempo inteiro há pelo menos 5 anos e sejam por ela remunerados. Poderão também adquirir os reformados e aposentados da empresa ou do estabelecimento objecto de alienação. Para as aquisições individuais estabelece-se um limite

máximo de 25% da parcela de capital social reservada a esta categoria de subscritores, ou de 10% do capital da sociedade.

- b) As acções adquiridas por esta via são intransmissíveis durante um período de 5 anos, dentro do qual estas serão nominativas, exceptuando, obviamente, as situações jurídicas sucessórias que envolvam transmissibilidade. Em relação aos gestores, técnicos e trabalhadores da empresa o prazo de intransmissibilidade é de 3 anos.

3. Participação de estrangeiros

A legislação moçambicana tal como se referiu atrás, permite a participação de estrangeiros no processo de privatizações, podendo, em determinadas circunstâncias como quando se procura captar elevados investimentos e tecnologia não disponível internamente, e nos casos em que o acesso a novos mercados e ao aumento das exportações implique a aplicação de mecanismos de conversão da dívida externa do país.

Nos casos de constituição de novas empresas, não se põe qualquer limite à participação de investidores estrangeiros.

IV. Algumas cifras sobre privatizações

Para proceder à reestruturação e reabilitação do sector empresarial do Estado, o Governo criou uma estrutura técnica a isso vocacionada, denominada de Unidade Técnica de Reestruturação Empresarial, pessoa colectiva de direito pública, que tinha como objecto a planificação gestão e supervisão de projectos de reabilitação empresarial e de acções no âmbito do processo de reestruturação, transformação ou redimensionamento do sector empresarial do Estado ligada ao Ministério do Plano e Finanças.

Assim, esta unidade já dirigiu a reestruturação de 59 das maiores empresas detidas pelo Estado. Deste total, 26 foram já privatizadas no período de 01.01.94 a 31.05.96 de cuja venda foram arrecadados \$US71,6 milhões e desembolsados, em investimentos \$US!%# milhões; nos primeiros 5 meses do corrente ano foram privatizadas 9 empresas com uma forte componente de investimento estrangeiro.

Foram já criadas 55 novas empresas privadas.

Neste processo de privatização do sector empresarial do Banco Comercial de Moçambique bem como toda a reabertura para a banca privada, onde actua já um número considerável de bancos nacionais e estrangeiros; a reabertura à actividade seguradora privada, estando

a actuar já uma companhia e licenciada outra; a recente decisão de privatizar a maior companhia aérea nacional, dentre outras.

V. Controlo

Alguns dos objectivos da privatização são abordados em todo o processo negocial e tomam a forma de cláusulas contratuais; são estabelecidos contratualmente os direitos e obrigações das partes e finalmente os contratos conhecem a sua eficácia decorrendo daí factos e actos subsumíveis no mais diversos ramos de direito - fiscal, aduaneiro, comercial, laboral, civil, etc., mas pouco ou quase nada se diz em relação ao controlo deste processo, pelo Tribunal Administrativo (Secção de Contas), desde a sua génese, posto que ele tem relevância financeira, pois trata-se de alienação de bens pertencentes ao Estado e tal venda implica a arrecadação de receitas para o erário público. Nenhum dos diplomas legais mencionados ao longo do texto se refere a tal controlo.

No silêncio da lei quanto à fiscalização do processo de privatização entanto que tal, apenas pela via do julgamento das contas das entidades para as quais se dirige a receita proveniente da alienação das empresas em questão, pois aquelas caem na sua alçada, é que o Tri-

bunal exercerá algum controlo (maxime se a legislação sobre os pertinentes procedimentos foi observada e se efectivamente foi cobrada a correspondente receita, nos moldes previstos).

Quanto aos actos posteriores à privatização, designadamente o cumprimento dos objectivos e obrigações contratuais pelo adquirente da unidade ou empresa alienada, o Tribunal não tem qualquer poder de fiscalização.

Concluindo, o direito positivo vigente não submete à jurisdição do Tribunal a fiscalização do processo de privatização do processo enquanto que tal.

TEMA II

**GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

*Por: António Luís Pale
Presidente do Tribunal Administrativo*

Sumário

- I. Aspectos gerais
- II. A questão face à Constituição de 1975
- III. A questão face à lei nº 12/78 de Dezembro
- IV. A questão face à Constituição de 1990
- V. A lei nº 5/92 de 6 de Maio
- VI. Garantias de independência dos Tribunais de Contas

I. Aspectos Gerais

1. Como Tribunais devemos considerar os órgãos consagrados na Constituição aos quais cabe o exercício da função jurisdicional, materializada por juizes.

Assim, o chamado “poder judicial”, em face do que se diz, apresenta-se separado dos outros “poderes” legislativo e executivo, o que, necessariamente, implica uma organização e funcionamento privativos, sendo certo ainda que os juizes, como administradores da justiça, como aplicadores da lei, têm um estatuto próprio.

2. Por outro lado, a função jurisdicional reside ou deve sediar-se nos juizes, na magistratura, no sentido de abrangência de todos os juizes.
3. São também conhecidas as características inerentes aos juizes, a sua independência, a sua inamovibilidade, a sua irresponsabilidade, a sua imparcialidade e a obediência à lei.
4. O exercício da função jurisdicional, tendo, como objectivo, garantir e reforçar a legalidade, como instrumento de estabilidade jurídica, garantir o respeito pelas leis, assegurar as liberdades e os direitos

dos cidadãos, assim como os interesses jurídicos dos diferentes órgãos e entidades com existência legal, não constitui, só apenas uma questão de estatuto dos juizes, pois que o exercício da função jurisdicional exige também a proibição de tribunais de exceção (constituição de tribunais exclusivamente destinados ao julgamento de certas categorias de crimes para além dos que estão consagrados nas constituições) impondo-se ainda a figura do juiz legal ou juiz natural, isto é, como se sabe, o direito fundamental dos cidadãos a que uma causa seja submetida a julgamento num tribunal previsto como competente por lei anterior, e não por um tribunal ad hoc ou considerado como competente.

5. Ao falar-se da independência dos juizes, naturalmente que sempre se deverá Ter em linha de conta a independência interna - a independência em face dos órgãos ou entidades que compõem a organização judicial.
6. Naturalmente que, ao mencionar-se a independência dos juizes, tal não pode significar como algo de poder incontrolável. Com efeito, para obviar aos inconvenientes de uma tal pretensão de conceitos, exige-se ou deve exigir-se, por um lado, o funcionamento de diversos graus de instância, e por outro lado, a fundamenta-

ção das decisões jurisdicionais, ou seja, a chamada motivação das sentenças ou despachos.

7. Ao abordar-se a questão da independência dos tribunais, estamos perante uma realidade inseparável da independência dos juizes, constituindo estas um elemento único, mas elemento intrínseco, essencial ao conceito da independência dos tribunais.

8. O que se passa é que, ao referir-se a independência dos tribunais, o enfoque incisivo reside no facto de os tribunais e as suas funções estarem devidamente seguras contra intromissões, por mais diversas que sejam, provenientes de outros poderes, designadamente do poder executivo; enquanto que, ao mencionar-se a independência dos juizes, temos em linha de conta principal as condições criadas, em termos objectivos, pela ordem jurídica, como sejam os atributos já referidos da inamovibilidade, irresponsabilidade, dever de obediência à lei, etc.

Assim, a independência dos tribunais deve ser considerada como um valor intocável e essencial num Estado de Direito.

II. A questão face à Constituição de 1975

9. Antes de mais, é conveniente referir a Constituição de 1975 - a primeira de Moçambique, como Estado Independente, como Nação, consagrava um Estado classista, um Estado de poder unitário, um Estado em que a separação de poderes não se apresentava com contornos perfeitamente nítidos, ou seja, ao fim e ao cabo, um Estado de democracia popular, ou por outras palavras umas das diversas modalidades do estado Socialista.

10. De qualquer modo, a Constituição consagrava a independência funcional dos juizes e a sua obediência apenas à lei - Artigo 73º.

11. No entanto, estas garantias apresentavam um senão no sentido de, constitucionalmente, se referir a subordinação dos Tribunais à então Assembleia Popular (Órgão por excelência legislativa) - Artigo 69º.

12. Esta subordinação, em consonância com a citada unidade do poder, consistia no facto de os tribunais populares deverem, sem prejuízo do segredo de justiça, apresentar, anualmente, um relatório à Assembleia do Povo do escalão respectivo, dando informação sobre o trabalho judicial realizado, isto é, concretamente, o Tribu-

nal Popular Supremo, os tribunais provinciais e os tribunais distritais apresentavam relatórios às assembleias populares dos respectivos escalões.

13. Por outro lado, estas Assembleias do Povo podiam solicitar aos tribunais informações ou esclarecimento sobre tais relatórios.

14. No entanto, os aspectos referidos em nada feriam a independência dos tribunais ou dos juizes, designadamente no âmbito funcional, onde, na realidade, se procurava proceder à sua mais correcta materialização.

III. A questão face à Lei nº 12/78, de Dezembro

15. Do texto constitucional de 1975, decorre a respectiva legislação ordinária, que se acha subjacente na Lei nº 12/78, de 2 de Dezembro.

16. Assim, no que toca ao exercício da função judicial, esta encontrava-se cometida ao então Tribunal Popular Supremo e aos demais tribunais estabelecidos nesta lei.

17. Como objectivos do exercício da jurisdição, assinalava-se a garantia e o reforço da legalidade, a defesa e a salvaguarda dos princípios constitucionais e das demais normas em vigor e ainda a defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos e dos diferentes órgãos e entidades com existência legal.
18. Como princípios programáticos e de índole formativa e informativa, dizia-se que os tribunais reprimem e combatem as violações da legalidade e educam os cidadãos no cumprimento voluntário e consciente das leis, estabelecendo uma justa e harmoniosa convivência social.
19. Uma vez mais, e na sequência do texto constitucional, a lei ordinária vem confirmar os princípios da independência e da obediência dos juizes à lei.
20. Um aspecto fundamental e decisivo para o correcto funcionamento da actividade jurisdicional consiste no dever de todas as entidades públicas e privadas bem como de todos os cidadãos de apoiar os órgãos judiciais na realização da justiça.
21. Por outro lado, e no que tange à execução das decisões, impõe-se a obrigatoriedade de todas as entidades públicas e privadas bem

como de todos os cidadãos de respeitar, obedecer e aplicar as decisões dos tribunais.

IV. A questão face à Constituição de 1990

22. Esta Constituição trouxe aspectos verdadeiramente importantes no sentido de se clarificar e consagrar o integral funcionamento dos poderes legislativo, executivo e judicial, abandonando-se, deste modo, o princípio da unidade do poder, como atrás ficou descrito, e designadamente no que se refere a uma relativa supremacia do Poder Legislativo.

23. Na verdade, a Constituição de 90 abandona qualquer particular referência a qualquer subordinação ao poder legislativo, à Assembleia da República (Parlamento) do Executivo e do Judicial, eliminando-se, definitivamente, o segundo da Constituição de 75 e da Lei nº 12/78, no sentido de os tribunais apresentarem, anualmente, relatórios, relatórios à Assembleia do Povo dos respectivos escalões, pelo que a separação dos três poderes se mostra manifesta, muito embora o Presidente da República seja o chefe do Governo.

24. Em termos gerais, a Constituição refere que os tribunais têm como objectivo garantir e reforçar a legalidade como instrumento da estabilidade jurídica, garantir o respeito pelas leis, assegurar os direitos e liberdades dos cidadãos, assim como os interesses dos diferentes órgãos e entidades com existência legal.
25. Outros princípios fundamentais decorrem deste texto constitucional como, entre outros, a impossibilidade de os tribunais aplicarem leis ou princípios violadores da Constituição, o cumprimento obrigatório das decisões dos tribunais para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas, prevalecendo sobre as decisões de outras autoridades, a independência dos juizes e a sua obediência exclusiva à lei, bem como as garantias da imparcialidade e da irresponsabilidade.
26. No que toca à área das Contas, a Constituição atribui expressamente ao tribunal Administrativo a fiscalização da legalidade das despesas públicas, a apreciação das contas do estado, bem como outras competências atribuídas por lei, cometendo à lei ordinária a competência, a organização, a organização, a composição e o funcionamento do Tribunal Administrativo - artigo 173º e 174º.

V. A Lei nº 5/92, de 6 de Maio

27. Após a Independência de Moçambique, é a Lei nº 5/92 que, como corolário do imperativo constitucional, vem debruçar-se expressamente sobre as áreas da fiscalização prévia e fiscalização sucessiva bem como quanto à apreciação da Conta Geral do estado - fiscalização das despesas públicas e do Visto - artigo 30º e 32º.

28. Isto não significa que, anteriormente, houvesse qualquer vazio nesta matéria. Com efeito, mediante a Portaria nº 1984, de 9 de Junho de 1933 foi aprovado o Regimento do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas de Moçambique, mais tarde alterado pelo Decreto nº 23229, de 15 de Novembro de 1933 - Reforma Ultramarina, entrada em vigor em 01 de Janeiro de 1934.

29. Como Tribunal de Contas, competia-lhe, em sede de fiscalização prévia, examinar e visar as minutas de contratos de determinados montantes, os contratos de compra e venda, fornecimento prestação de serviço, empreitadas, arrendamentos, obras de qualquer preço ou valor, adjudicação de rendimentos públicos, os diplomas de nomeações, promoções e quaisquer outros de que resultasse abono de vencimentos e ainda os diplomas de reformas e aposentações, entre outras e, na área da fiscalização sucessiva, julgar as

contas de todos os exatores da Fazenda Pública, as contas das entidades civis e militares, entre outras.

30. Como consequência, é de assinalar o funcionamento deste Tribunal, nos moldes da anterior legislação, o que tinha como fundamento constitucional o artigo 71, - Constituição de 1975 - na medida em que salvaguardava a vigência de toda a legislação anterior naquilo que não fosse contrário à Constituição, e enquanto não fosse modificada ou revogada.

31. Uma vez mais, a Lei nº 5/92, vem consagrar princípios basilares no que respeita ao exercício da função jurisdicional, entre os quais permitimo-nos indicar os seguintes:

- Proibição de aplicar normas inconstitucionais ou contrárias a outras de hierarquia superior;
- Aplicabilidade, com as devidas adaptações do Estatuto dos Magistrados Judiciais aos juizes do Tribunal;
- Consagração de um órgão de gestão e disciplina para a Magistratura do Tribunal, sendo as respectivas funções exerci-

das, enquanto não se verificar o seu funcionamento, pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial.

32. Por se nos afigurar de interesses, e face à importância e dignidade da Lei nº 5/92, passamos a indicar algumas das competências do Tribunal.

Assim, no que respeita à fiscalização preventiva, através do Visto, compete verificar a conformidade com as leis dos contratos de qualquer natureza, quando celebrados por entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, das minutas de contratos com as particularidades previstas na lei, dos diplomas e dos despachos relativos à admissão de pessoal não vinculado à função pública, bem como todas as admissões em categorias de ingresso na administração pública central, provincial e local, dos diplomas e despachos relativos a promoções, progressões, reclassificações, transferências e outros de que resulte abono vencimentos e ainda os diplomas e despachos de reformas e aposentações.

Quanto à fiscalização sucessiva, compete julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, entre os quais se encontram os órgãos centrais do estado e serviços do estado personalizados ou não, com autonomia administrativa e

financeira, incluindo-se os fundos autónomos, dos exatores da Fazenda Pública, dos diversos cofres, dos serviços públicos moçambicanos no estrangeiro, dos conselhos municipais e conselhos executivos, dos órgãos locais representativos do Estado, dos conselhos administrativos ou comissões administrativas e dos administradores ou gestores ou responsáveis por dinheiros ou outros elementos activos do Estado, entre outros

33. Importa ainda realçar a competência do Tribunal quanto à apreciação da Conta Geral do Estado, que se acha contemplada não só na Constituição como na mencionada Lei nº 5/92.

VI. Garantias de independência dos Tribunais de Contas

34. Em termos genéricos podemos apontar como garantias da independência dos tribunais aquelas que se acham consubstanciadas nos seguintes princípios:

- O princípio da constitucionalidade;
- O princípio da fiscalização da constitucionalidade;
- O princípio da protecção dos direitos, liberdades e garantias;

- O princípio da legalidade da actuação dos tribunais;
- O princípio da reserva da função jurisdicional para os tribunais;
- O princípio da independência dos tribunais;
- O princípio do acesso aos tribunais;
- O princípio da reserva da lei em matéria de restrição de direitos e liberdades;
- O princípio das limitações à admissibilidade de leis retroactivas.

35. Face ao nosso direito positivo, podemos concluir que o Tribunal de Contas inserto num Tribunal mais amplo, o Tribunal Administrativo, apresenta-se dotado das melhores e mais seguras garantias de independência, não só em relação ao órgão em si mesmo considerado, como também no que refere aos seus titulares, aos seus juizes.

Assim:

- a) A garantia da constitucionalidade consagrado na Constituição de 90º - artigos 167º, 173º e 174º, verificando-se que os tribunais ao exercerem a função jurisdicional, encontram-se apenas submetidos à Constituição e restantes leis, não dependendo de

quaisquer outros poderes do Estado ou privados, sendo independentes entre si, adentro da sua estrutura orgânica;

- b) A garantia de inaplicabilidade de princípios e normas que ofendam a Constituição ou que sejam contrárias a outras de hierarquia superior - Constituição - artigo 162º e Lei nº 5/92 - artigo 6º;
- c) As garantias da independência dos juizes, o dever de obediência exclusiva à lei, a sua imparcialidade, inamovibilidade, irresponsabilidade e ainda as incompatibilidades - Constituição - artigo 164º, 165º e 166º;
- d) A garantia de as decisões dos tribunais serem de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas prevalecendo sobre as de outras autoridades - Constituição - artigo 163º;
- e) A garantia de órgãos privativos de gestão e disciplina - Conselho Superior da Magistratura - com competência para nomeação, colocação transferência e promoção de juizes, de acordo com as regras legais definidas, e com poder disciplinar por violação de determinados deveres;

- f) A garantia da actuação oficiosa do Ministério Público, o que constitui um meio do maior interesse para o correcta defesa dos direitos porventura violados, - Constituição - artigo 178º e Lei 5/92 - artigo 34º.;

- g) A garantia da legalidade e do seu reforço como instrumento da estabilidade jurídica, do respeito pelas leis, da segurança dos direitos e liberdades dos cidadãos e ainda dos interesses jurídicos dos diferentes órgãos e entidades com existência legal - Constituição - artigo 161º e Lei nº 5/92 - artigo 4º.

36. Independência do que foi abordado, e no que toca à independência dos tribunais, convém transcrever o artigo 12º, da Portaria nº 1984, de 09.06.1933, aceite pelo Decreto-Lei nº 23 229, de 15.11.1933:

“O Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas é independente do Poder Executivo no desempenho das suas atribuições e exercer sobre todas as pessoas e assuntos da sua competência jurisdição própria e privativa, e os seus acórdãos têm carácter e efeitos das decisões dos tribunais de justiça”.

37. Tudo indica que a independência dos tribunais, neste caso, dos Tribunais de Contas não é afectada pela ausência de autonomia financeira destas instituições. Aceita-se perfeitamente esta asserção no campo do exercício funcional dos tribunais, ou seja, esta independência quer externa quer interna, mantém-se inalterável.
38. No entanto, a ausência de autonomia financeira ou, pelo menos, a falta de dotações financeiras minimamente necessárias para o melhor desempenho das complexas e elevadas funções que cabem a qualquer órgão jurisdicional de contas, tal irá afectar, quer queiramos, quer não, a quantidade e a qualidade das diversas acções a serem levadas a cabo, designadamente no âmbito da fiscalização sucessiva.
39. Isto quer dizer que se verificasse a autonomia financeira, ou seja, um orçamento privativo, sem subordinação ao Orçamento do Estado, essa pretensa realidade daria outros contornos e cariz aos tribunais, na medida em que deixaria de existir quaisquer ligações com os restantes poderes, então a separação seria radical.
40. De qualquer modo, e aceitando sempre a independência funcional dos Tribunais de Contas, o certo é que insuficiências de natureza financeira, quer no que toca à autonomia, quer ainda no que se re-

porta à insuficiência de verbas terá como corolário inevitável uma redução do controlo financeiro, o cumprimento integral dos imperativos constitucionais, designadamente quanto à fiscalização, investigação e avaliação de uma gestão financeira transparente, pois que a falta de meios suficientes refletir-se-à negativamente na área dos elementos humanos e materiais, que constituem as traves mestras da estrutura, funcionamento e melhoria técnica de qualquer Tribunal de Contas.

P O R T U G A L

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES

*Por: Alfredo José de Sousa
Presidente do Tribunal de Contas*

Sumário

I. Introdução

1. Preliminares

2. Origem e evolução dos processos de privatização. A distinção entre privatização e reprivatização no ordenamento jurídico português

2.1. As nacionalizações ocorridas entre 25 de Abril de 1974 e o início de vigência da Constituição de 1976

2.2. Do princípio da irreversibilidade das nacionalizações ao princípio da possibilidade das reprivatizações

3. Génese e evolução da fiscalização dos processos de privatização em Portugal. A Lei nº 14/96, de 20 de Abril, e seus antecedentes

II. Análise dum caso concreto (Auditoria ao processo de reprivatização de uma empresa seguradora)

4. Plano global da auditoria: âmbito, natureza e objecto

5. Programa da auditoria: âmbito, objectivos específicos e metodologia do controlo

6. Apreciação final da acção

III. Conclusões e Recomendações

7. Conclusões

8. Recomendações

Bibliografia

I. Introdução

1. Preliminares

O movimento de privatizações que nas duas últimas décadas ocorreu em todo o mundo, e em particular na Europa (mas em Portugal apenas a partir de 1988), veio colocar novos problemas no âmbito do controlo das contas públicas, em particular do património público, os quais lançam novos desafios às entidades que têm a seu cargo a fiscalização dos dinheiros públicos.

Com efeito, este movimento de âmbito mundial e de raiz pragmática (reforçada, ainda, pelas mudanças político-ideológicas ocorridas na Europa de leste e em vários países africanos) conduziu a uma intensa e regular alienação de bens do sector público (realidades empresariais), a qual exige, em nome da salvaguarda dos interesses patrimoniais públicos, designadamente, do controlo da correcta e imparcial avaliação de tais bens e/ou da aplicação dos recursos financeiros resultantes da sua alienação, a intervenção fiscalizadora de um órgão independente, para tanto vocacionado.

De facto, a prossecução do interesse público implica a utilização dos recursos económicos públicos de modo racional e equilibrado, por forma a maximizar a satisfação das necessidades colectivas. A realização deste desiderato passa pela adopção de critérios de boa

gestão financeira, isto é, eliminando, designadamente, desperdícios na realização de despesas ou o favorecimento de interesses privados.

Pensamos que é justamente na eliminação do potencial favorecimento de interesses privados que se coloca com maior acuidade a necessidade de fiscalização dos processos de privatização. Não tanto por razões de concorrência entre privados (tratamento imparcial dos concorrentes) mas, sobretudo, de protecção do próprio património público, designadamente face ao risco que poderá resultar de se efectuarem avaliações muito baixas, beneficiando grupos económicos privados em detrimento do interesse geral.

Note-se que o favorecimento de uma entidade privada, em sede de privatização (pense-se na viciação de uma avaliação), tem como efeito uma transferência patrimonial da esfera jurídica pública para uma concreta esfera jurídica privada, enriquecendo esta entidade, em detrimento daquela, que o mesmo é dizer, empobrecendo a colectividade.

Na prática, podemos afirmar, com alguma segurança, que o efeito económico desta situação é equivalente ao da atribuição a tal entidade privada de um subsídio por um ente público, com a agravante de, neste caso, contrariamente ao que sucede com a atribuição de subsídios, não existir qualquer contrapartida fundada em razões de interesse público.

Tal procedimento contraria ainda o interesse público ao retirar aos entes públicos os recursos económicos necessários à melhor prossecução das suas atribuições.

Por tudo isto, à semelhança do que ocorre com outras zonas da actividade financeira pública, também a alienação do património empresarial público justifica a intervenção dos Tribunais de Contas, como garantes que são dos interesses patrimoniais públicos.

2. Origem e evolução dos processos de privatização. A distinção entre privatização e reprivatização no ordenamento jurídico português

2.1. As nacionalizações ocorridas entre 25 de Abril de 1974 e o início de vigência da Constituição de 1976

Após a revolução de 25 de Abril de 1974, ocorreu em Portugal um movimento nacionalizador de cariz revolucionário que pôs termo aos grupos económicos então existentes, operando a transferência, para o Estado, da propriedade sobre a maior parte das grandes empresas detidas por pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade portuguesa.

Este processo, que se inicia com a nacionalização dos três bancos emissores então existentes, a 13 de Setembro de 1974, estendeu-se

a quase todos os sectores relevantes da economia nacional (banca, seguros, sectores eléctrico, petrolífero, petroquímico, adubeiro, siderúrgico, transportes, mineiro, etc., para só citar alguns exemplos) e durou até meados de 1976.

Este processo de nacionalizações originou a criação de um imenso sector público empresarial, o qual é agora objecto de reprivatização, ao ser novamente transferido da esfera pública para a esfera privada. Daí a origem da expressão **reprivatização** (volta ao sector privado o que a ele já pertencera).

2.2. Do princípio da irreversibilidade das nacionalizações ao princípio da possibilidade das reprivatizações

A Constituição de 1976 veio, no seu artigo 83º, legitimar o processo realizado sem qualquer base constitucional durante o período que ficou conhecido por PREC (Processo Revolucionário em Curso ou período pré-constitucional, que mediou entre o fim de vigência da Constituição de 1933 e o início de vigência da Constituição de 1976), consagrando aquele que ficou conhecido por **princípio da irreversibilidade das nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974**, o qual impediu qualquer reprivatização de empresas objecto de tal processo de nacionalização até à revisão constitucional de 1989.

A Constituição revinte consagrou, no entanto, um regime bipartido nesta matéria, ao prever no n.º 2 do citado artigo 83.º a possibilidade de reprivatização das empresas que preencham cumulativamente as seguintes condições:

- I) Sejam pequenas ou médias empresas indirectamente nacionalizadas, isto é: empresas detidas por empresas objecto de nacionalização directa, que por este facto acabaram por integrar o património público, não obstante a sua aquisição não se integrar no plano de nacionalizações do Governo de então;
- II) Não se integrem em sectores considerados básicos, vedados por força da Constituição e da lei à iniciativa económica privada;
- III) Que os trabalhadores não optem pelo regime de cooperativa ou de autogestão.

Ocorreu, ainda, uma tentativa de contrariar este constrangimento constitucional com a publicação de legislação ordinária, como a Lei n.º 84/88, de 20 de Julho, a qual veio prever a possibilidade de se efectuarem reprivatizações apenas de 49% do capital das empresas sujeitas a tal regime, por se entender que, neste caso, não estaríamos perante uma desnacionalização.

Todavia, após a segunda revisão constitucional, que ocorreu em 1989, foi eliminado o ***princípio da irreversibilidade das nacionalizações***, tendo sido substituído pelo ***princípio da possibilidade das reprivatizações***, consagrado no actual artigo 85°.

Com efeito, neste preceito consagra-se a possibilidade da realização de reprivatizações, nos termos a definir por uma lei quadro, da competência exclusiva da Assembleia da República, que carece da aprovação por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções e cujo conteúdo deverá conformar-se com os princípios consagrados pela norma transitória constante do seu artigo 296°, que são de duas espécies:

- I) ***De natureza social***, na medida em que os trabalhadores mantêm na empresa objecto de reprivatização todos os direitos e obrigações de que eram titulares quando a empresa se encontrava no sector público, para além de possuírem o direito à aquisição de parte do capital da empresa, desde que tenham mantido com esta um vínculo laboral durante, pelo menos, três anos [alíneas c) e d)];
- II) ***De natureza financeira***, traduzida na preferência na realização da alienação das partes sociais por concurso público, oferta na bolsa de valores ou subscrição pública (em nome da transparência do processo); na realização

da avaliação da empresa por duas entidades independentes (em nome do rigor e imparcialidade do mesmo); e na aplicação das receitas obtidas em certas finalidades, a saber: amortização da dívida pública, amortização da dívida do sector empresarial do Estado, pagamento de indemnizações resultantes do processo de nacionalizações e novas aplicações de capital no sector produtivo [alíneas a), e) e b), respectivamente, do preceito em análise].

Esta lei quadro veio a ser aprovada no ano seguinte, dando origem à Lei nº 11/90, de 5 de Abril, cujo artigo 1º reporta directamente o seu campo de aplicação à concretização do artigo 85º da Constituição.

Ademais, ao lado desta querela jurídico-constitucional em torno das nacionalizações e reprivatizações, o legislador ordinário criou, ao abrigo da alínea l) do nº 1 do artigo 168º da Constituição, um regime jurídico destinado a permitir a realização da alienação das participações sociais detidas pelo Estado e demais entes públicos e não oriundas das nacionalizações.

Desta situação nasce a Lei nº 71/88, de 24 de Maio, que disciplina hoje a privatização de participações sociais detidas pelo sector

público¹. Daí a expressão privatização em sentido restrito ou, simplesmente, alienação de participações sociais públicas, que corresponde à passagem para o sector privado da propriedade de um bem que sempre fora do sector público.

3. Génese e evolução da fiscalização dos processos de privatização em Portugal. A Lei nº 14/96, de 20 de Abril, e seus antecedentes

O controlo do processo de reprivatizações pelo Tribunal de Contas português, anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 14/96, restringia-se à fiscalização prévia de contratos relacionados com a realização da operação (designadamente de colocação e tomada firme da operação) e à fiscalização sucessiva realizada no âmbito da apreciação da Conta Geral do Estado e do julgamento das contas de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública², o qual tem por missão arrecadar e aplicar as receitas das privatizações.

¹ Mas em que, como veremos de seguida, as alienações submetidas ao seu regime, incompreensivelmente, seguem um regime de fiscalização por parte do Tribunal de Contas diverso do seguido pelas reprivatizações reguladas pela citada Lei nº 11/90, de 5 de Abril.

² Este fundo [que teve como antecessor o Fundo de Amortização da Dívida Pública (Lei nº 1933, de 13 de Fevereiro de 1936), foi criado pelos Decretos 43453 e 43454, de 30 de Dezembro de 1960, tendo posteriormente sofrido alterações no seu regime jurídico, operadas pelos Decretos-Leis nºs 453/88, de 13 de Dezembro, 324/90, de 19 de Outubro e 36/93, de 13 de Fevereiro] está, nos termos dos artigos 16º e 17º, nº 1, alínea c), da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sujeito a fiscalização sucessiva deste Tribunal, dando-lhe por este facto a possibilidade de realizar auditorias às contas do Fundo, apreciando a conformidade das suas actuações com as disposições legais e constitucionais em vigor [alínea b) do artigo 296º da CRP, artigos 16º da Lei 11/90, de 5 de Abril, 3º nº 1, alíneas b) e c), do Decreto-Lei nº 453/88, de 13 de Dezembro, a primeira com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 324/90, de 19 de Outubro, e nº 2, alínea b), do mesmo preceito, com a redacção que lhe foi dada pelo mesmo Decreto-Lei nº 324/90].

A Lei nº 14/96, vem clarificar o âmbito subjectivo e material do controlo do Tribunal de Contas relativamente ao processo de privatização (*lato sensu*) ao estabelecer:

- I) A fiscalização das alienações do sector público, em sede de fiscalização sucessiva da actividade financeira das empresas públicas, isto é, ao prever o controlo das alienações de participações sociais detidas por empresas públicas (artigo 2 n.º 3)³;
- II) Que o controlo do processo de reprivatização opera independentemente da natureza da entidade pública detentora da empresa a reprivatizar (artigos 3.º e 4.º).

Quanto à alienação de participações sociais detidas pelo Estado e demais entes públicos que não tenham uma natureza empresarial, a sua fiscalização só é realizada pelo Tribunal de Contas em sede de apreciação da Conta Geral do Estado [artigos 8.º alíneas a) e b), 10.º alíneas a) e c) e 11.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas].

São ainda objecto de fiscalização prévia do Tribunal alguns actos relacionados com a alienação (quer em sede de privatização, quer

³ Note-se que no exercício deste controlo o Tribunal de Contas está legalmente habilitado a recorrer a empresas privadas de auditoria, sendo, em tais casos, o pagamento do serviço prestado por elas suportados pelas entidades sujeitas à fiscalização (Cfr. n.º 5 do art.º 2.º da Lei nº 14/96).

Sobre a problemática mais geral do controlo financeiro público e, em especial, das privatizações por entidades do sector privado, Cfr. MORENO, Carlos, *Participação do sector privado no controlo financeiro público e nas privatizações em Portugal*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 19-34.

de reprivatização), designadamente, os contratos de colocação e tomada firme da operação de venda (OPV), cujos encargos são suportados pela entidade alienante, sempre que esta seja uma das entidades referidas no n.º 2 do artigo 1.º da Lei Orgânica [vide ainda as alíneas c) do artigo 8.º e b) e c), do n.º 1 do artigo 13.º].

A diferença básica do novo regime, relativamente ao anterior, reside no facto de hoje o Tribunal de Contas poder realizar, por iniciativa própria ou a requerimento do Governo ou de um décimo dos Deputados à AR, auditorias a cada processo de reprivatização (mas não de privatização, a não ser que a entidade alienante seja uma empresa pública, como decorre do n.º 1 do artigo 2.º da Lei 14/96), controlando a avaliação da empresa previamente à realização da operação, facto que não ocorria anteriormente.

E falamos em controlo prévio da avaliação antes da realização da operação, porque entendemos que o Tribunal, quando apreciava a Conta Geral do Estado, só podia apreciar a posteriori a correcta avaliação das empresas objecto de reprivatização, e fazia-o com vista a apreciar correctamente o inventário patrimonial do Estado, [vide mais uma vez as citadas alíneas a) e c) do artigo 10.º da Lei Orgânica].

Quanto à receita obtida com as operações de reprivatização, importa referir que ela, desde a revisão constitucional de 1989, está

consignada a diversas finalidades, referidas na alínea b) do seu artigo 296º (supra).

No entanto, idênticas finalidades se previam já, antes desta revisão constitucional, no artigo 7º da Lei 84/88, de 20 de Julho, a qual tinha um âmbito de aplicação mais vasto do que o citado artigo da Lei Fundamental, cabendo então perguntar se tal disposição legal se mantém em vigor ou não.

A gestão financeira destas receitas cabe ao Fundo de Regularização Financeira da Dívida Pública (FRDP), o qual fica sujeito ao controlo do Tribunal de Contas em sede de fiscalização sucessiva das suas contas, nos termos dos artigos 16º e 17º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e, agora, especificamente em matéria de reprivatizações, nos termos do artigo 4º da Lei nº 14/96, que comete ao Tribunal o controlo da efectiva aplicação de tais receitas na prossecução dos objectivos constitucional e legalmente consagrados.

Hoje, como vimos, os poderes de fiscalização do Tribunal de Contas, em sede de reprivatizações, alargam-se somente quanto à possibilidade de controlo prévio da avaliação da empresa, pois, quanto aos restantes aspectos, de forma indirecta ou implícita, o Tribunal já exercia o seu controlo.

II. *Análise de um caso concreto*

Auditoria ao processo de reprivatização de uma empresa seguradora

4. Plano global da auditoria: âmbito, natureza e objecto

No âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal de Contas exerce um controlo selectivo (artos 21º e 29º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro).

De acordo com o referido quadro legal, o programa anual de fiscalização é elaborado em obediência aos objectivos estratégicos definidos e de harmonia com os critérios anualmente fixados pelo plenário da 2ª Secção do Tribunal.

O programa de fiscalização para 1993 incluiu, como acção especial, a análise de um processo de reprivatização.

Até esse momento, a intervenção do TC em processos de reprivatização limitara-se à fiscalização prévia das minutas dos contratos de montagem e execução das operações relativas à alienação das acções.

Decorrendo esta acção antes da vigência da recentíssima Lei nº 14/96, a necessidade de delimitação rigorosa dos poderes do Tribunal de Contas no âmbito do controlo sucessivo dos “processos de

reprivatização”, colocou-se, assim, como questão prévia a esclarecer antes de se avançar para a selecção da entidade concreta a auditar.

Neste contexto, o planeamento da acção obedeceu a critérios de particular acuidade, já que, pelas razões aduzidas, um planeamento menos rigoroso poderia comprometer o bom desempenho de qualquer programa de auditoria.

Para esse efeito, o Plano Global de Auditoria integrou um estudo preliminar com vista à definição dos critérios orientadores da selecção da entidade a auditar e, bem assim, dos aspectos que poderiam ser objecto de controlo, de modo a determinar, quer o âmbito quer a natureza da acção a desenvolver.

O estudo preliminar referido obedeceu ao seguinte plano de trabalho:

- Análise da evolução histórica das privatizações;
- Estudo da Lei Quadro das Privatizações, com abordagem dos seguintes aspectos:
 - Âmbito de aplicação dos diplomas;
 - Objectivos;
 - Processos e modalidades de alienação;
 - Audição prévia das empresas;
 - Limitações à participação no capital das empresas;

- Análise do regime da aplicação das receitas das alienações;
- Análise e delimitação dos poderes de controlo do TC relativamente aos processos de alienação (âmbito, natureza, objectivos e limitações);
- Análise sumária de todos os processos de privatização ocorridos até final de 1991, tendo por base a informação constante dos processos apreciados pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização preventiva e toda a informação recolhida (designadamente da comunicação social, e constante dos respectivos cadastros) e tendo por objectivo elaborar uma descrição sumária dos processos em causa, de modo a permitir a selecção daquele que viria a integrar o programa de fiscalização do Tribunal para 1993.

O estudo dos processos concretos de reprivatização concluiu com a elaboração de um relatório preliminar cujo conteúdo integrou, relativamente a cada uma das empresas objecto de privatização, os seguintes aspectos:

- O conjunto de diplomas legais que definiram o regime do processo de privatização;
- Os limites existentes à participação dos investidores no capital social;

- As condições gerais da alienação, incluindo os processos e modalidades adoptadas, as diversas categorias de investidores admitidos e o preço (tipo e montante) em cada uma das operações, com indicação da receita arrecadada ou a cobrar;
- A intervenção do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia nas diversas fases do processo;
- Informações relevantes merecedoras de destaque, designadamente indícios de irregularidades no processo de reprivatização.

O referido estudo evidenciou critérios orientadores da selecção do processo de reprivatização a auditar, designadamente:

- Natureza da actividade;
- Oportunidade do controlo;
- Dimensão financeira das receitas públicas geradas;
- Indícios de irregularidades.

5. Programa de auditoria: âmbito, objectivos específicos e metodologia do controlo

Escolhido o processo de reprivatização a auditar, a auditoria teve por âmbito a análise de todo o circuito da privatização em causa, com os objectivos de:

- Proceder ao levantamento do sistema;
- Verificar do cumprimento do quadro legal em que se moveu;
- Controlar os critérios de orçamentação e, bem assim, a arrecadação e a afectação das receitas geradas pela reprivatização aos fins consignados na lei.

A metodologia de controlo seguida pela equipa de auditores consistiu, em primeiro lugar, na análise da documentação e legislação sobre o processo de reprivatização da empresa, com vista à elaboração do programa de auditoria a desenvolver.

Para esse efeito, visando abranger todo o circuito da reprivatização, foram realizadas auditorias horizontais nas seguintes entidades:

- Gabinete do Secretário de Estado das Finanças;

- Gabinete do Ministro das Finanças — Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações;
- Fundo de Regularização da Dívida Pública;
- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Por último, foi elaborado o respectivo relatório, cujo conteúdo, em síntese, evidência o seguinte:

- Quadro legal das privatizações em geral e da empresa reprivatizada em particular;
- Enquadramento legal da empresa reprivatizada, descrevendo as diversas alterações ao seu regime jurídico, desde a fusão das seguradoras nacionalizadas de que resultou, passando pela sua transformação em sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos, até à sua reprivatização;
- Análise da execução financeira das operações de reprivatização (1ª e 2ª fases), a qual incluiu a análise dos relatórios de auditoria e avaliação da empresa em causa e de acompanhamento do processo de reprivatização, dos resultados globais e parciais da oferta pública de transacção e do controlo da cobrança das receitas provenientes da alienação das acções, da sua inscrição orçamental e da afectação das mesmas;

- Informação de suporte constituída por anexos onde se apresenta, nomeadamente, o desenvolvimento do conteúdo de alguns relatórios de avaliação e de acompanhamento e informações sobre situações questionáveis referentes ao processo de privatização.

6. Apreciação final da acção

A auditoria em apreço apresentou algumas especificidades, as quais constituíram condicionantes ao desenvolvimento dos trabalhos, a saber:

- O Secretário de Estado das Finanças não disponibilizou de imediato toda a documentação necessária, começando por alegar a confidencialidade da informação e por questionar a competência do Tribunal de Contas em matéria de reprivatizações, exigindo a formalização do pedido com identificação de toda a documentação necessária à análise do processo;
- Apesar da resposta imediata do Tribunal aos pedidos de esclarecimento e de informação, a referida documentação não foi oportunamente disponibilizada (impedindo, assim, o cumprimento do calendário da auditoria definido) o que

originou a instauração de um processo de multa ao Secretário de Estado das Finanças e ao seu Chefe de Gabinete.

Apesar das condicionantes apontadas, a auditoria conseguiu analisar todo o circuito da reprivatização, bem como os seus resultados, atingindo-se o objectivo fixado e permitindo, assim, concluir o seguinte:

1º Concentração das acções da empresa em causa nas mãos de poucos accionistas, facto que contraria o espírito da reprivatização, cujo objectivo previsto na respectiva lei de enquadramento era, entre outros, o de possibilitar uma ampla participação dos cidadãos portugueses na titularidade do capital das empresas, através de uma adequada dispersão do capital, dando particular atenção aos trabalhadores da empresa e aos pequenos subscritores.

De facto, a lei não estabelecia qualquer limite à detenção de acções por uma entidade não pública (a única limitação concernente à detenção de acções com carácter permanente respeitava a entidades estrangeiras), impedindo apenas que na operação de reprivatização uma só entidade não pública adquirisse mais de 10% das acções a alienar.

Tal situação originou a publicação do D.L. nº 380/93, de 15/11, que condicionou a detenção de mais de 10% do capital de sociedades que viessem a ser reprivatizadas.

2º Em Março de 1993, 82% das acções da empresa reprivatizada eram detidas por uma entidade estrangeira e por cinco empresas portuguesas, relativamente às quais havia fortes indícios de serem a mesma entidade e terem adquirido as acções em nome próprio mas por conta de entidades estrangeiras.

Apesar dos elementos solicitados à Conservatória do Registo Comercial, com vista a apurar, designadamente, a data da constituição, domicílio, capital social, accionistas, administradores e objecto das sociedades adquirentes, não foi possível obter os elementos probatórios que, com segurança, pudessem sustentar a dúvida equacionada.

Face ao exposto, uma das soluções possíveis seria proceder a averiguações dentro das próprias sociedades implicadas, nomeadamente no que se refere à proveniência das verbas utilizadas na aquisição das referidas acções.

Todavia, como se conclui no acórdão nº 215/94, relativo à acção em apreço, para além da necessidade de serem poupados meios — que são escassos — para outras acções, o objectivo essencial da auditoria já tinha sido atingido. Por outro lado,

“a consequência dessa ilegalidade, a provar-se, seria a nulidade das aquisições. Ora, a declaração de tal nulidade e dos seus efeitos não compete directa e definitivamente ao TC mas a outros Tribunais”.

E ficando, sempre, aberta a possibilidade de o representante do Ministério Público vir a requerer as certidões de peças dos processos para os efeitos que entendesse convenientes, nada mais foi ordenado.

3º Os critérios de orçamentação das receitas estavam em conformidade com a lei, mas a afectação das receitas geradas pela reprivatização às despesas decorrentes do processo de reprivatização (colocação e tomada firme), era irregular, visto que contrariava o fim legal da afectação.

4º O exercício do contraditório veio demonstrar que uma colaboração oportuna e adequada do Senhor Secretário de Estado das Finanças teria facilitado o desenvolvimento da auditoria e evitado que no relatório final fossem levantadas dúvidas e questionados alguns procedimentos que as alegações dos responsáveis acabaram por esclarecer.

III. Conclusões e Recomendações

7. Conclusões

1ª No caso português, a privatização do sector empresarial público implica a distinção entre privatização *stricto sensu* e reprivatização.

2ª Reprivatização consiste na alienação do sector empresarial público originário dos processos de nacionalização ocorridos aquando da revolução de 25 de Abril de 1974; privatização *stricto sensu* corresponde à alienação do mesmo sector cuja origem não radica num prévio processo de nacionalização. Todavia, é comum falar-se de privatização (*lato sensu*), para abranger estas duas realizadas.

3ª Se bem que o processo de privatizações (*lato sensu*), tenha estado, desde sempre, sujeito ao controlo do Tribunal de Contas, nem sempre, porém, o seu âmbito material e subjectivo, foram objecto de clara demarcação legal, facto que originou algumas controvérsias entre o Tribunal e determinadas entidades abrangidas, que culminaram na instauração de processo jurisdicional de multa.

4ª A auditoria a um concreto processo de privatização, apesar das aludidas dificuldades, permitiu apurar:

- a) a existência de elevado índice de concentrações de acções ao arrepio da lei (facto que deu causa e fundamentou a

produção de acto legislativo correctivo de tal situação — cfr. Decreto-Lei nº 380/93, de 15 de Novembro);

- b) a irregular afectação das receitas geradas pela privatização, decorrentes do desvio do fim legal; e
- c) que a falta de cooperação do membro do Governo responsável pelo sector teve como consequência o arrastamento da auditoria no tempo, com prejuízo do cumprimento do plano de fiscalização do Tribunal e com desnecessário aumento de observações, alegações, e procedimentos causadores, em última instância, de desperdício e ineficiência.

8. Recomendações

- 1ª A defesa do património público (que, sendo de todos, é gerido apenas por alguns, e nem sempre os melhores) justifica e recomenda que o controlo das privatizações deva ser deferido a um órgão de controlo externo e independente, *maxime*, ao Tribunal de Contas.
- 2ª O âmbito do controlo dos processos de privatização e a delimitação dos poderes do órgão de controlo externo devem ser objecto de lei expressa e inequívoca.
- 3ª Deve ser legalmente definido o dever de cooperação entre as entidades envolvidas no processo de privatização e o órgão

de controlo externo e, bem assim, estatuídas adequadas cominações para a sua violação, em ordem a propiciar um controlo oportuno, completo e eficiente.

Bibliografia

FRANCO, António de Sousa e BARROS, Manuel Freire — *O Tribunal de Contas; Evolução e Situação Actual*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;

FRANCO, António de Sousa e MARTINS, Guilherme D'Oliveira — *A Constituição Económica Portuguesa — Ensaio Interpretativo*, Almedina 1993 pp. 274 e ss.;

MORAIS, Luís — *Privatização das Empresas Públicas, seu Controlo e Supervisão, um estudo de Direito comparado e de Direito português*, em especial o prefácio da autoria de António de Sousa Franco, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;

MORENO, Carlos — *Participação do sector privado no controlo financeiro público e nas privatizações em Portugal*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 19-34.

SOUSA, Alfredo José de — *La Cour des Comptes ("Tribunal de Contas") du Portugal et le Contrôle des Privatizations* (Comunicação apresen-

tada no III Congresso da EUROSAI), in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 175-180;

TAVARES, José — *O Tribunal de Contas, 1996*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 35-90.

TEMA II

**AS GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Por: *Alfredo José de Sousa*
Presidente do Tribunal de Contas

Sumário

1. Introdução: O sistema de controlo adoptado
2. O estatuto jurídico-constitucional
3. As garantias de independência
 - 3.1. O poder jurisdicional
 - 3.2. O estatuto dos juízes
 - 3.3. O autogoverno
4. Conclusões
5. Recomendações

1. Introdução: O sistema de controlo adoptado

Controlo financeiro é uma expressão de conteúdo denso que importa desagregar e segmentar para melhor compreender.

Assim, se evidenciarmos o **objecto**, poderemos falar de controlo orçamental, controlo fiscal, etc.; se colocarmos a tónica no **critério** do controlo, referir-nos-emos ao controlo jurídico, extra-jurídico ou misto; mas se enfatizarmos os órgãos ou as formas orgânicas do controlo poderemos falar de controlo interno ou de controlo externo do Estado, conforme seja exercido, respectivamente, por órgãos dependentes ou independentes do Governo e da Administração Pública, inseridos ou não na sua estrutura.

Todavia, ocorre também que o controlo se poderá apresentar de forma livre e inorgânica, sendo, então, exercido através de formas de acção directa facultadas às pessoas e instituições que integram a sociedade, onde pontuam as formas de decisão social directa, a pressão da opinião pública, a crítica partidária, sobretudo dos partidos da oposição, e o juízo jornalístico.

Destes diversos tipos, importa sobremaneira ao nosso tema o controlo especializado externo o qual, sendo juridicamente organizado, assume a qualificação de controlo formal, revelando-se no Estado de Direito Democrático em duas modalidades: a do **controlo político**,

de um lado, que é exercido pelo Parlamento, e a do **controle técnico**, de outro, que é exercido por órgãos ou instituições superiores de controle independentes, tanto do Parlamento quanto do Executivo.

A organização destes órgãos ou instituições de controle técnico tem vindo a ser moldada a partir de dois modelos historicamente referenciados: o modelo de Auditor Geral ou Controlador Geral e o modelo jurisdicionalizado, se bem que seja possível encontrar também fórmulas híbridas destes dois modelos.

O modelo de auditor geral ou controlador geral é caracterizado pelo exercício do controle financeiro através de um órgão sem poder jurisdicional, funcionando na órbita do Parlamento, com maior ou menor dependência deste, correspondendo ao conceito de mero órgão independente de apreciação técnica, mas sem poderes vinculativos.

O modelo jurisdicionalizado assenta na existência de órgãos colegiais normalmente designados Tribunais de Contas. Todavia, nem sempre a existência de Tribunal de Contas é sinónimo da adopção do modelo jurisdicional. Com efeito, por vezes, encontramos instituições denominadas “*Tribunal de Contas*” mas que, em bom rigor, não são verdadeiros Tribunais, visto que não dispõem de poderes jurisdicionais (são os casos, v.g., do Tribunal de Contas Federal alemão e do Tribunal de Contas Europeu) e são frequentemente tratados em ordenamentos jurídicos concretos como órgãos independentes integra-

dos no poder executivo (ou apenas na Administração Pública) ou como órgãos auxiliares do Parlamento, como órgãos especiais ou como órgãos dependentes do poder legislativo.

Neste contexto, assume especial acuidade o conceito de jurisdição como elemento constitutivo do modelo jurisdicional. Importa, então, precisar o conceito de jurisdição.

Jurisdição trata-se de uma das funções ou poderes do Estado que, atento o princípio da separação de poderes, é exercida pelos Tribunais.

Traduz-se, na prática, no poder de emitir decisões tomadas de forma independente, de natureza autoritária e de efeito vinculativo em casos concretos, que tem por objecto o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública mediante a aplicação da lei e do direito.

Em Portugal, o Tribunal de Contas, sucedendo, numa linha de continuidade, a pristinas instituições — como a *Casa dos Contos*, situada em finais do século XIII, o *Erário Régio*, da reforma pombalina do século XVIII, ou o *Tribunal do Tesouro Público*, surgido da Revolução Liberal do século XIX — encontra-se definido na Lei Fundamental portuguesa como órgão supremo de controlo financeiro, de natureza colegial, instituído como um verdadeiro tribunal e integrado no con-

junto dos tribunais, com o nível de tribunal supremo dentro da sua ordem.

2. O estatuto jurídico-constitucional

O estatuto jurídico-constitucional do Tribunal de Contas português configura-o, simultaneamente, como Tribunal e como Instituição Suprema de Controlo financeiro (ISC).

Enquanto Tribunal, a ele se aplica, de pleno direito, o “*status*” jurídico-constitucional genérico dos tribunais em geral, que sucintamente se caracteriza do seguinte modo:

- Assume a natureza de órgão de soberania (artigo 113º, nº 1 da CRP);
- Tem por missão administrar a justiça em nome do povo, dentro dos critérios essenciais da função jurisdicional (v. artº 205; nº 1 e 2, da CRP);
- Direito à coadjuvação das outras autoridades (v. artº 205, nº 3 da CRP);⁴
- Estatuto de independência e exclusiva sujeição à lei (v. artº 206º da CRP);⁵

⁴ Como anotam J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição revista, 1993, pág. 793, “O Direito de coadjuvação analisa-se em vários aspectos: a) Os Tribunais têm o direito de solicitar a ajuda das demais autoridades; b) as outras autoridades têm o dever de prestar a ajuda solicitada; c) a ajuda deve ser prestada nos termos indicados pelo tribunal interessado.

- Poder de apreciação da inconstitucionalidade e da ilegalidade normativa (v. artigo 207º da CRP);
- Obrigatoriedade e prevalência das suas decisões e consequente sancionamento dos responsáveis pela sua inexecução (v. artigo 208º da CRP);
- Publicidade das audiências e decisões (v. artigo 209º da CRP);
- Possibilidade de participação de assessoria técnica (v. artigo 210º da CRP);
- Resolução de conflitos de jurisdição e competência por tribunais de conflitos (v. artigo 205º; nº 4 da CRP);
- Estatuto dos juízes (artºs 218º a 220º da CRP);
- Intervenção do Ministério Público (artº 221º da CRP);

Neste sentido e usando as palavras de ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, “a opção pela jurisdição tanto vale como garantia de independência, como poderá decorrer de se atribuir valor autónomo em democracia, à legalidade, como conformidade à lei, pois esta é uma forma de respeitar a vontade política dos representantes do Povo, transformada em norma de Direito através do exercício da função legislativa; valerá ainda como garantia dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, das instituições e da sociedade; e será

⁵ A independência afere-se em relação aos demais poderes do Estado mas também na relação dos Tribunais entre si.

ainda consequência do mérito autónomo do primado da lei e do princípio da legalidade no Estado de Direito democrático⁶.

Mas para além de possuir as características genéricas comuns aos demais tribunais, precedentemente descritas, o Tribunal de Contas português dispõe ainda de um estatuto constitucional específico assente nas seguintes características:

- Natureza de órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas;
- Julgamento de contas seleccionadas por lei;
- Elaboração dos pareceres sobre as Contas do Estado e das Regiões Autónomas, que são instrumentos autónomos de carácter opinativo;
- Efectivação da responsabilidade financeira;

3. *As garantias de independência*

Em perfeita consonância com as recomendações da INTOSAI sobre a matéria, as garantias de independência do Tribunal de Contas português assentam em três pilares fundamentais, a saber: a natureza jurisdicional dos seus poderes, o estatuto dos seus juízes e o seu autogoverno.

⁶ Cfr. A. cit., *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portu-*

3.1. O poder jurisdicional

A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública, englobando tanto o controlo das receitas e das despesas, como o controlo do património e do tesouro, é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma autêntica garantia genérica dos cidadãos em geral e dos contribuintes em particular.

E neste domínio importa ter presente que a actividade financeira pública só poderá ser considerada objectivamente correcta quando corresponder rigorosamente à execução da vontade política do legislador e esta só se cumprirá verdadeiramente através da legalidade e da conformidade da actividade financeira ao orçamento.

E, como é bom de ver, o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública só poderá ser feito por um órgão verdadeiramente independente e não existe forma de independência mais perfeita na nossa tradição jurídico-política do que a jurisdicional.⁷

Isto não quer dizer que não possa existir independência sem jurisdição. O que efectivamente se pretende aqui realçar é que a ju-

⁷ *guesa*, Tribunal de Contas, Lisboa, 1995, pág. 25.

Cfr. FRANCO, António de Sousa, *Ibidem*.

risdição, não sendo, em tese, condição *sine qua non* de independência, é, contudo, uma forte garantia de independência.⁸

No caso português, a jurisdição do Tribunal de Contas é uma jurisdição financeira, encarada na perspectiva de um moderno controlo de correcção financeira, que tem por medida a boa gestão financeira, avaliada na óptica da economicidade, da eficiência e da eficácia, que são requisitos legais de qualquer despesa pública.

Num sentido amplo, a jurisdição é aqui entendida como o conjunto das funções que ao Tribunal de Contas compete desempenhar e dos poderes que para tanto dispõe. Mas em sentido estrito, a jurisdição é entendida como o conjunto das funções que se traduzem numa actividade de aplicação da lei a casos concretos com vista a resolver uma controvérsia técnico-jurídica o que, obviamente, exclui as funções de controlo ou fiscalização financeira de carácter opinativo ou de simples apreciação que em geral o Tribunal também exerce, nomeadamente quando emite o parecer sobre a Conta Geral do Estado ou sobre as contas das Regiões Autónomas ou quando aprecia relatórios de auditoria.

Em tese, parece justificável a colocação da questão de saber em que medida é que um órgão de controlo financeiro independente, concebido como Tribunal de Contas, pode exercer funções não juris-

⁸ Note-se que já no I Congresso da INTOSAI, realizado em Cuba, em 1953, se recomendava que as Instituições Superiores de Controlo financeiro externo fossem dotadas de poder jurisdicional (cfr. Conclusões dos Con-

dicionais. Todavia, este é um problema a resolver no âmbito de cada sistema constitucional concreto.

Em Portugal, é a própria Constituição da República, no seu artigo 216º, que claramente prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas, que é concebido como um órgão de poder judicial, exercer simultaneamente funções jurisdicionais e não jurisdicionais.

3.2. O estatuto dos juízes

O segundo dos apontados pilares da independência do Tribunal de Contas português radica na independência dos seus juízes. Estes estão submetidos ao estatuto constitucional dos juízes em geral, beneficiando, assim, das garantias de inamovibilidade e irresponsabilidade (cfr. artº 218º da CRP), de liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades e da existência de adequado regime de recrutamento e selecção e de exercício de funções, por forma a evitar que a sua designação seja feita para servir os demais poderes do Estado em detrimento das garantias de isenção e de imparcialidade (cfr., neste sentido, os artigos 219º e 22º da CRP)⁹.

Assim, atento o regime previsto na Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (que reformou o Tribunal em consonância com a Constitui-

gressos da INTOSAI, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1991, pág. 25).

⁹ Note-se que tanto no II Congresso da INTOSAI, realizado na Bélgica, em 1959, como no IX Congresso, realizado no Peru, em 1977 (Declaração de Lima), se formularam recomendações relativas ao estatuto de independência dos membros das ISC (cfr. *Conclusões cit.*, pág. 29 e 81 e segs.). Sobre este aspecto, cfr., ainda, SOUSA, Alfredo José de, *O Futuro do Tribunal de Contas*, in Revista do Tribunal de Contas, Nº 21/22, Jan.-Dez. 1994, págs. 97 e segs.

ção da República) o Presidente do Tribunal de Contas é nomeado e exonerado, nos termos da Constituição, pelo Presidente da República, precedendo proposta do Governo; os dois vice-presidentes são eleitos, um por cada Secção especializada, de entre os seus membros, para mandatos de três anos, sendo permitida a reeleição (cfr. artº 34 da lei de reforma).

Os juízes são recrutados mediante concurso curricular, realizado perante um júri constituído pelo presidente do Tribunal, que preside, pelos dois vice-presidentes e por dois professores universitários de Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão designados pelo Governo (v. artº 35º). Ao concurso podem ser opositores todos os cidadãos com idade superior a 35 anos que, para além dos requisitos gerais estabelecidos na lei para a nomeação dos funcionários do Estado, reúnem os requisitos especiais de provimento (cfr. artº 36º). Os litígios resultantes do processo de recrutamento e selecção dos juízes são dirimidos pelo próprio Tribunal de Contas, através do seu Plenário Geral.

O Presidente do Tribunal toma posse e presta compromisso de honra perante o Presidente da República, enquanto os vice-presidentes e os juízes tomam posse e prestam compromisso de honra perante o Presidente do Tribunal de Contas.

Por outro lado, os magistrados do Tribunal de Contas têm honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais aos juizes do Supremo Tribunal de Justiça e estão submetidos ao Estatuto dos Magistrados Judiciais em tudo quanto não for incompatível com a natureza do Tribunal de Contas.

Por último, o regime disciplinar dos juizes do Tribunal de Contas é o estabelecido na lei para os Magistrados Judiciais, competindo o poder disciplinar, exclusivamente, ao Tribunal de Contas, que o exerce em Plenário Geral.

3.3. O autogoverno

Não menos importante esteio da independência do Tribunal de Contas português é o princípio do autogoverno consagrado no artigo 3º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro. O autogoverno pressupõe a existência dos meios indispensáveis à acção do Tribunal e dos poderes atinentes à sua gestão e administração.

Assim, o Tribunal é dotado de um conjunto de serviços de apoio, aos quais estão afectos meios humanos, financeiros e materiais.

Para a gestão destes meios, a Lei de Reforma dotou o Tribunal e as suas Secções Regionais de autonomia administrativa (v. artigo 54º); conferiu poderes administrativos e financeiros ao Tribunal (artigo 55º) e ao Presidente (artigo 56º) e instituiu um conselho de admi-

nistração incumbido de exercer a administração financeira do Tribunal e dos serviços de apoio (artigo 57º).

Porém, a análise das garantias de independência do Tribunal de Contas não ficaria completa sem uma referência, ainda que breve, às suas finanças. A este propósito vários elementos merecem especial atenção, como sejam as fontes de financiamento, a elaboração do orçamento, a sua aprovação, execução e controlo.¹⁰

A este propósito importa ter presente o recente Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, que reformou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas.

Este novo regime, baseado na filosofia de que quem beneficia dos serviços prestados pelo Tribunal deve pagá-los, garantirá, a curto prazo, a auto-suficiência financeira da Instituição. Até lá, porém, o Tribunal beneficia de dois orçamentos: um orçamento de funcionamento, cujos encargos são suportados por uma dotação do Orçamento do Estado, e um orçamento próprio, composto por receitas próprias resultantes dos referidos emolumentos e da venda de publicações editadas pelo Tribunal, designado por Orçamento do Cofre, que é um fundo financeiro dotado de autonomia administrativa e financeira, gerido pelo já referido conselho de administração.

¹⁰ Haja em vista que um dos princípios básicos do controlo financeiro consagrado na Declaração de Lima (IX Congresso da INTOSAI), consiste, precisamente, na atribuição dum estatuto de independência financeira às ISC (cfr. *Conclusões cit.*, págs. 81 e segs.).

Os projectos dos orçamentos de funcionamento e do Cofre são elaborados pelo Conselho de Administração, sob a superintendência do Presidente do Tribunal, e aprovados pelo Tribunal (cfr. artigos 57º, 56º e 55º).

A execução orçamental compete ao Conselho Administração e o seu controlo compete ao Tribunal de Contas, nos termos gerais, quer em sede de fiscalização prévia (quanto aos actos a ela sujeitos), quer em sede de fiscalização sucessiva¹¹.

Por último, as contas dos serviços de apoio do Tribunal de Contas são publicados no jornal oficial e são enviadas, conjuntamente com o relatório de actividades anual, ao Presidente da República, à Assembleia da República e ao Primeiro-Ministro.

4. Conclusões

1ª A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma autêntica garantia dos cidadãos em geral e dos cidadãos contribuintes em particular.

¹¹ A este propósito haja em vista que apesar do julgamento das contas das entidades sujeitas ao controlo financeiro ser selectivo, o Tribunal deliberou que as contas relativas aos seus serviços de apoio serão julgadas todos os anos e serão igualmente objecto de auditoria externa, realizada por empresa da especialidade seleccionada para o efeito, mediante concurso público.

- 2ª A correcção da actividade financeira traduz-se na execução rigorosa da vontade política do legislador, avaliada objectivamente através da sua legalidade e compatibilidade com o orçamento.
- 3ª Constituem garantias de independência do Tribunal de Contas a existência complementar de poderes jurisdicionais, o estatuto dos seus juizes e o seu autogoverno.
- 4ª A jurisdição financeira, não sendo, embora, condição sine qua non da independência, é, todavia, uma das suas mais fortes garantias, traduzida no poder de emitir decisões vinculativas em casos concretos, tendo por objecto o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública mediante a aplicação isenta e imparcial da lei e do direito.
- 5ª A independência dos juizes do Tribunal de Contas decorre, por um lado, das garantias constitucionais da inamovibilidade, irresponsabilidade e liberdade perante as ordens ou instruções das demais autoridades, e da existência, por outro, de adequado regime de recrutamento e selecção e de exercício de funções.
- 6ª O autogoverno pressupõe a adequada afectação de recursos humanos, financeiros e materiais e traduz-se na atribuição ao Tribunal do exclusivo dos poderes atinentes a gestão e administração desses recursos.

5. Recomendações

- 1ª Os princípios estruturantes do estatuto das Instituições Superiores de Controlo financeiro externo (ISC) devem ter assento constitucional.
- 2ª À modelação do estatuto das ISC deve presidir a preocupação da criação de condições de verdadeira independência.
- 3ª Como garantias de independência das ISC, recomenda-se ao Poder Legislativo que adopte, entre outros, os princípios da independência dos seus membros, da jurisdição financeira e do autogoverno.

Bibliografia

- CANOTILHO, J. J. Gomes/ MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Ed. revista, 1993.
- CARDOSO, José Alves Santos/ SANTOS, M. Simas, *Legislação das Finanças Públicas Anotada*, Lisboa, 1990.
- FARINHA, João de Deus Pinheiro, *O Tribunal de Contas na Administração Portuguesa*, in *Democracia e Liberdade* nº 11, pág. 29 e segs.
- FRANCO, António L. de Sousa, *Contrôle Financier et Jurisdiction*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 23, Jan.-Set. 1995, Págs. 267-270; *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995; *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1993; *O presente e o futuro das Instituições de Controlo Financeiro com carácter jurisdicional* - in *Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia*, nº 17, Dez 1993, págs. 37-64.
- FRANCO, António de Sousa/ BARROS, Manuel Freire, *O Tribunal de Contas - Evolução e Situação Actual*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995.
- MORENO, Carlos, *O Tribunal de Contas e o controlo das despesas públicas*, in *Revista da Administração Pública*, nº 23, Jan.- Mar 1984, págs. 31-51.

- PEREIRA, Ernesto da Trindade, *Tribunal de Contas*, Lisboa, 1962.
- SOUSA, Alfredo José de, *Controlo Orçamental e Instrumentos de Gestão Financeira*, in *Revista do Tribunal de Contas*, N^{os} 17/18, Jan.-Jun., Págs. 13-30, *Tribunal de Contas - “Quisto da Democracia?”*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n^{os} 21/22, Jan.-Dez., 1994, págs. 89-95; *O Futuro do Tribunal de Contas*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n^{os} 21/22, Jan.-Dez., 1994, págs. 97-103.
- TAVARES, José, *Tribunal de Contas*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, 1996, págs. 452-487 e in *Revista do Tribunal de Contas*, N^o 25, Jan.-Jun., 1996.
- TAVARES, José/ MAGALHÃES, Lídio de, *Tribunal de Contas - Legislação Anotada*, Almedina, Coimbra, 1990.

Documentos Consultados

- *Conclusões dos Congressos da INTOSAI*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1991.
- *O Sistema de Controlo Sucessivo do Tribunal de Contas*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994.
- *Reforma do Tribunal de Contas - Alguns Textos (1986 - 1989)*, Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1990.

- *State Audit in the European Union, National Audit Office*, Londres, 1996.
- *Thirty Years of INTOSAI*, 1982.
- *Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1992.

S ã O T O M É E P R Í N C I P E

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES

Por: *José Paquete D'Alva Teixeira*
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

Sumário

I. A Economia Santomense

1. O ciclo dos escravos e da cana sacarina
(Sec. XVI até à 1ª metade do Sec. XVII)
2. O ciclo do cacau - Sec. XIX e XX

II. As privatizações em São Tomé e Príncipe

III. A experiência Santomense quanto a fiscalização das privatizações

IV. Conclusões

V. Recomendações

I. A Economia Santomense

1. O ciclo dos escravos e da cana sacarina

Séc. XVI até a 1^a. Metade do Séc. XVII

1.0 - Antes de abordar propriamente o tema em referência, permitam-me a título introdutivo tecer pequenas considerações sobre as características específicas da economia santomense desde a chegada dos primeiros portugueses navegadores até a actualidade sem esquecer o contexto onde São Tomé e Príncipe se insere, que é o continente Africano.

Trata-se dum pequeno País insular constituído por duas ilhas separadas uma da outra por cerca de 150 km com a superfície de 1002 km distando do continente cerca de 250 km.

Sob o ponto de vista económico São Tomé e Príncipe é um país predominantemente agrícola dependendo a sua subsistência em grande parte das culturas tropicais aí produzidas umas viradas para o consumo interno como o são a banana, o inhame, a matabala que é um tubérculo que bastante se assemelha à batata comum, a mandioca e o óleo de palma obtido a partir da palmeira déndé, enquanto a

produção do cacau, do café, da noz de coco e a copra se destina toda ela para a exportação.

Este tipo de culturas levou a criação logo nos primórdios da colonização portuguesa de grandes propriedades agrícolas, localmente conhecidas por ROÇAS.

Desde o início da descoberta das Ilhas em 1471, pelos navegadores portugueses, até aos nossos dias, o país tem conhecido períodos distintos de prosperidade e de crise dada esta sua dependência à agricultura bastante assente em monocultura e como tal sujeita às oscilações da época e do mercado.

Numa primeira fase S. Tomé e Príncipe foi um entreposto no comércio negreiro para as caravelas que transportavam os escravos negros da Costa Ocidental da África para as Américas e a Europa.

Mercê da sua proximidade da costa africana, as Ilhas de São Tomé e Príncipe serviram desde sempre como centro onde eram os escravos reexportados para o Brasil e outras regiões do continente americano.

Os navios negreiros abasteciam-se, nestas ilhas, de boas águas e mantimentos de que careciam e completavam o seu carregamento com os escravos.

São Tomé e Príncipe funcionava também como polícia do golfo, dando guarida aos navios portugueses, mas a partir do séc. XVIII, o seu principal papel foi o de fiscalizar a carga dos navios da Baía que obrigatoriamente aí o deveria escalar e efectuar o pagamento da parte dos direitos dos escravos. A maior parte dos navios portugueses eram procedentes da costa da Mina e a obrigatoriedade de escalar os portos santomenses impunham-se tanto na ida como na volta. Na ida, para se averiguar a quantidade de tabacos procedentes da Baía, que transportavam e, na volta, para se verificar o número de escravos, cobrar os meios direitos que deveriam pagar, e, evitar o contrabando de ouro.

Todavia, não eram só os navios portugueses que escalavam São Tomé e Príncipe. Muitos dos navios que saíam da Costa da Mina procuravam São Tomé pela facilidade que havia ali de tomarem directamente a volta do oeste, o que faziam principalmente os navios ingleses.

Quanto às embarcações francesas, mais carregadas de escravos, procuravam essencialmente abastecer-se no Príncipe.

Devido, provavelmente, ao facto de terem de submeter a sua carga à fiscalização das autoridades Santomenses, uma percentagem significativa de navios portugueses evitava escalar as referidas ilhas, procurando navegar directamente sem aí fazer escalas, com graves prejuízos para a saúde das tripulações e dos escravos.

Considerando, por outro lado, a natureza do sistema económico santomense totalmente dependente do tráfico, a navegação directa dos navios do comércio de escravos tornava bastante vulnerável os seus rendimentos, facto esse que forçou a que em diversas ocasiões se tivesse de apelar ao cumprimento do diploma régio de 1710, que estabelecia a obrigatoriedade da escala.

Por seu turno, os capitães dos navios que escalavam os portos santomenses, procuravam soluções ardilosas para enganar os oficiais das alfândegas, merecendo especial referência as alterações que faziam às licenças de transporte do tabaco, bem como o recurso ao suborno dos referidos oficiais.

São Tomé e Príncipe com o comércio da Costa da Mina e com a navegação colhia duas ordens de vantagens:

- a) Vantagem de ordem directa proveniente dos dividendos obtidos com a cobrança dos direitos dos escravos e dos dízimos das mercadorias negociadas, tanto com os portugueses como com os estrangeiros;
- b) Vantagem de ordem indirecta, advinda do comércio que se realizava com a passagem dos navios e que funcionava como estímulo ao sistema produtivo agrícola. Os habitantes de São Tomé e Príncipe podiam assim vender toda uma série de produtos produzidos nas sua lavras e adquirir fazendas e outras mercadorias procedentes da Europa e que eram indispensáveis à sua existência.

De referir porém, que a partir de 1780, com a quebra de navegação verificada em São Tomé e Príncipe, o comércio e principalmente o de fazendas deixou de ser uma consequência do tráfico de escravos para se tornar ele próprio a razão de ser da escala de muitos navios estrangeiros.

2.1.- No que concerne aos trabalhos agrícolas, dos quais resultava a produção dos géneros, só eram possíveis através da utilização da mão-de-obra escrava, adquirida pelos moradores de São Tomé e Príncipe na Costa Africana e, cujo excedente servia para revenda aos

navios do tráfico brasileiro e até estrangeiros, se bem que na época tal comércio já tivesse sido ilegalizado. Os habitantes de São Tomé e Príncipe mandavam resgatar escravos ao Benim, ao Kalabar e aos rios do Gabão, para os utilizarem na agricultura e também na revenda.

Em requerimento datado de 1754, dirigido ao monarca D. João V, o contador dos direitos dos escravos da Baía, solicitava a alteração do processo de cobrança de direitos em São Tomé e Príncipe, visto que tanto ele como a fazenda real estavam a ser bastante prejudicados pelo sistema vigente. Alegava o contador, em defesa da sua tese, que em São Tomé e Príncipe não se pagavam os direitos de 3.500 réis por cada escravo, como estava estabelecido, mas que habitualmente os oficiais das alfândegas daquelas ilhas ajuntavam três e quatro escravos a que chamavam de peças da Índia, pagando-se por muitos escravos o que devia ser pago por um só.

Acrescentava ainda o contador que o referido abuso tinha sido introduzido pelos oficiais de São Tomé e Príncipe e tinha como consequência um notável aumento da frequência de navios do Brasil nas referidas ilhas, aquando do seu regresso da Costa da Mina, visto que ali pagavam muito menos direitos de escravos que transportavam em virtude do regime de cobranças por peças da Índia.

Em 1759, foram introduzidas algumas alterações no método de cobrança dos direitos, pois vinha sendo feito com tanta ligeireza que importava em muito pouco os direitos de cada navio, avaliando-se cinco, oito e dez escravos por uma "peça da Índia", três "moleções", a duas peças, o mesmo sucedendo com as escravas.

Apesar de tudo, estas alterações pareciam-lhe muito favoráveis aos traficantes, uma vez que os navios que iam directamente para o Brasil pagavam direitos dos escravos a 3.500 réis por cabeça quer fossem grandes ou pequenos, são os doentes, homens ou mulheres. Porém, tal favor justifica-se tendo em conta os escravos que morriam na viagem entre São Tomé e Príncipe e o Brasil, após terem pagos já os meios direitos.

Através do quadro anexo, pode-se verificar o movimento dos navios portugueses que navegaram por exemplo entre os anos de 1740 - 1800 e as respectivas percentagens médias de carga do número de escravos por navio.

Era tão grande a dependência de São Tomé e Príncipe face a navegação, tanto a portuguesa como a de outras nações para o equilíbrio económico e financeiro, que sempre que se verificassem flutuações no tráfico da Costa da Mina, tal se repercutia de imediato nas ilhas, fazendo-se sentir os seus efeitos.

Na década de setenta, pensava-se que a manutenção do referido equilíbrio exigia no mínimo a escala de oito navios portugueses por ano.

A falta de navios provenientes da Baía, ocasionava uma notável diminuição dos rendimentos de fazenda, de tal modo que as autoridades não podiam pagar os ordenados. É de salientar que a redução da navegação afectava de imediato a produção agrícola por falta de estímulo da procura. Quando a navegação aumentava como aconteceu nos anos de 1773 e 1774 em que haviam entrado muitas embarcações do Brasil, esse facto provocou a melhoria dos recursos financeiros.

Nos finais da década de oitenta, refere-se a inexistência de rendimentos da fazenda capazes de fazer face às despesas da altura, devido a uma quebra acentuada na navegação do Brasil.

Solicitava-se, por essa razão que se ordenasse, de novo, o cumprimento do aviso de 18 de Outubro de 1773, que repetia o alvará de 1710 sobre a obrigatoriedade dos navios do comércio da Mina escalarem São Tomé e Príncipe.

Como diz o historiador santomense Carlos Agostinho das Neves, in "São Tomé e Príncipe" na segunda metade do séc. XVIII, são

várias as causas apontadas para a quebra de navegação do Brasil em São Tomé e Príncipe. Mereceu especial referência os pretextos apresentados pelos capitães dos navios sobre os inconvenientes e incómodos que sofriam nas ditas ilhas por parte das autoridades, a quem acusavam de lhes fazer extorsões. Todavia, entre as que parecem ser as verdadeiras causas da redução das escalas em São Tomé e Príncipe, contam-se as alterações introduzidas em 1758, no sistema de tributação dos escravos pelo ouvidor-geral Cristóvão Alves de Azevedo Cesário. A partir de então, os escravos passaram a ser cobrados por cabeça e não por peças da Índia, que como já se viu era bastante favorável aos comerciantes e tinha sido objecto de protestos por parte do contador.

Em segundo lugar, devem assinalar-se as elevadas taxas e emolumentos cobrados às embarcações por aportarem São Tomé e Príncipe.

Por volta de 1787 os navios portugueses pagavam 60.000 réis e os estrangeiros 48.800. Além disso pagavam ao provedor da fazenda 6.400 réis, outros tantos ao feitor, 1.600 réis a cada escrivão da alfândega, 800 réis ao meirinho, sem que para isso houvesse qualquer determinação régia, o que tudo somado, tornava a escala bastante dispendiosa.

Por outro lado, a decisão régia emanada em 1756 impondo a limitação aos navios quanto a carga de tabaco, não podendo cada navio transportar mais de 3.000 rolos, parece estar na origem da fuga dos navios brasileiros de escalarem portos santomenses. Na realidade, na viagem para a Costa de Mina as embarcações transportavam muito mais tabaco do que a carga, legalmente permitida, não lhes convindo, por essa razão, serem inquiridos pelos oficiais das alfândegas santomenses.

Como do seu regresso da Costa da Mina muitos capitães dos navios trocassem o tabaco por fazendas, com os ingleses, franceses e holandeses com o objectivo de as introduzirem clandestinamente no Brasil, tornava-se-lhes forçoso evitar fazer escalas nos portos santomenses como meio de se furtarem a apreensão das suas mercadorias.

Na Baía, bastava-lhes apresentar uma simples declaração a explicar os motivos porque não tinham podido tocar as ilhas santomenses, para que se dessem por justificados e pudessem livremente efectuar os despachos dos seus escravos.

Ainda citando Carlos Agostinho das Neves, segundo Pierre Verger, 607 embarcações terão navegado da Baía para a Costa da

Mina entre 1751 e 1800 e, terão uma média de 300 escravos por navio. Contudo para o historiador santomense, assinala para o período compreendido de 1748 a 1800, um total de 587 embarcações, que efectuaram idêntico percurso. Dessa cifra, 214 ou seja 37% delas escalaram a ilha de São Tomé e 230 ou seja 39%, a do Príncipe e 143, navegaram em direitura para a Baía, revelando esses números um relativo equilíbrio entre ambas as ilhas.

2.2- Quanto a produção da cana-de-açúcar, introduzida provavelmente com os primeiros povoadores, foi talvez o produto agrícola mais importante.

Já nos finais do séc. XV iniciaram-se os preparativos para os primeiros engenhos de açúcar. Porém, só é referida a existência de engenhos em laboração a partir de 1517 e, em 1522, se apontam seis os quais terão produzido naquele ano 5852 arrobas .

As primeiras plantações terão sido feitas por conta do Estado, que possuía simultaneamente terras e escravos. A década de 1520/1530 é decisiva no incremento da produção do açúcar, como indica o regimento da venda de açucares de São Tomé de 1517, no qual se previa cobrar naquele ano 25.000 arrobas de açúcar e 10.700 de melação para a coroa.

Entre 1535 e 1536, a produção rondava as 135.860 arrobas. Na segunda metade do séc. XVI a produção atingiu cerca de 450.000 arrobas.

É, porém também na segunda metade do séc. XVI, que a produção açúcareira começa a sofrer flutuações, cujas causas se podem atribuir à pirataria estrangeira e às constantes convulsões sociais que conduziam à destruição dos engenhos e plantações, atingindo o seu máximo de quebra entre 1567 e 1600.

Em 1610, referem as estatísticas da época à existência ainda de 120 engenhos e uma produção de 200.000 arrobas de açúcar e, para 1624, era calculada entre 80.000 e 100.000 arrobas. Por outro lado, das 121 fazendas de cana outrora existentes, já só 62 estavam povoadas em 1615. Nos meados do séc. XVII, o açúcar, tinha ainda um valor relativo na economia santomense, apesar duma das maiores destruições de engenhos ocorrida em 1641, aquando da invasão holandesa.

2. O ciclo do cacau- Séc. XIX E XX

3.0- Se o séc. XVI, correspondeu a uma época florescente para a economia santomense, os séculos XVII e XVIII, correspondem a um período de estagnação e abandono.

A posição privilegiada de Portugal no tráfico negreiro acarretava-lhe a cobiça e afronta de outras potências europeias, com realce para a França e Holanda. Esta última, através do controlo militar da Costa da Mina, impunha aos traficantes portugueses o pagamento de impostos denominados "daxas", correspondentes a 10% da sua carga de tabaco e não poucas vezes confiscavam-lhes os navios. A França que havia perdido em benefício da Inglaterra o "asiento" para o abastecimento das colónias espanholas americanas, viu-se forçada a aumentar a sua pressão sobre os territórios e o tráfico portugueses na costa ocidental africana, atacando-lhes as suas possessões. Também São Tomé e Príncipe não escapou a estes ataques, tendo sofrido a vários durante o séc. XVIII, sendo de assinalar o assalto ao Príncipe em 1702 e a sua ocupação em 1799, bem como a invasão de São Tomé em 1709.

Todo este estado de coisas contribuiu para a estagnação da economia santomense da época com os reflexos que se fizeram sentir sobre a fazenda pública.

A fazenda real como uma das principais instituições da estrutura administrativa de São Tomé e Príncipe, cabia-lhe a arrecadação e a administração dos recursos financeiros da coroa e a contabilização de todas as despesas públicas.

Durante a segunda metade do séc. XVIII, o funcionamento da fazenda real de S. Tomé e Príncipe era bastante caótico dada a desorganização administrativa reinante.

Muitos eram os abusos e os roubos que se haviam introduzido na fazenda real; alguns deles resultantes de um mesmo indivíduo ocupar vários cargos na instituição, não permitindo o controlo das suas actividades. Além disso, a instabilidade permanente que se impunha ao exercício dos cargos da fazenda não facilitava o seu normal funcionamento e nem se quer a responsabilização dos seus detentores. Com efeito, com cada nova câmara eleita, mudavam-se todos os oficiais da fazenda, na medida em que cada um procurava criar a sua própria clientela.

Na tentativa de ocuparem os principais cargos da administração, principalmente os da fazenda real, os moradores não hesitavam em falsificar documentos, mesmo aqueles que se destinavam a ser presentes ao Rei. Os próprios governadores estavam mergulhados na luta pela colocação dos seus amigos e protegidos. Como afirma tam-

bém o historiador atrás referenciado na obra já citada, o governador Leote foi apelidado pelo povo de "«*Governador da venda dos empregos*»", por especular com os provimentos dos cargos públicos e por nomear um seu criado, de nome António José Lopes de Castilho, no cargo de feitor da fazenda real do Príncipe, para que juntos pudessem efectuar maiores fraudes.

Uma das causas imputáveis também a má administração da fazenda resultava de que apesar da sua direcção caber ao provedor eram constantes as interferências dos Governadores, que faziam gastos excessivos e supérfluos sem ter em conta as receitas. Criavam cargos a serem providos pelos seus amigos e parentes com graves prejuízos a fazenda real.

Com vista a redução desses males, em 1770, a coroa deu instruções detalhadas no sentido de o ouvidor proceder a um rigoroso exame de todas as contas e papéis da provedoria da fazenda.

É contudo de se notar que em São Tomé e Príncipe, a fazenda real não tinha muitas fontes de receitas, provindo os seus recursos essencialmente dos direitos das transacções comerciais, como o eram os meios direitos pagos pelos escravos com destino ao Brasil, os direitos das mercadorias desembarcadas e os dízimos dos mantimentos

vendidos pelos moradores. Um outro recurso resultava do arrendamento das propriedades agrícolas da coroa ou da sua exploração directa e, ainda, das receitas provenientes de todo o expediente administrativo e das multas.

Se não fosse o estado de desorganização e anarquia existentes, esses recursos teriam bastado para manter o equilíbrio financeiro, tendo em conta o nível de despesas públicas.

Por paradoxal que isso possa parecer, passados que são mais de 200 anos, actualmente é idêntica a situação da economia e finanças santomenses.

Pese embora as potencialidades naturais de São Tomé e Príncipe, as ilhas não conheceram um desenvolvimento agrícola assinalável ao longo do Séc. XVIII, continuando o tráfico de escravos a ser o principal sustentáculo da economia.

O nível técnico da agricultura praticada era rudimentar, resultando o seu rendimento mais das capacidades produtivas do solo, dos benefícios do clima e duma mão-de-obra escrava utilizada em larga escala.

Não obstante a existência de tais condições, o estado da agricultura santomense na 2ª. metade do séc. XVIII era de decadência.

A desorganização institucional e administrativa da colónia e o vício do comércio e do contrabando com os estrangeiros e os traficantes do Brasil que entretanto se expandiram pela população, terá contribuído grandemente para que muitos fazendeiros tivessem preferido o comércio à agricultura.

As autoridades da coroa portuguesa tentaram inverter a situação reinante com a introdução de diferentes culturas como a canela, o algodão, as oleaginosas e o café e mais tarde o cacau. Durante todo os séculos XIX e XX o café e o cacau viriam a constituir os principais suportes da agricultura santomense. Em 1904 a exportação do cacau das duas ilhas foi de 21.236 toneladas e a do café 1762 toneladas, tendo chegado a atingir o valor comercial de 31.342.935 francos e 1.391.649 francos respectivamente.

Quando em 12 de Julho de 1975, São Tomé e Príncipe ascende a independência, herda uma situação de monocultura na agricultura, essencialmente baseada na exportação do cacau.

Até aos dias de hoje a economia santomense tem-se baseado quase toda ela na produção e exportação do cacau. Contudo a reduzida dimensão do País, as constantes flutuações dos preços nos mercados mundiais e a escassez de mão-de-obra e falta de tecnologia, têm constituído sérios obstáculos ao seu desenvolvimento.

II. As privatizações em São Tomé e Príncipe

4.0- Dado peso enorme da agricultura na economia santomense, uma das primeiras medidas assumidas pelas novas autoridades do país foi a nacionalização das grandes empresas pertencentes aos colonos portugueses.

Foi nacionalizada a banca, passando a filial do Banco Nacional Ultramarino aí sediado a ser o Banco Central de S. Tomé, a empresa seguradora, as pequenas embarcações pesqueiras e de navegação que faziam ligação inter-ilhas e com os países africanos mais próximos, as grandes propriedades agrícolas, como o principal vector de suporte económico e financeiro nacional, a empresa de electricidade, uma pequena unidade cervejeira cuja produção era virada para o abastecimento do mercado local, os transportes colectivos, algumas firmas comerciais, etc. .

Deste modo tinham sido nacionalizados todos os meios de produção e muitos serviços do país.

Contudo, a fuga maciça dos colonos portugueses o êxodo dos antigos funcionários da administração colonial e a grande in experiência dos quadros que os substituíram viriam a conduzir São Tomé e Príncipe a inteira desorganização do seu aparelho administrativo e ao caos económico.

Logo no início da década 80 o Governo santomense começa a ser pressionado por factores de ordem interna, talqualmente a penúria alimentar dos cidadãos, a escassez dos géneros da primeira necessidade e de produtos de uso corrente no mercado e, pela conjuntura internacional como o aumento da oferta do cacau no mercado mundial e a conseqüente diminuição dos preços daí resultantes com a agravante também da diminuição da exportação, que o obriga a repensar todo seu sistema político e económico. Em 1982 as receitas de exportação de cacau atingiram um saldo negativo de 78,2%. Visando inverter o curso dos acontecimentos, desde os meados de 1985 que as autoridades santomenses têm vindo a tomar medidas no âmbito da reforma estrutural, a fim de encontrar soluções que permitam o crescimento económico e o desenvolvimento do país.

No domínio da agricultura essas medidas têm-se centrado sobre a diversificação das culturas agrícolas com o predomínio das culturas alimentares. Ainda assim os resultados obtidos não foram os melhores.

Ainda na 2^a. metade da década 80 o Governo vê-se obrigado a promover uma conferência dos Quadros Políticos e Técnicos, introduzindo no então Partido/Estado, pluralismo de opinião dentro do partido, como um primeiro passo de evolução no sentido do pluralismo político e económico.

É então elaborado um Código de Investimentos que tem como um dos objectivos principais a definição dos termos, condições e modalidades de permissão de entrada do capital privado estrangeiro e nacional na economia santomense e, quais as garantias aplicáveis aos ditos investimentos.

Para a prossecução deste desiderato político-económico, é revista a constituição política de 1975, adaptando-se uma nova constituição publicada no Diário da República N^o 7/90 de 20 de Dezembro.

Foi aprovado um novo Código de Investimentos estrangeiros pelo Diário da República N^o 13/92 e criada a Lei quadro da Reforma das Empresas e o seu programa de privatização e liquidação publicados no Diário da República N^o 23 de 15 de Outubro de 1992.

4.1- Ao se falar em privatizações, coloca-se-nos a seguinte questão:

Privatizar o quê?

As privatizações dependem do grau de desenvolvimento de cada país e as especialidades da sua economia.

No caso específico santomense, a agricultura tem um peso enorme na vida económica, tendo em 1988, concorrido com 28,9% para PIB, contra 10,7% do sector secundário e 60,4% do sector terciário. A contribuição do sector industrial, que é composto por algumas unidades de transformação de produtos agro-alimentares, como a fabricação do azeite de palma ou déndé, a das bebidas como refrigerantes e aguardentes, a cervejeira e a panificação, é bastante diminuída.

Esta a razão que leva a agricultura a ser o sector privilegiado e de maior aplicação no programa das privatizações. Para isso, o Esta-

do primeiro tinha de desintervencionar ou desnacionalizar a fim de que pudesse privatizar.

O Governo começou contudo por alienar as suas participações nos outros domínios, tal como se pode constatar através do seguinte:

a) Desde 1990 foi criada no domínio das Telecomunicações a CST - Companhia Santomense de Telecomunicações, surgida da fusão da ENATEL, Empresa Nacional de Telecomunicações santomense detentor de 49% de capital e a Companhia portuguesa Rádio Marconi, possuidora de 51% de capital;

Refira-se ainda neste domínio a instalação de um Emissor de Rádio da Voz da América que correspondeu a um investimento na ordem de 60 milhões de Dólares;

b) O Miramar uma unidade hoteleira sita na cidade de São Tomé com capacidade de 50 quartos cujo capital é na totalidade estatal foi privatizado tendo sido aberto ao investimento estrangeiro sob regime de arrendamento. Após o termo do contrato de arrendamento acabou por ser vendido a um estrangeiro de nacionalidade alemã;

c) A empresa de navegação marítima TRANSCOLMAR, foi aberta em 1996 ao investimento privado nacional e estrangeiro, tendo este último ficado com a quase totalidade de participação nas acções; cabendo 50% ao capital estrangeiro e 50% aos nacionais, correspondendo isso a um investimento de 400.000 Dólares;

d) A única unidade industrial cervejeira foi privatizada em 1995, o que correspondeu a um investimento estrangeiro na ordem de 820.000 Dólares;

e) Os postos de abastecimento dos combustíveis foram privatizados aos investidores santomenses;

f) Actualmente estão a decorrer negociações para a criação de Zona Franca na Ilha do Príncipe e para a privatização da única instituição creditícia santomense, a Caixa Nacional de Poupança e Crédito.

Posteriormente coube à vez a agricultura. Foi neste sector onde os efeitos da privatização mais se fizeram sentir, se nos ativermos ao facto de cerca de 90% do território nacional ser constituído por solos agrícolas distribuídos por grandes em-

presas agro-pecuárias ou fazendas; roças a partir das quais o governo teve três tipos de desintervenção.

1. O primeiro, sob a forma duma gestão mista ou conjunta entre o Estado santomense e capitais estrangeiros mediante o qual o investimento estrangeiro consistiu num contrato de arrendamento por um período de 10, 20, 30 ou mais anos, renováveis por um período igual de tempo mediante o qual o arrendatário se comprometia a pagar uma renda ao Governo e a ajudar o desenvolvimento da empresa adquirindo equipamentos a serem utilizados, e a manter ou reparar as infraestruturas. Nelas estão incluídas as empresas como:

a) Roça Água Izé e Monte Café, sob gestão mista lusosantomense, a roça Bombaim actualmente na posse dos Franceses, e no Príncipe, o Ilhéu Bombom arrendado por 90 anos a um sul Africano de origem Alemã, onde foi instalado um complexo agro-turístico;

2. Quanto as do segundo tipo, consistiram na atribuição duma grande empresa ou suas dependências sob o regime de contrato de arrendamento aos investidores nacionais ou a estes associados aos estrangeiros. Aí estão incluídas :

a) Roça Rio do Ouro e Diogo Vaz, na Ilha de São Tomé e, no Príncipe, as Roças Sundi e Porto Real.

3. No terceiro tipo o Governo limitou-se a criar a partir das grandes empresas, pequenas e médias empresas agropecuárias de 5, 10, 20 ou mesmo 100 hectares e atribuí-las aos pequenos agricultores ou aos seus familiares licenciados após a privatização e a conseqüente redução de mão-de-obra pelos novos adquirentes. Foi o que aconteceu com muitas das dependências de Água Izé, tais como:

a) Anselmo Andrade, Claudino Faro e Bernardo Faro;

b) Nesse tipo, também se incluem segundo o mesmo processo a criação de médias empresas de 5.000, 10.000 ou mais hectares atribuídas por contrato de concessão ou de adjudicação directa aos nacionais mediante o pagamento duma renda anual quase simbólica, 10, 20 ou 30 anos.

III. A experiência Santomense quanto a fiscalização das privatizações

5.0 Actualmente não existe em São Tomé e Príncipe já devidamente institucionalizado e autonomizado, um organismo de controlo financeiro com as características dum Tribunal de Contas ou duma instituição de auditoria.

Foram elaborados vários projectos de leis referentes a criação e funcionamento do Tribunal de Contas, e somente a sua Lei Orgânica foi aprovada pelo Governo encontrando-se ainda na Assembleia Nacional a aguardar aprovação parlamentar.

No seu título V, a Constituição Política Santomense prescreve no nº 1 do artigo 103º que "Os Tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo". Quanto ao seu nº 2, vem nele consagrado que na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, dirimir os conflitos de interesses públicos e privados e reprimir a violação das Leis.

Prescreve por outro lado o artigo 104º que os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos às leis, para no nº 2, do ar-

tigo seguinte vir dizer que "as decisões dos Tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre quaisquer outras autoridades. No artigo 108º, cuja epígrafe é "Garantias dos Juízes" vem prescrito que os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos se não nos casos previstos na lei e, no nº 2 da mesma norma se consagra a irresponsabilidade dos juízes pelas suas decisões, ressalvando-se somente as exceções consignadas na lei. Temos deste modo, com consagração constitucional, se bem que só formalmente, prevista a independência do poder judicial.

Na norma seguinte, cuja epígrafe é "Supremo Tribunal de Justiça", está consagrado que este órgão é a instância judicial suprema da República cabendo-lhe velar pela harmonia da jurisprudência.

Como vimos, nestes preceitos estão fixadas as competências dos tribunais e sua independência face aos demais poderes do Estado. Porém, nada daí resulta directa ou indirectamente para que se possa falar da intervenção fiscalizadora dos dinheiros públicos por parte dos Tribunais. Contudo tal facto viria a resultar com a publicação das leis ordinárias elaboradas

com o fim de regulamentar as actividades dos tribunais. Dentre elas a Lei Base do Sistema Judiciário - Lei Nº 8/91, de 9 de Dezembro.

Da análise das suas normas vimos algumas que atribuem competência fiscalizadora de que estamos curando ao Supremo Tribunal de Justiça. É o caso do artigo 15º - C, que quanto a competência do pleno do tribunal, prescreve o seguinte:

a) Na alínea c) do artigo 15º.- C, ao pleno cabe julgar a conta geral do Estado;

b) E no tocante a alínea d), cabe-lhe julgar as contas dos organismos ou serviços públicos com bens ou fundos do estado afectados a determinados fins especiais;

c) Quanto a alínea e) afirma caber-lhe ainda, o exercício da função fiscalizadora da legalidade administrativa de quaisquer actos ou contratos que envolvem despesas do Estado, mediante cooperações do « exame e visto», nos termos da lei vigente.

Se nesta alínea e), está subjacente a ideia do controlo prévio devido a necessidade da prévia oposição dos vistos nos contratos a celebrar entre o Estado e os particulares, nas duas alí-

neas anteriores, somos remetidos para o controlo sucessivo ou a posteriori, porquanto o julgamento das contas só terá lugar após a efectivação das respectivas despesas.

Assim sendo a possibilidade de fiscalizar a preparação, execução e assinatura dum contrato final durante o processo de privatização é quase nula.

Isto é tanto mais assim, quando se conclui que na elaboração da Lei nº 14/92, de 15 de Outubro já mais atrás mencionada, a "Lei Quadro da Reforma das Empresas e o seu Programa de Privatização e Liquidação", o legislador ignorou a necessidade do controlo dos processos de privatização, não tendo tido em conta a Lei nº. 8/91, atribuindo a responsabilidade de liquidação e ou privatização das empresas públicas a um director executivo do «Conselho Especial de Privatizações» a responder directamente na dependência do ministro tutelar da pasta das finanças.

A função fiscalizadora ou de controlo erroneamente chamada de "sindicância" cabe nestes casos a Inspecção de Finanças um dos departamentos do ministério da área económica e financeira para resolução dos possíveis conflitos surgidos: fica a

restar aos tribunais o pronunciar-se sobre os resultados das auditorias pedidas sobre actividades destas empresas.

Esta situação verificou-se aquando da privatização da cervejeira nacional "Rosema", cujo "Conselho de Privatização", fez proposta ao Ministro das Finanças para que fossem distribuídos aos seus membros, inclusive ao próprio aquele titular a importância de 50.000 dólares Americanos a título de estímulo, a se retirar dos 820.000 dólares, que foi o montante que coube ao Estado como resultado da citada operação. O grupo parlamentar dum dos partidos com assento na actual Assembleia questionou a justeza da partilha e remeteu uma queixa ao Tribunal.

Pese embora o Supremo tenha colocado a princípio a questão prévia de saber se o referido grupo tinha ou não legitimidade para o fazer, acabou por concluir ser tal prática um delito de natureza pública pelo que poderia ser desencadeado o processo mesmo por um particular.

A decisão foi condenatória, tendo o Supremo Tribunal decidido no sentido de condenação solidária dos membros do Conselho de Privatizações, inclusive o Ministro, que se viu confrontado com a obrigação de repor a quantia percebida.

Tratando-se São Tomé e Príncipe, dum país onde o sector agrícola contribui com 38% dos principais produtos do país e com 21% das receitas do Estado com investimentos públicos em declínio, descendo de 56% em 1993, para 35% em 1995, com queda dos investimentos no sector das pescas de 10% em 1990/91 para o actual 1% e investimentos públicos na ordem dos 40 a 50% em sectores de fraca produtividade, nomeadamente servindo de cobertura ao pagamento da assistência técnica, urge proceder-se a alteração deste estado de coisas, convido no mais curto espaço de tempo que se proceda a adopção de mecanismos de controlo financeiro, devido a debilidade da actual economia, como meio único de pôr termo ao anarquismo existente.

Basta ver-se que das receitas correntes do Estado que atinge a percentagem de 18,5%, só 13,3% provêm das receitas fiscais e delas 2,7% de impostos directos e 10,6% dos indirectos.

Por outro lado, a cobrança das receitas é feita sem ter em consideração a desvalorização e inflação monetárias. As alfândegas concedem isenções que rondam os 73%, como se pode verificar pelo valor dos impostos cobrados num período com-

preendido entre 4 e 6 meses, em que entraram para o país mercadorias no valor de dois milhões de contos, e somente se cobrou 540 mil contos tendo ficado por cobrar 1.460 mil contos de impostos.

Acresce-se a isso, o facto de as profissões liberais as quais sofreram uma subida considerável com o aparecimento da economia de mercado e o processo de privatizações, não estão a ser tributadas. A prestação de serviços e trabalhos também não são tributadas. O rendimento dos trabalhadores dos projectos estão fora do controlo fiscal. O Estado deve ao Banco Central 26 bilhões de Dobras ou seja qualquer coisa como 8.700.000 dólares. Neste momento a dívida externa do país ascende ao montante 478.000.000 de dólares, não tendo sofrido nenhuma redução nos últimos 5 anos. Do montante em causa 295 milhões pertencem ao BAD e 173 milhões ao BM.

IV. Conclusões

Todos os motivos chamados a colação vêm demonstrar a premência colocada a economia santomense da necessidade da criação dum organismo de controlo externo das activida-

des financeiras, a fim de que a alienação das participações, existências, patrimónios do bem do Estado, não continuem a seguir o mesmo caminho como o seguido até ao presente e, possa servir de vectores de arrecadação das receitas ao Estado.

A última missão do BM deslocada a São Tomé na segunda quinzena de Dezembro propôs algumas soluções como o sejam:

- a) o cumprimento escrupuloso da Lei do Orçamento do Estado;
- b) A criação dum Tribunal de Contas;
- c) A fiscalização efectiva das despesas públicas. Neste último ponto propunha que se contratasse uma firma internacional de auditorias a fim de auditar as despesas públicas;
- d) A criação de uma Agência Nacional Tributária em substituição das alfândegas, das conservatórias dos Registos, contribuições e impostos, etc.

V. Recomendações

No concernente ao caso específico santomense, recomenda-se o seguinte:

1. A inserção do Tribunal de Contas no texto constitucional, incluindo-o no leque dos tribunais como órgãos de soberania;
2. A aprovação imediata das Leis Regulamentadoras da sua criação e funcionamento;
3. A obrigatoriedade legal de o Tribunal de Contas, acompanhar todo o processo de privatização das empresas públicas ou intervencionadas desde o seu início até a arrecadação e aplicação das suas receitas pelo Estado;
4. A atribuição de competências ao Tribunal de Contas de modo a torná-lo um órgão de verdadeiro controlo de fiscalização das actividades do Estado.

São Tomé, 29 de Agosto de 1996.

TEMA II

**AS GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Por: *José Paquete D'Alva*
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

Sumário

- I. Introdução
- II. A Experiência Santomense
- III. Competência de fiscalização financeira
- IV. Conclusões
- V. Recomendações

I. Introdução

1.0. Ao abordar o tema em epígrafe, somos primeiro forçados a fazer um pequeno bosquejo sobre a independência dos Tribunais num sentido mais amplo, nele estando inserido toda a organização judiciária.

O Direito numa filosofia existencial e realista, tendo presente a certeza e a segurança em que se realiza, também se imporá e fortalecerá sobre a sua bondade na medida proporcional em que reflecte o grau de densidade do concreto. Vive para se realizar e a sua realização consiste nem mais nem menos na sua aplicação aos casos concretos.

Ora, a aplicação aos casos concretos tem como centro de interesse e a medida de todas as coisas, o homem como pessoa humana e não coisificado ou massificado na sociedade em que se insere.

A aplicação do direito aos casos concretos, tomando o homem como o centro do universo, vê nele um homem social, com poder de livre determinação e escolha de meios para atingir os fins que vise e onde lhe são garantidos como contrapartida dos deveres que sobre o mesmo impende, direitos, liberdades e garantias fundamentais.

É neste domínio que se nos coloca o problema da independência dos Tribunais, como órgãos encarregues de dizerem o direito. A partir daí se poderá falar da independência dos Tribunais, consoante a maneira como os titulares do direito/dever de dizer o direito o fazem. Aí teremos colocada a problemática da independência dos Tribunais tout court.

Numa fase histórica da humanidade e num contexto em que a soberania se concentrava numa só pessoa e, em que a possibilidade de dizer o direito dependia mais da força da autoridade que da persuasão, a expressão função judicial carecia de sentido e muito menos a problemática da independência dos Tribunais.

Somente a partir do momento em que as funções do Estado, teoricamente concentradas na pessoa do soberano, passaram a pertencer a órgãos de poder distintos e independentes uns dos outros, surgiu o poder judicial. Poder este que pela sua essência e objectivos visados face aos demais, passou a ser um contra-poder e, como tal, mal visto por aqueles.

É que o poder judicial, tendo sido na sua origem um poder do Estado, a partir dum determinado momento, passou a ser um contra-

poder, face ao próprio Estado o que o torna num poder não grado à todos os outros.

É neste contexto que temos de pensar na independência dos Tribunais e especificamente na dos Tribunais de Contas enquanto órgãos de fiscalização das despesas que envolvam a utilização dos fundos públicos.

Este entendimento leva-nos à uma certa conclusão, segundo a qual a independência do poder judicial em face das pressões do legislativo e, essencialmente, do executivo, é uma peça insubstituível do Estado de Direito. O que exige que a administração da justiça se faça por meio dum sistema processual regular, ordenado e coerente, sistema esse que garanta de modo adequado a segurança jurídica de todos os cidadãos.

II. A *Experiência Santomense*

1.1- Só a partir de agora estaremos em condições de abordar o tema "***As Garantias de Independência dos Tribunais de Contas***".

No que concerne à organização judiciária, a Constituição Política Santomense, deixa de fora qualquer referência ao Tribunal de Contas. Não existindo por outro lado, qualquer organismo de controlo externo, com autonomia administrativa e financeira encarregue de supervisionar a aplicação dos dinheiros destinados à fazer face as despesas públicas, impensável se torna o falar-se da independência do Tribunal de Contas e das suas garantias.

Prevê a Lei Fundamental santomense, para a organização judiciária comum consagra nos artigos 103º e 104º, um duplo grau de jurisdição. No nº 1, do primeiro daquelas normas, se prevê que *"Os Tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo"*. Quanto ao preceito seguinte, afirma este que *"Os Tribunais são independentes estando apenas sujeitos à Lei"*. Consagra por seu lado o nº 2 do artigo 105º, que *"As decisões dos Tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre quaisquer outras entidades"*.

Temos desse modo delineado com a consagração nas prescrições das normas constitucionais um duplo grau de jurisdição, ou seja a existência do Supremo Tribunal de Justiça e os Tribunais de Primeira Instância.

Tal resulta dos seguintes preceitos:

- a) O artigo 103º nº 1, quando afirma que *"Os tribunais são de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo"*, ressalta a existência dos tribunais dum modo geral;

- b) O artigo 109º., segundo o qual *"O Supremo Tribunal é a instância judicial suprema da República e cabendo-lhe velar pela harmonia da jurisprudência, está consagrando um segundo grau de jurisdição, como instância de recurso"*.

Já quanto a sua independência, vem prescrito no artigo 104º que *"Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos às Leis"*. No nº 2, do artigo seguinte diz a Lei Fundamental, que *"as decisões dos Tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas ou privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras entidades"*.

Quanto aos Juízes como titulares do órgão de soberania os "Tribunais", prescreve o artigo 108º, cuja epígrafe é **«Garantias dos Juízes»**, no seu nº 1, que *"Os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei"*. E, no nº 2 desta mesma norma se consagra que *"Os Juízes não*

podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo as excepções consignadas na Lei"

Se a actual Constituição Política Santomense, publicada pela Lei nº 7/90, de 10 de Setembro, plasmou as normas atrás mencionadas, nem sempre tudo se passou assim.

Tivemos no País durante toda a I República, que correspondeu ao período compreendido entre Julho de 1975, data da Independência Nacional, cujo o sistema vigente foi monopartidarismo em que o partido no poder era um Partido/Estado, sem limites ou contornos identificados precisos, a definir onde acabava um começava outro e, Agosto de 1990, ocasião em que foi feita opção pelo pluralismo democrático ou do início da II República, um sistema judiciário onde a nomeação dos Magistrados era feita pela Assembleia Nacional Popular com anuência do Bureau Político do Partido Governamental o MLSTP - Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe - por indicação do Governo.

Em não poucas ocasiões eram obrigados a aceitar directrizes do Partido, do Governo ou da própria Assembleia para decidirem num ou noutro sentido, dependendo as suas decisões do conteúdo das decisões ou instruções destes órgãos.

Inexistindo nesta fase, a separação dos poderes, dada a natureza do sistema vigente, era impensável falar-se em poder judicial e muito menos da independência dos Tribunais como seu corolário lógico.

Só após a entrada em vigor da Lei nº 7/90 de 10 de Setembro foi possível alterar o sistema. Na al. d) do artigo 67º, os Tribunais foram também considerados em igualdade de circunstâncias com os demais, "*Órgãos de soberania*".

A regulamentar a actividade dos Tribunais, foi publicada a Lei nº 8/91, de 9 de Dezembro, como Lei Base do Sistema Judiciário, cujo artigo 17º prevê a existência do Conselho Superior Judiciário como órgão de auto-governo da magistratura, cabendo-lhe superintendê-la na sua gestão e disciplina e exercer jurisdição sobre os funcionários de Justiça. Este Conselho tem como Presidente e Vice-Presidente por inerência das respectivas funções, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e o Procurador Geral da República, na medida em que ambas as magistraturas o integram.

O artigo 5º do diploma ora em apreço e que tem como epígrafe "**Categorias**", prevê no seu nº 1, que "*Há Tribunais de Primeira Instância e o Supremo Tribunal de Justiça*".

III. Competência de fiscalização financeira

2.0. É no artigo 15º que se prevê quais as competências cometidas ao Supremo Tribunal. Para além das competências normais de julgar em recurso os processos julgados nos tribunais de primeira instância e os processos administrativos, atribui a al. a) do nº 5 do mesmo preceito, ao Juiz singular, a competência de conhecer em revisão, dos julgamentos fiscais de que não caiba recurso ordinário ou extraordinário, quando se alegue terem as autoridades fiscais praticado no processo ou no julgamento alguma violação, preterição de formalidades essenciais, denegação de recurso devido por imposição legal, qualquer injustiça grave e irreparável ou, sendo caso de recurso obrigatório, quando não tenha sido ordenada a subida do processo.

E na alínea seguinte, se prevê a de conhecer dos recursos interpostos das decisões ou deliberações das autoridades aduaneiras proferidas em 1ª Instância em processos fiscais aduaneiros.

2.1. É no entanto no artigo 15^o - C, onde vêm fixadas as atribuições ou competências cometidas ao pleno do Supremo, que vemos consagrada a função fiscalizadora do Tribunal;

a) Diz a al. c), desta norma , que compete ao pleno julgar a conta geral do Estado;

b) E, al. d), julgar as contas dos organismos ou serviços públicos com bens ou fundos do Estado afectados a determinados fins especiais;

c) Finalmente a al. e), afirma caber ao pleno exercer a função fiscalizadora da legalidade administrativa de quaisquer actos ou contratos que envolvem despesas do Estado, mediante exercício das operações do «**Exame e Visto**» nos termos da Lei vigente .

Se nas duas primeiras alíneas se consagra um controlo a posteriori, na última se prescreve o controlo prévio.

A questão que se nos coloca, porém, prende-se com o querer saber até que ponto podemos falar da independência dos Tribunais, no caso específico santomense.

As normas das quais falamos tanto as insertas no texto constitucional como as das leis gerais consagram formalmente todo um certo número de garantias necessárias para que se possa falar de independência, atributo este, dos Estados de Direito Democráticos.

Quanto ao sistema de nomeação dos Conselheiros para o Supremo Tribunal de Justiça estes são nomeados pela Assembleia Nacional, sob proposta do Conselho Superior Judiciário.

Quanto ao seu primeiro Presidente, prescreve o artigo 45º nº 1, da Lei nº 8/91, já citado que o "*Governo proporá imediatamente à Assembleia Nacional o Presidente do S.T.J. de entre um Juiz de reputado mérito*". No nº 2, se sanciona a proposta também a ser feita imediatamente ao Presidente da República da nomeação do Procurador Geral da República, de entre um elemento do Ministério Público de reputado mérito. Enquanto o Presidente do Supremo é nomeado e empossado numa primeira fase pelo Presidente da Assembleia Nacional, o Procurador Geral da República é nomeado e toma posse perante o Presidente da República. Se referências são feitas a uma primeira fase, tal se deve ao facto de numa fase posterior como o consagram as normas, do nº 4, do supradito artigo 45º, logo que preenchidos os quadros dos Juizes e posto em funcionamento o S.T.J., o Presidente deste órgão deveria apresentar a sua demissão, para em seguida se procedesse a eleição nos termos do artigo 13º.

Este último preceito prevê no seu nº 1, que o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é eleito, dentre os três Juizes-Conselheiros, através de voto secreto, por todos os Juizes. Vem por outro lado estabelecido no nº 2, o limite de 4 anos para o seu mandato, podendo ser reeleito apenas uma só vez. E no nº 3, se afirma a permanência em funções do Presidente cessante até a tomada de posse do novo Presidente.

A independência dos Tribunais deve ser entendida não como um privilégio dos magistrados, mas sim como uma garantia dos próprios cidadãos.

Temos por intocável a independência dos Tribunais não pela falsa óptica de um privilégio de classe, mas por ser elemento estruturante de um estado de direito.

Pese embora os preceitos mencionados consagrem formalmente os princípios que visam assegurar as garantias de independência, alguns obstáculos de ordem prática servem-lhes de entraves.

A prova disso consiste na falta de uma efectiva autonomia administrativa e financeira com que se confrontam os Tribunais san-

tomenses. Isto apesar de o artigo 3º nº 1 da Lei nº 8/91, afirmar que *"A independência dos Tribunais passa também pela sua autonomia financeira, a qual será assegurada pelo Orçamento Geral do Estado em rubrica própria, a ser fixada sob proposta do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e do Procurador Geral da República e, por receitas conseguidas pelo próprio Tribunal, resultantes duma percentagem do imposto de justiça e das custas a favor do Tribunal"*. O número seguinte afirma que as receitas referidas serão administradas pelo Secretário do Supremo Tribunal de Justiça sob a direcção do Presidente.

Apesar destas previsões legais somos nos Tribunais confrontados com gravíssimos problemas de ordem financeira e a própria autonomia, por esta mesma razão vê-se comprometida, o que em nada contribui para garantir a independência da Instituição. Acaba-se na prática por ficar na dependência de dos outros órgãos de soberania e mesmo até de simples departamentos estatais como os serviços da Direcção de Finanças e da Inspecção de Finanças quando se pretenda efectuar as despesas correntes mínimas. Normalmente as propostas para realizar despesas com as deslocações, conservação dos edificios dos Tribunais são dirigidas ao Chefe do Governo, que despacha concordando ou não com a sua efectivação. As propostas para fazer despesas de menor importância como as destinadas a cobrir custos de aquisição de materiais de uso corrente são dirigidas ao

Director dos Serviços de Finanças que pode autorizá-las ou não com fundamento, por exemplo em falta de verba ou por não serem legalmente permitidas numa determinada época do ano, como acontece quando se pretenda a antecipação dos duodécimos.

Por assim ser, ainda um longo caminho há ainda a percorrer para que as garantias de independência se façam verdadeiramente sentir.

IV. Conclusões

1 - Dadas as características apontadas, verifica-se que o Supremo Tribunal de Justiça enquanto órgão de competência para fiscalizar as actividades financeiras do Estado, em São Tomé e Príncipe não tem conseguido proceder ao controlo das despesas públicas estatais por escassez de meios, o que pode pôr em causa as garantias de independência não só dos Magistrados, mas sobremaneira a dos cidadãos em geral e dos contribuintes em particular, na medida em que são esses que contribuem com grande parte das receitas arrecadadas pelo Estado.

2 - Torna-se necessário que o Tribunal de Contas seja rapidamente institucionalizado e que ganhe dignidade constitucional.

3 - Tratando-se dum Estado de economia bastante débil, urge que toda a actividade financeira do Estado se sujeite a um controlo externo eficiente, eficaz e rigoroso.

4 - Não basta a consagração formal das garantias de independência, sendo precisa a atribuição de meios técnicos, materiais e humanos aos Tribunais para que possam cumprir bem as funções que lhe são cometidas.

V. Recomendações

1 - Recomenda-se aos poderes executivo e legislativo que adopte medidas tendentes a aprovar e publicar as Leis relativas a criação, instalação e funcionamento eficiente duma instituição de controlo financeiro, dotada de autonomia administrativa e financeira, com orçamento próprio e gerido internamente pelos seus membros.

2 - Também se recomenda que na próxima reunião constitucional, a instituição de controlo financeiro supremo do País figure no novo texto e que passe a estar integrada na organização judiciária.

São Tomé, 30 de Agosto de 1996

CAPÍTULO III

CONCLUSÕES /
RECOMENDAÇÕES

**Debatidos os temas a que se refere o capítulo anterior,
foram adoptadas as *conclusões e recomendações*
que a seguir se publicam em secções separadas**

S E C Ç Ã O I

T E M A I

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES

Apresentados os trabalhos relativos ao Tema I, “*Os Tribunais de Contas e as Privatizações*”, e discutidas as conclusões e recomendações neles contidas, os representantes da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, reunidos em Cabo Verde, no período de 27 a 31 de Outubro de 1996,

Considerando que:

1. O processo de privatização possui particularidades de ordem histórica, cultural, política e económica que o tornam diferenciado em cada país, existindo razões distintas que fundamentam os respectivos procedimentos, tais como: necessidade de reduzir o papel do Estado como fonte dos investimentos de que a economia necessita e tornar o sector privado o principal veículo para o desenvol-

vimento económico, incrementando e dinamizando sua participação no conjunto da economia e principalmente naquelas áreas em que devem prevalecer os princípios constitucionais do exercício da livre iniciativa e da concorrência;

2. Em se tratando da transferência de património público a particulares, o controle dos Tribunais de Contas sobre o processo de privatização torna-se indispensáveis para assegurar a transparência de suas operações e a defesa do interesse colectivo;
3. O controle dos processos de privatização pelos Tribunais de Contas nem sempre se apresenta claramente definido na legislação correspondente, podendo daí resultar controvérsias com as entidades envolvidas;
4. O nível de comprometimento dos Tribunais com a privatização depende, fundamentalmente, do ordenamento jurídico de cada país, observados os pressupostos da legalidade, da isonomia, da legitimidade e da isenção;
5. Ainda que não esteja expressa em lei a faculdade dos Tribunais de Contas de fiscalizar as acções de privatização, devem estes exercer o competente controle quando da elaboração de parecer sobre as contas do Estado ou no exercício de fiscalização dos actos envolvendo despesas públicas ou no julgamento das contas das entidades beneficiárias de receitas da alienação das empresas;

6. A sistemática de controle adoptada nos processos de privatização depende muito do grau de participação do Tribunal de Contas, podendo ser prévia, concomitante ou posterior a cada uma das fases ou grupo de fases do processo, o que propicia a verificação dos aspectos de legalidade, economia, eficiência e eficácia.

Concordaram em aprovar as seguintes **Recomendações**:

1. Os Tribunais de Contas devem acompanhar os processos de privatização a partir da fase de avaliação das empresas até à aplicação das receitas obtidas com as privatizações.
2. O âmbito do controle dos processos de privatização, a delimitação dos poderes do órgão de controle externo, bem como o dever de cooperação das entidades fiscalizadas devem ser objecto de lei expressa, em critérios e procedimentos fixados de acordo com as competências de cada Tribunal, observados os princípios da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade e ampla competição ou concorrência.
3. Os Tribunais de Contas, no uso de suas competências legais, devem divulgar os resultados das acções de controle dos processos de privatização com a consequente indicação, entre duas, das receitas arrecadadas, das despesas efectuadas e do destino dado aos montantes líquidos auferidos dos processos, com o objectivo de

manter a sociedade permanentemente informada sobre o seu desenvolvimento.

4. A Secretaria-Geral da Comissão Mista dos Tribunais de Contas deve elaborar um sistema de informações, implementar intercâmbio dinâmico de experiências e promover treinamento de pessoal, com vista ao aperfeiçoamento do controle dos processos de privatizações.

Cidade da Praia, 30 de Outubro de 1996.

Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola

CARLOS MENEZES PATACA

Presidente do Tribunal de Contas da União

MARCOS VINICIOS VILAÇA

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

ANILDO MARTINS

Presidente do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau

NICANDRO PEREIRA BARRETO

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

ANTÓNIO LUÍS PALE

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

JOSÉ PAQUETE D'ALVA TEIXEIRA

S E C Ç Ã O I I

T E M A I I

TEMA II

GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Apresentados os trabalhos relativos ao Tema II, “***Garantias de Independência dos Tribunais de Contas***”, e discutidas as conclusões e recomendações neles contidas, os representantes da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, reunidos em Cabo Verde, no período de 27 a 31 de Outubro de 1996,

Considerando que:

1. A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma

autêntica garantia dos cidadãos em geral e dos cidadãos contribuintes em particular.

2. O Tribunal de Contas é o órgão independente de controle e fiscalização da actividade financeira do Estado, estando todos os seus organismos sujeitos a sua jurisdição, controle e fiscalização.
3. Os trabalhos de apreciação de contas realizados pelos Tribunais de Contas têm como objectivos fundamentais a melhoria da eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos existentes e a indispensável transparência das contas públicas, conforme as exigências da modernização e democratização dos Estados;
4. Constituem garantias de independência dos Tribunais de Contas a consagração na Constituição do Estatuto dos seus juizes, da sua autonomia funcional e institucional, bem como de poderes jurisdicionais;
5. A autonomia funcional pressupõe uma adequada afectação de recursos humanos, financeiros e materiais, e a autonomia institucional implica a desvinculação em relação aos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle sem subordinação a determinações do Poder Executivo, nos termos da Constituição e da lei;

6. A independência implica também que os Tribunais de Contas:
- a) possuam autonomia administrativa, devendo as despesas de sua instalação e funcionamento constituir encargo do Estado através do respectivo orçamento;
 - b) elaborem o projecto do seu orçamento anual a ser aprovado pelo Parlamento;
 - c) definam os parâmetros da sua organização e funcionamento;
 - d) possam sugerir providências legislativas para o seu funcionamento;
 - e) administrem os seus recursos humanos, materiais e financeiros:
7. A credibilidade das decisões dos Tribunais de Contas, perante os organismos fiscalizados e os cidadãos, constitui uma alavanca essencial de toda a actividade do controle financeiro, pelo que cada relatório deve espelhar e traduzir com o maior rigor técnico-científico as realidades apresentadas;

Concordam em aprovar as seguintes **Recomendações**:

1. A existência dos Tribunais de Contas e suas competências devem estar fixadas na Lei Fundamental, que estabelecerá os princípios estruturais do seu estatuto, incluindo a sua independência, bem

como as prerrogativas dos seus juizes, a disciplina dos critérios do seu recrutamento e a duração do mandato.

2. Deve ser garantido que os Tribunais de Contas se submetam apenas à Constituição e à lei, sem subordinação a determinações do Poder Executivo.
3. Deve ser assegurada na constituição e na lei a competência organizacional, de gestão, regulamentar e administrativa, bem como a autonomia económico-financeira dos Tribunais de Contas como meios de preservar a sua independência.
4. A independência funcional e administrativa dos Tribunais de Contas pressupõe, também, a remessa directa ao Parlamento do seu orçamento para aprovação.
5. Os Tribunais de Contas, enquanto órgãos independentes de fiscalização da utilização dos dinheiros públicos, devem ter a possibilidade de dar conhecimento à opinião pública dos resultados das suas actividades, assegurando, assim, a sua credibilidade.

Cidade da Praia, de 30 de Outubro de 1996.

Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola
CARLOS MENEZES PATACA

Presidente do Tribunal de Contas da União

MARCOS VINICIOS VILAÇA

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

ANILDO MARTINS

Presidente do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau

NICANDRO PEREIRA BARRETO

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

ANTÓNIO LUÍS PALE

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

JOSÉ PAQUETE D'ALVA TEIXEIRA

CAPÍTULO IV

Acta do II Encontro e
Deliberação Avulsa

ACTA DAS REUNIÕES DA COMISSÃO MISTA
DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, CIENTÍFICA E
CULTURAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS
PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Estiveram reunidos na Cidade da Praia, República de Cabo Verde, nos dias 28 e 29 de Outubro de 1996, os membros da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, com o objectivo de deliberar a respeito do Programa de Cooperação para o Triénio de 1996/1998, bem como sobre as actividades da Secretaria-Geral da Comissão Mista.

Sr. Secretário-Geral iniciou a reunião solicitando aos presentes sugestões acerca do Projecto de Programa de Cooperação para 96/98 que fora previamente distribuído a todos os integrantes da Comissão. Esclareceu que o Quadro-resumo do Programa foi elaborado com base nas proposições enviadas pelos Tribunais em resposta à solicitação da Secretaria-Geral.

Vários participantes se manifestaram, oferecendo sugestões, havendo sido aprovadas as seguintes:

1 - a realização de cursos e seminários a serem ministrados por técnicos dos diferentes Tribunais nas sedes das Instituições interessadas, conforme solicitação do Presidente do Tribunal Administrati-

vo de Moçambique, Conselheiro Dr. António Luís Pale, e do Tribunal de Contas da Guiné Bissau, Conselheiro Dr. Nicandro Barreto;

2 - a realização de cursos especialmente dirigidos aos servidores dos Tribunais integrantes da Comunidade, conforme proposta do Senhor Ministro Fernando Gonçalves, do Tribunal de Contas da União;

3 - a realização de auditorias conjuntas, experiência já realizada por técnicos dos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal, conforme lembrou o Conselheiro Dr. José Tavares, do Tribunal de Contas de Portugal;

4 - a necessidade de serem buscadas fontes de financiamento para fazer face às despesas com deslocamento de juízes e técnicos dos Tribunais, em viagens relacionadas com as actividades de cooperação. Sugestão do Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Conselheiro Dr. Nicandro Pereira Barreto.

No curso dos debates, o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Marcos Vilaça, formulou convite aos Presidentes das Instituições-irmãs (Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Angola e São Tomé e

Príncipe) no sentido de conhecerem o TCU, em Brasília, no próximo ano, em datas a serem acertadas.

O convite, por todos aceite, motivou manifestações de agradecimento de todos os Presidentes daqueles Tribunais.

A seguir, Conselheiro Dr. José Tavares, do Tribunal de Contas de Portugal, comunicou aos presentes que o Presidente do seu Tribunal, Conselheiro Dr. Alfredo José de Sousa convidaria os Tribunais de Contas da CPLP a participarem, como observadores, do seminário da EUROSAI em Lisboa em 1998.

Ouvidas e discutidas as contribuições apresentadas, o Sr. Secretário-Geral passou a tratar da periodicidade dos Encontros dos Tribunais de Contas bem como das reuniões da Comissão Mista e do local onde se realizariam os próximos Encontros. Ambas as questões, aliás, esclareceu o Senhor Secretário-Geral, já constam do Quadro-resumo das actividades do triénio em referência.

Após terem sido exaustivamente discutidas as várias sugestões relativas ao assunto em pauta, ficou assente o seguinte:

- a) as reuniões da Comissão Mista serão concomitantes com os Encontros dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa;
- b) os referidos Encontros serão anuais até ao ano 2000 e, a partir daí, bianuais;
- c) a escolha dos países que sediarão os Encontros será feita com base no critério de alternância: dois Encontros sucessivos em países africanos, seguindo-se um no Brasil ou em Portugal. Dessa maneira, depois deste Encontro em Cabo Verde, haverá mais um em país africano, sucedido de outro no Brasil, e assim por diante.
- d) o País sede do III Encontro, em 1997, será Moçambique.

Nesse ponto, interveio o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Marcos Vilaça, solicitando que o Encontro do ano 2000 ocorra no Brasil, tendo em vista as comemorações do quinto centenário do descobrimento do país, no que teve o acatamento de todos.

Dando por encerrado esse item da pauta, o Sr. Secretário-Geral lembrou a necessidade de todos os Tribunais enviarem os nomes de seus representantes na Comissão Mista. E aqueles que já o fizeram, que na

oportunidade deste Encontro de Cabo Verde, procedam à ratificação dos mesmos.

Ao término da reunião, o Senhor Secretário-Geral agradeceu a colaboração recebida dos integrantes dos Tribunais de Contas. Fez um apelo renovado no sentido de que se continuem a enviar sugestões para que assim possa desincumbir-se das honrosas funções que lhe foram cometidas pelo Presidente Marcos Vilaça. Enfatizou que continua à disposição dos companheiros para quaisquer solicitações.

No mesmo ensejo o Secretário-Geral comunicou que o Presidente do TCU colocou à disposição da Secretaria-Geral dependências do edifício sede do Tribunal de Contas e determinou o apoio administrativo necessário ao desenvolvimento das acções da SG.

Dessa forma foi dada por encerrada a reunião com agradecimentos do Ministro Luciano Brandão aos membros brasileiros da Comissão Mista, Presidente Marcos Vilaça e Ministro Adhemar Ghisi e especialmente à generosa compreensão de todos os colegas dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa e, em particular, ao Presidente do Tribunal anfitrião, digno Conselheiro Anildo Martins.

Cidade da Praia, 29 de Outubro de 1996.

Luciano Brandão Alves de Sousa

Secretário-Geral

Carlos Menezes Pataca

Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola

Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça

Tribunal de Contas da União (Brasil)

Adhemar Paladini Ghisi

Tribunal de Contas da União(Brasil)

Anildo Martins

Tribunal de Contas de Cabo Verde

Manoel Delgado

Tribunal de Contas de Cabo Verde

Nicandro Pereira Barreto

Tribunal de Contas da Guiné Bissau

Francisco Rosa Cá

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

António Luis Pale

Tribunal Administrativo de Moçambique

Januário Fernando Guibunda

Tribunal Administrativo de Moçambique

Alfredo José de Sousa

Tribunal de Contas de Portugal

José Tavares

Tribunal de Contas de Portugal

José Paquete D'Alva Teixeira

Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

DELIBERAÇÃO

A Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, o Tribunal de Contas da União (Brasil), o Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, o Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, o Tribunal Administrativo de Moçambique, o Tribunal de Contas de Portugal e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe. Reunidos no II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa realizado na Cidade da Praia, Cabo Verde, no período de 27 a 31 de Outubro de 1996,

deliberam considerar o Prof. António de Sousa Franco Membro Honorário desta Comunidade, tendo presentes o seu papel relevante no instante seminal e no desdobramento deste procedimento integrador de instituições, nações e povos de língua portuguesa.

A acção intelectual e exemplar conduta democrática do Prof. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, bem como seu protagonismo na luta pela constituição da Comunidade dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa o credenciam a este reconhecimento, formatado, a um só tempo, de admiração e estima.

Cidade da Praia, 30 de Outubro de 1996

Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola

Carlos Menezes Pataca

Presidente do Tribunal de Contas da União

Marcos Vinícios Vilaça

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Anildo Martins

Presidente do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau

Nicandro Pereira Barreto

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

António Luis Pale

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Alfredo José de Sousa

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

José Paquete D'Alva Teixeira