

DISCURSO DE ABERTURA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

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 profícuo 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 “morabeza 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 infra-estruturação 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 conseqüentemente 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 englobar 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, efectivando 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 pelo 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 doutras 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, empresas 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);

4ª 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;

5ª 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;

6ª 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;

7ª 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;

8ª 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 Inspecções 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;

14ª 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;

15ª 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.