



Unidade-Disciplina-Trabalho

VI ASSEMBLEIA-GERAL DA OISC-CPLP – CONTRIBUIÇÃO DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

TEMA:

**O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

2010

Sumário

Introdução	3
1. A corrupção, um fenómeno global	4
2. Tratamento jurídico internacional da corrupção	7
3. O combate à corrupção em São Tomé e Príncipe	10
3.1. O papel do Tribunal de Contas	11
3.1.1. A importância da fiscalização prévia.....	13
3.1.2. O papel das auditorias.....	16
3.1.3. A efectivação da responsabilidade financeira.....	18
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: perspectiva e desafios das ISC-CPLP no combate à corrupção	20
Recomendações	23
Referências bibliográficas	23

Introdução

Abordar o tema da corrupção em qualquer das suas vertentes é uma tarefa que se afigura difícil, sobretudo, pela falta de consenso na sua conceitualização. Embora não se destaque uma definição acabada da corrupção, existe uma clara percepção pública dos resultados nefastos deste fenómeno que *lato senso* implica a imensa diversidade de actos, tais como: suborno, peculato, adulteração, fraude, traição, desfalque, nepotismo e muitos outros.

Apesar da inexistência de unanimidade quanto à definição da corrupção, nas últimas décadas o tema tem sido alvo de grande atenção na esfera internacional, suscitando o consenso da comunidade mundial sobre a necessidade urgente de serem delineadas medidas concretas visando o seu combate efectivo.

Em definitivo, a luta organizada contra a corrupção assume-se, hoje, como um desafio à humanidade, justificando-se a actualização das armas de combate à este fenómeno, visto que o mesmo se tem alastrado, fruto da globalização, adquirindo uma amplitude multinacional, com consequências económicas, políticas, sociais, legais, administrativas e até mesmo culturais, dada a aceitação cultural de determinadas práticas corruptas em algumas sociedades.

Entretanto, para além da necessidade de conjugação de esforços entre os diferentes Estados e nações no combate a corrupção, no âmbito interno, é igualmente preponderante a existência de vontade política concertada e orientada para a implementação de medidas preventivas e repressoras das práticas ditas corruptas.

Entre as medidas de combate à corrupção destaca-se, a criação e institucionalização das Instituições Supremas de Controlo (ISC), o que representa um aperfeiçoamento do regime democrático, na medida em que permite a fiscalização e controlo da legalidade administrativa e regularidade financeira das acções e contas do Estado.

Em S. Tomé e Príncipe, a instituição do Tribunal de Contas em Junho de 2003 constituiu, sem dúvida alguma, uma mais-valia na luta contra a corrupção no país, assumindo-se, ao abrigo da Lei n.º 3/99, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, como **órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe**, estando sujeitos à sua jurisdição o Estado e todos os seus serviços à toda extensão do território nacional.

Por conseguinte, apesar das dificuldades que poderão advir, procuraremos, ao longo deste trabalho, evidenciar mediante indicadores objectivos, **o papel do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe no combate à corrupção** e, por último, traçar um diagnóstico das perspectivas e desafios das ISC no combate a este fenómeno.

1. A corrupção, um fenómeno global

A corrupção é abordada pelos defensores da teoria da criação divina como um mal herdado pela humanidade do chamado “pecado original” cometido pelos primeiros ancestrais, Adão e Eva. Por outro lado, os ideólogos evolucionistas abordam o fenómeno como resultado da origem animalésca do *homo sapiens*. Outros autores, entre eles, os marxistas-leninistas, opinam que este fenómeno teve a sua origem no processo da desintegração da comunidade primitiva, quando alguns homens, aproveitando-se da posição que ocupavam no grupo, apropriaram-se dos excedentes da produção.

No âmbito da primeira abordagem, corrupção vista como pecado, o fenómeno é reconhecido como uma acção de desobediência a uma regra previamente imposta pelo Criador. Na segunda aceção, a corrupção é entendida como uma manifestação intrínseca à natureza humana, mas contrária a razão. Na última aceção, a corrupção implica um claro abuso da confiança depositada pela comunidade, para a satisfação de um interesse particular.

Embora os pontos de vista sejam diferentes, o consensual é que, independentemente da forma em que se tenha manifestado originalmente, a corrupção é um fenómeno tão velho como a própria humanidade, implicando algo contrário a uma ordem de regularidade e de confiança.

Assim, a corrupção entendida como **a prática de qualquer acto ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, com vista a alcançar qualquer vantagem ou compensação que não seja devida, em proveito próprio ou de terceiro**, arrisca-se a ser reconhecida como a definição que melhor descreve o fenómeno nas suas mais diversas facetas.

A corrupção é, pois, um fenómeno que resulta da convivência social, isto é, do ser humano organizado em grupos e com uma hierarquia de poder. Assim, ela é vista hoje como um fenómeno transnacional, que afecta em maior o menor grau a todos os Estados e nações, sejam eles democráticos ou despóticos, religiosos ou não religiosos, grandes ou pequenos, capitalistas ou socialistas, desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, ricos ou pobres, cabendo apenas investigar as modalidades e os níveis em que a mesma se apresenta em cada uma das conjunturas.

Neste sentido, apenas varia o nível de corrupção de um país para outro. Entre os factores que contribuem para essa diferenciação estão as políticas governamentais, os programas concebidos e administrados insatisfatoriamente, as instituições deficientes, os mecanismos inadequados de fiscalização e controlo, a baixa organização da sociedade civil, fraco sistema de justiça criminal, remuneração inadequada de servidores públicos e falta de responsabilidade e transparência.

Consequentemente, não são sustentáveis as afirmações de que o combate efectivo à corrupção é apenas possível nas nações desenvolvidas. Embora possa existir correlação entre o grau de desenvolvimento e a capacidade de implementação de técnicas sofisticadas de controlo nos níveis administrativos e burocráticos, entre elas a informatização, é igualmente constatável a existência de

diferenças significativas na incidência de corrupção entre países que se encontram no mesmo nível de desenvolvimento. A Transparency International (TI), organização não-governamental de carácter económico, cuja principal finalidade é o combate da corrupção no mundo, no seu *Índice de Percepção de Corrupção 2009*, classificou a República de Barbados, Chile, Botsuana, Oman, entre outros países ditos em vias de desenvolvimento, como países mais transparentes que a Itália, a Grécia e a Rússia, países ditos desenvolvidos. A TI também sugere, nas suas investigações, que a corrupção no sector público possui as mesmas formas e afecta as mesmas áreas tanto em nações em vias de desenvolvimento como nas desenvolvidas.¹

De igual modo, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), apesar dos vários níveis de desenvolvimento, as classificações dos países não reflectem linearmente este aspecto.

Quadro 1: Índice de percepção da corrupção no mundo 2009

Índice de Percepção da Corrupção 2009					
Os mais transparentes		Países lusófonos		Os menos transparentes	
1º	Nova Zelândia	35º	Portugal	168º	Irão
2º	Dinamarca	43º	Macau	168º	Turquemenistão
3º	Singapura	46º	Cabo Verde	174º	Uzbequistão
3º	Suécia	75º	Brasil	175º	Chade
5º	Suíça	111º	S. Tomé e Príncipe	176º	Iraque
6º	Finlândia	130º	Moçambique	176º	Sudão
6º	Países Baixos	146º	Timor-Leste	178º	Myanmar
8º	Austrália	162º	Angola	179º	Afeganistão
8º	Canadá	162º	Guiné-Bissau	180º	Somália

Fonte: confronte-se a tabela 2009 Transparency International, the global coalition against corruption

Perante o actual cenário mundial da corrupção, urge a necessidade dos Estados assumirem, pelo menos, duas frentes de combate ao fenómeno, uma a nível global e regional, onde deverão concertar posições e ideias no seio das organizações em que estão inseridos, estabelecendo e ratificando as convenções, acordos, tratados e protocolos necessários e, outra no âmbito interno, onde cada Estado deverá ter em conta a sua situação específica, criando e ou aplicando as

¹ Transparency International, “Índice de Percepção de Corrupção 2009”, em www.transparency.org.

ferramentas jurídicas, institucionais, sociais, susceptíveis de fazer face ao fenómeno.

Por sinal, referente a primeira linha de combate, a integração dos países em comunidades relativamente maduras, como é o caso da CPLP, vislumbra-se como uma excelente oportunidade para o esboço de medidas comuns de combate ao fenómeno no seio da comunidade. Por exemplo, a consolidação do processo de estruturação e reforço de capacidade interna da OISC-CPLP para a abordagem comum da corrupção, poderia ser uma medida bastante significativa neste sentido.

Por conseguinte, apesar do processo da globalização, ter propiciado que a corrupção seja difundida com maior facilidade, ela tem permitido, igualmente a possibilidade de a combater através da cooperação internacional mais estreita.

2. Tratamento jurídico internacional da corrupção

Partindo da constatação de que existe umnexo evidente entre a corrupção e o índice de desenvolvimento humano, a carência de cultura e as injustiças sociais, tem se verificado, nas últimas décadas, significativos avanços na luta global contra a corrupção, conforme indicam os estudos realizados por organizações internacionais como a Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU).²

Neste sentido, vários instrumentos que consideram, no todo ou em parte, o tema da corrupção foram adoptados por um amplo número de organizações internacionais, o que denota a tendência actual no combate ao fenómeno e as suas consequências. Entre estes instrumentos de combate à corrupção destaca-se a **Convenção para a Luta contra a Corrupção dos agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais**, da OCDE e a **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, ambas assinadas, em Novembro de 1997 e Dezembro de 2003, respectivamente. Ainda concernente às

² PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano 2003 em <http://www.undp.org/undp/hdro>.

convenções, destaca-se, a nível regional, a **Convenção da União Africana sobre a prevenção e Combate da Corrupção**. Esta convenção foi aprovada inicialmente pela Conferência Ministerial da União Africana em Addis Abeba (Etiópia) em Setembro de 2002. Posteriormente foi aprovada pelo Conselho Executivo, composto pelos ministros africanos dos Negócios Estrangeiros, em N'djamena (Chade), em Março de 2003.

Também a Organização Mundial dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres (INTOSAI), de que as ISC são membros fundadores, tem vindo a manifestar a sua preocupação em relação ao fenómeno da corrupção, adoptando uma serie de normas e instrumentos indispensáveis aos agentes responsáveis pelo controlo e fiscalização das contas públicas.

Entre as acções da INTOSAI no combate à corrupção, destaca-se o **Simpósio INTOSAI**, realizado em Viena, Áustria, Fevereiro de 2009, pela Secretária-Geral da INTOSAI em cooperação com a ONU, onde se abordou o tema: **“INTOSAI – parceiro activo na rede internacional anti-corrupção”**. Este simpósio, em que o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe se fez representar pela figura do seu Presidente, Dr. Francisco Fortunato Pires, contou com a participação de mais de 170 representantes das 68 ISC diferentes e altos representantes das diferentes organizações internacionais, entre elas: do Instituto de Auditores Internos (IIA), da Interpol, da OCDE, dos Organismos Europeu de Luta Antifraude (OLAF), do Escritório da ONU contra Drogas e Crime, do Departamento da ONU de Assuntos Económicos e Sociais e do Banco Mundial. Entre os vários aspectos realçados pelos participantes e oradores no evento, destaca-se a conclusão de que o facto de as ISC supervisionar todas as operações do governo, elas estão numa posição única para combater a corrupção. De igual modo, foi afirmado que a INTOSAI considera como sua principal tarefa o aumento da transparência, a promoção da boa governação, garantindo a prestação de contas, o combate a corrupção e o fortalecimento da confiança pública nas instituições do governo.

No âmbito regional, Organizações como a AFROSAI (Organização Africana de Instituições Supremas de Controlo) e a CREFIAF (Conselho Regional de

Formação das Instituições Supremas de Controlo), criadas pelos representantes africanos das Instituições Supremas de Controlo, têm, igualmente, encetado significativos esforços na abordagem do tema da corrupção. Por conseguinte a AFROSAI, nos seus chamados “Acordos Sul Africanos de 2008”, deliberou na sua XI Assembleia Geral, realizada na África de Sul em Outubro de 2008, sobre “**o papel das ISC na luta contra a corrupção,**” definindo uma serie de recomendações, onde se destaca:

- O dever de adoptar uma definição da corrupção em conformidade com a definição da INTOSAI;
- O dever das ISC de dar o exemplo e assegurar que as suas próprias instituições apliquem as melhores práticas no que respeita à prevenção da fraude e da corrupção e na gestão de riscos, incluindo cumprimento de um código de ética e conduta profissional estritos;
- O dever do Comité Institucional de Aumento de Capacidade da AFROSAI na pesquisa, orientação e assistência às ISC com vista a que as mesmas assumam um papel proactivo no combate à corrupção, sem o comprometimento da sua independência;
- O dever da AFROSAI de colaborar com as redes nacionais e internacional anti-corrupção e
- O dever da Organização em estabelecer e manter uma base de dados abrangente de indicadores de fraude e corrupção, com base em experiências práticas, bem como partilhar relatórios de corrupção produzidos pelas ICS membros.

Por sua vez, a CREFIAF, tem desenvolvido variadíssimas acções de formação e capacitação dos auditores das ISC da região, reforçando significativamente a capacidade das respectivas ISC na fiscalização e controlo dos órgãos estatais sujeitos as suas jurisdições.

3. O combate à corrupção em São Tomé e Príncipe

Não obstante os avanços obtidos na criação de instrumentos jurídicos internacionais e a concertação de opiniões no seio das mais variadas organizações internacionais e regionais no combate à corrupção, é sobretudo no âmbito interno onde o tema deve merecer um maior pragmatismo e profundidade por parte dos Estados interessados na erradicação do fenómeno.

Embora a percepção da corrupção em São Tomé e Príncipe tenha diminuído, em relação aos resultados de 2008, passando do 123.º lugar para o 111.º, tal como evidencia a TI, no seu *Índice de Percepção de Corrupção 2009*, ainda há muito a fazer para o controlo deste fenómeno no arquipélago.

A propósito, muitos ainda consideram que a corrupção se implantou na «cultura» do funcionalismo público são-tomense, afectando seriamente a vida quotidiana dos cidadãos comuns que estabelecem relações com os entes públicos. De igual modo, a falta de vontade política para o estabelecimento de uma Instituição anti-corrupção e a falta de cooperação e coordenação entre os diferentes órgãos de soberania, contribuem seriamente para a subsistência da situação.

Assim, facilmente se pode constatar que as principais causas da proliferação da corrupção no arquipélago derivam sobretudo, das fragilidades estruturais do país e não propriamente da personalidade do indivíduo que a comete.

Em definitivo, são essencialmente as fragilidades estruturais, que criam um ambiente propício à prática da corrupção, destacando-se entre elas: a insuficiência de medidas legais, fragilidades institucionais, a ineficácia dos Tribunais e das Polícias, a falta de prestação de contas das instituições, a desorganização e ausência de controlo interno nos sectores da função Pública, a atribuição de salários extremamente baixos e desajustados à realidade do país, pouca envolvência da comunicação social e a fraca participação da sociedade civil e das comunidades locais no combate à corrupção.

3.1. O papel do Tribunal de Contas

Historicamente, o surgimento dos Tribunais de Contas teve como fundamento a necessidade de instauração de um «extra-poder», cuja finalidade seria, precisamente, o controlo dos três poderes clássicos – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário – previamente admitidos pela teoria montesquiana. Em outras palavras, os Tribunais de Contas surgem como tribunais especializados, de natureza financeira, posicionados ao lado dos demais poderes reconhecidos, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e de garantias para fiscalizar e julgar os actos da administração, denunciando e sancionando os eventuais excessos e omissões praticados pelos agentes públicos.

No sistema nacional são-tomense, a Constituição incluiu o Tribunal de Contas no elenco dos Tribunais, qualificando-o como órgão de soberania, a par do Presidente da República, da Assembleia Nacional e do Governo.³ Também a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, define-o como “*órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, com jurisdição e controlo financeiros no âmbito de toda a ordem jurídica da República Democrática de S. Tomé e Príncipe, tanto em território nacional como no estrangeiro, neste caso incluindo os serviços, organismos e representações no estrangeiro.*”⁴

Por conseguinte, para o devido cumprimento das suas atribuições como Órgão Supremo de Controlo, compete ao Tribunal de Contas:

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

³ Vide a b) do n.º do artigo 126.º da Lei n.º 1/2003, da Constituição da República de São Tomé e Príncipe.

⁴ Cfr. Artigo 1.º da Lei n.º 3/99, Lei Orgânica do Tribunal de Contas de 24 de Agosto de 1999.

- c) Fiscalizar previamente de modo sistemático ou pontual, a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos de que resulte receita ou despesa para alguma das entidades sujeitas ao seu controlo;
- d) Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, através da cooperação, nomeadamente por via de empréstimo, subsídios, avales e donativos;
- e) Realizar por iniciativa própria ou a solicitação da Assembleia Nacional ou do Governo auditorias entidades sujeitas a sua jurisdição.

Apesar da ameaça de reformas legislativas, orientadas para a redução de alguns poderes do Tribunal de Contas⁵, a sua posição estrutural e funcional, como órgão constitucional do Estado, independente e não inserido na Administração Pública, permiti-lhe assumir uma situação privilegiada no combate a corrupção em São Tomé e Príncipe.

Desde a sua instauração em 2003, o Tribunal de Contas, apesar das deficiências estruturais da administração pública são-tomense e dos ataques que tem sido vítima, vem desenvolvendo várias acções que, do ponto de vista prático, têm contribuído significativamente para o combate a corrupção no país.

Porém, avaliar o contributo de qualquer órgão para o combate a corrupção, sobretudo, num país onde o fenómeno parece estar instalado em quase todo o sistema do aparelho do Estado, é uma tarefa ao mesmo tempo difícil e ingrata.

De modo a obter um resultado consensual e aproximado à realidade, seguidamente, mediante critérios mais objectivos possíveis, trataremos de

⁵ A propósito, é elucidativo citar, neste sentido, um trecho do Relatório anual do Tribunal de Contas referente ao exercício de 2008, publicado no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, Edição 9/Maio de 2009: “*Como se pode constatar, tais acções não provêm de cidadãos comuns, mas sim do Governo e da Assembleia Nacional, onde efectivamente se encontram os responsáveis ou os representantes dos interesses postos em causa pelo Tribunal de Contas com a sua intervenção no combate à fraude e à corrupção. Parece desnecessário referir que tais acções do Governo e da Assembleia constituem não só caso inédito mas um autêntico absurdo em Estado de Direito onde as competências dos órgãos de soberania estão devidamente balizadas e em que deles é exigida a devida cooperação com vista à realização dos fins superiores do Estado e não o atropelo às disposições constitucionais e legais vigentes e inclusive a sua alteração, com violação de princípios constitucionais e legais, tudo isto, com o objectivo de branquear a fraude e a corrupção e abrir caminho para a generalizada apropriação dos bens e recursos públicos.*”

destacar **o papel do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe no combate à corrupção**, tendo em conta os resultados alcançados no âmbito das suas funções mais significativas, nomeadamente em sede da fiscalização prévia, da fiscalização sucessiva e da efectivação da responsabilidade financeira. De igual modo, para efeitos de comparação, tomaremos em conta os estudos sobre o estado e dinâmica da corrupção em São Tomé e Príncipe antes da Instauração do Tribunal de Contas.

3.1.1. A importância da fiscalização prévia

No âmbito das atribuições da fiscalização prévia, o Tribunal de Contas verifica se os actos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas e indirectas tipificados estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. A competência atinente ao exercício desta modalidade de fiscalização é exercida mediante a concessão ou recusa do visto nos actos jurídicos a ela sujeitos. Logo, a concessão do visto constitui requisito de eficácia destes mesmos actos ou contratos e, por outro lado, a sua recusa terá como efeito a ineficácia dos mesmos.⁶

Em face disso, é na fiscalização preventiva - impeditiva, coercitiva e pedagógica - que reside a maior eficácia de acção dos Tribunais de Contas no controlo da corrupção.

Ao lado desse controlo, é de todo coerente que os Tribunais de Contas sejam dotados de poderes punitivos severos, objectivando inibir o acto corrupto ainda no seu estado embrionário, pois mais vale evitar do que penalizar o autor da corrupção, já que a penalização deve ser vista como uma acção de última *ratio*.

Contrariamente, em São Tomé e Príncipe, as iniciativas legislativas em vez de contribuírem como instrumento de defesa dos interesses públicos têm retirado poderes ao Tribunal de Contas no controlo prévio dos contratos e licitações

⁶ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 7/99, Lei Sobre a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas, publicada no D/R n.º 7 de 20 de Agosto de 1999.

públicas celebrados entre o Estado e outros entes, favorecendo claramente os interesses privados.⁷

Não devemos olvidar que a autonomia e a independência dos Tribunais de Contas são condições *sine qua non* para o cumprimento da sua função institucional de combate à corrupção no sector público, sob pena de, estando o órgão controlador sujeito aos «malabarismos» do controlado, não se realizar qualquer controlo, em prejuízo da sociedade.

Assim, para que o Órgão Supremo de Controlo Financeiro funcione adequadamente, para além da consagração constitucional da autonomia e Independência do mesmo, é necessário que as suas normas de organização e funcionamento sejam igualmente inseridas no limite material da Constituição, evitando deste modo as influências ou alterações legislativas por parte dos órgãos políticos. Este é o caso da Constituição Portuguesa que para além de consagrar o Tribunal de Contas, no seu artigo 214.º, como Órgão Supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas, competindo-lhe «*dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei*», reconhece que o mesmo goza de garantia constitucional, nos termos do artigo 288.º, quando da revisão ou alteração legislativa, ou seja, deve o legislador respeitar a interdependência dos Órgãos de Soberania como limite material da Constituição. Acresce ainda a Constituição portuguesa que a competência do Tribunal de Contas pode ser ampliada por via de lei.

Nesta ordem de ideia, peca o legislador constituinte são-tomense, ao não reconhecer constitucionalmente o âmbito de jurisdição do Tribunal de Contas, nem consagra-lo no limite material da Constituição.

⁷ Por conseguinte, no Relatório de Actividades do Tribunal de Contas referente ao exercício de 2008, o Tribunal de Contas denunciou que “...o Governo, também em violação das normas constitucionais e legais vigentes, aproveitou introduzir um artigo num decreto-lei que aprova um tal Regulamento de Licitações, o célebre artigo 7.º, por via do qual se propôs retirar ao Tribunal de Contas a competência de verificar previamente os actos e contratos em que o Estado se engaja para a realização de suas obras o que não só constitui outro absurdo, pois era a via que restava ao Estado para se precaver da onda de desvio de fundos seus através de vários malabarismos que são feitos nos contratos de licitação e que, mesmo com a fiscalização prévia, alguns são passíveis de escapar à detecção, tal é a forma como a teia é montada.”

Porém, nos últimos anos os resultados alcançados pelo Tribunal de Contas no controlo prévio têm contribuído significativamente para a prevenção da corrupção em São Tomé e Príncipe. Foram vários os casos em que o Tribunal de Contas no exercício dessa sua competência constatou a existência de flagrantes violações dos interesses do Estado em proveito de particulares e nos quais recusou o visto ou devolveu os respectivos actos e contratos à instituição de proveniência para efeitos de sanção.

Entre as irregularidades previamente detectadas pelo Tribunal de Contas destacam-se as resultantes dos contratos de empreitadas de obras públicas, cujas cláusulas indiciavam para a existência de subfacturações consentidas e a inclusão de taxas ilegais destinadas a remunerar a título de gratificação ao corpo directivo de determinadas instituições do Estado.

Também no tocante à alienação dos bens do património de Estado foram detectados pelo Tribunal de Contas várias situações em que, através de nepotismo, os bens do Estado foram parar às mãos de privados sem qualquer tipo de controlo ou consideração por normas legais em vigor.⁸

A fiscalização prévia realizada pelo Tribunal de Contas é um excelente mecanismo de prevenção da corrupção, estimulando actuações mais transparentes na formalização de actos e contratos que envolvem o capital público. De igual modo, a sua função pedagógica permite uma redução significativa das situações propícias à corrupção, mediante o reenvio dos processos à proveniência para efeitos de correcção.

Não obstante a importância da fiscalização prévia do Tribunal de Contas no combate à corrupção, as últimas tendências legislativas visam sobretudo a

⁸ Caso das vendas ilegais de mais de 200 viaturas do Estado, cuja solução encontrada pelo Governo foi a aprovação de um Decreto que estabelece o regime de legalização extraordinária de venda dos veículos do Estado já alienados que não cumpriram os requisitos constantes nas legislações em vigor. Trata-se pois, de mais uma situação caricata no ordenamento jurídico são-tomense, onde o Estado ao invés de fazer valer o seu carácter de autoridade, criando normas que imponham a ordem e o sentido de respeito pela coisa pública, pretende mediante «artifícios normativos» amparar actos ilícitos.

eliminação desta competência. No seu Relatório de actividades de 2008, que nos permitimos novamente trazer à colação para aclarar a presente afirmação, o Tribunal de Contas destaca o seguinte:

“ Pois bem, a ir avante o Governo com a sua iniciativa, de eliminação do visto prévio, resta saber qual será a sorte da nova geração pois está à vista de todos a corrida desenfreada para a espoliação de tudo o que é do Estado: terrenos, casas, viaturas, etc., etc., para além de entrega, de bandeja e sem obedecer a critérios de transparência, de empresas, algumas das quais vitais para a economia nacional (...) Ora, sem o controle de um órgão independente como o Tribunal de Contas, então o Estado poderá despedir-se dos seus bens porque será uma autêntica auto-estrada para a apropriação tanto daqueles que até já se apropriaram de alguns que detêm na sua posse aguardando apenas esta oportunidade para a legitimação, como aqueles que ainda esperam também adquirir do mesmo modo, sem concurso público nem nada disso, uma vez que já não existe o controlo por parte de nenhum órgão independente...”

3.1.2. O papel das auditorias

Compete ao Tribunal de Contas no âmbito da sua fiscalização sucessiva ou a *posteriori*, exercida depois de terminado o exercício ou a gerência e elaboradas as contas anuais, às seguintes formas de controlo⁹:

- a) Realizar os trabalhos preparatórios conducentes a emissão do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) Registrar instruir, conferir e liquidar os processos de contas sujeitos a julgamento do Tribunal de Contas;
- c) Efectuar as averiguações, inquéritos, sindicâncias e auditorias que forem determinados pelo Tribunal.

Entre estas formas de fiscalização sucessiva, destacam-se as auditorias como meio fundamental da acção controladora deste Tribunal. Neste sentido a Lei orgânica do Tribunal de Contas enfatiza que o mesmo tem competência para

⁹ Cfr. Lei n.º 4/99

realizar, por iniciativa própria ou a solicitação da Assembleia Nacional ou do governo, auditorias às entidades sujeitas a sua jurisdição.

Nesta perspectiva, a realização de auditorias, de qualquer tipo ou natureza, constitui a vertente fundamental da actividade dos Tribunais de Conta no combate à corrupção, da qual resulta a emissão de recomendações que visam corrigir as infracções detectadas e facilitam a efectivação da responsabilidade financeira dos infractores.

Tanta é a importância desta ferramenta, que a INTOSAI deliberou em 1992 a aprovação e publicação das chamadas “**Normas de Auditoria da INTOSAI**”¹⁰, tendo em vista a uniformização dos procedimentos internacionais nesta matéria, garantindo assim um controlo eficaz das entidades auditadas.

De igual modo, a maioria dos estudos sobre as determinantes da corrupção apontam a falta de realização de auditorias periódicas como uma das principais causas da corrupção.

Em referência, num excelente estudo sobre a “*A Democracia e Corrupção. O caso de São Tomé e Príncipe*”, realizado em 2001, o lusoaustríaco Gerhard Seibert destacou que “*um factor da rotina crescente da corrupção em São Tomé e Príncipe foi o desaparecimento do controle dos fundos públicos nos primeiros anos da independência. Durante a época colonial todos os serviços públicos e departamentos tinham de submeter anualmente as suas contas para a auditoria ao Tribunal Administrativo em São Tomé, composto por quatro membros. Após a independência inicialmente este procedimento continuou, mas no correr de tempo foi sucessivamente abandonado. (...) Desde 1991 o Supremo Tribunal de Justiça é encarregado de fiscalizar todas as despesas públicas. Porém, o tribunal não teve condições de cumprir esta tarefa devido à falta de recursos financeiros, técnicos e humanos. Na prática, o controlo e a auditoria foram feitos pela Direcção das Finanças e a Inspecção Geral das Finanças que preparam anualmente o*

¹⁰ Publicado pelo Comité de Normas de Auditoria no XIV Congresso da INTOSAI – 1992, em Washington, D.F., Estados Unidos.

Orçamento Geral do Estado e autorizam as despesas programadas para os vários sectores. Contudo as regras foram frequentemente ignoradas e muitas operações foram realizadas fora do orçamento oficial.”¹¹

Porém, a partir do início das actividades do Tribunal de Contas em 2003, essa situação já se encontra superada, tendo o Tribunal realizado várias auditorias que permitiram a constatação de graves irregularidades na gestão dos bens e outros recursos públicos em diversos sectores do Estado, as que, conjuntamente com outras auditorias realizadas pela Inspeção Geral da Finanças, têm facilitado a realização de julgamentos em sede do Tribunal de Contas visando a efectivação da responsabilidade financeira.

3.1.3. A efectivação da responsabilidade financeira

A efectivação da responsabilidade financeira é, obviamente, um dos grandes desafios aos Tribunais de Contas no combate à corrupção, sobretudo, devido as conotações sociais que a mesma pressupõe, entre elas, a possibilidade de surgimento de represálias ou qualquer outro tipo de intimidação ou aliciamento externo. A propósito, no estudo realizado pelo professor Gerhard Seibert o mesmo também destaca que *“um aspecto crucial da expansão da corrupção [em São Tomé e Príncipe] é a ausência completa de sanções legais resultando numa impunidade total. Várias comissões de inquérito da Assembleia Nacional investigam casos de corrupção, mas nenhum destes casos foi levado ao tribunal. Desde a independência apenas um político proeminente foi julgado por corrupção pelo tribunal local (em 1996), nenhum político foi condenado. Em princípio a Constituição democrática providencia uma jurisprudência independente, mas na prática é pouco provável que os juízes sejam imparciais, visto que são expostos a subornos, intimidação e todos os tipos de influências externas.”¹²*

¹¹ Actas do VI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. As Ciências Sociais nos Espaços de Língua Portuguesa, balanços e desafios. ISBN: 972-9350-58-2, Edição Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2002.

¹² Idem.

Portanto, a possibilidade de efectivação de responsabilidade financeira dos infractores, tal como «a cereja em cima do bolo», é uma eficaz recompensa à fiscalização prévia e aos resultados da fiscalização sucessiva, permitindo a acção punitiva dos eventuais actos de corrupção detectados durante estas etapas.

Daí que a lei n.º 3/99 reconhece como uma das competências complementares do Tribunal de Contas, a possibilidade de “**efectivar, reduzir ou relevar a responsabilidade financeira decorrente de infracções Financeiras, contabilísticas e administrativas.**”

De igual modo, o supracitado diploma caracteriza as seguintes Infracções e Responsabilidades Financeiras:

- **Infracções financeiras típicas**, designadamente, o alcance, o desvio de dinheiros públicos e os pagamentos indevidos, as que implicam uma responsabilidade reintegrariam por parte dos infractores.
- **Irregularidades financeiras**, mormente, a não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas; falta de apresentação das contas nos prazos legal ou judicialmente fixados, entre outras violações de regras ou procedimentos que implicam uma responsabilidade meramente sancionatória.

Porém, importa lembrar que é ao Ministério Público que compete, havendo matéria passível de efectivação de responsabilidade financeira, requerer ao Tribunal de Contas uma tal efectivação.

Neste contexto, foi uma data histórica para São Tomé e Príncipe, o dia oito de Dezembro de 2009, que ficou marcada pelo início de um importante ciclo na efectivação das responsabilidades financeiras previamente detectadas no quadro das auditorias realizadas a instituições públicas no período compreendido entre 2005 e 2008.

O início de julgamentos no Tribunal de Contas, permitiu, num período de quatro meses, adoptar medidas no sentido da reposição de mais de cinco mil milhões de Dobras, o equivalente a mais de duzentos e cinco mil Euros, nos Cofres do

Estado. Neste âmbito foram responsabilizados vários gestores públicos, incluindo ministros e outras altas personalidades do Estado.

Finalmente, o combate à corrupção é uma tarefa que os Tribunais de Contas travam diariamente no exercício das suas funções, inibindo e reprimindo a prática da corrupção na administração pública. Todavia a grande batalha contra a corrupção não pode ficar restrita apenas às ISC. Não resta dúvidas que os tribunais de Contas, quando dotados de poderes suficientes, contribuem significativamente para o controlo deste fenómeno, mas para este efeito é vital a colaboração de todos os segmentos da sociedade, incluindo as demais esferas do poder.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: perspectiva e desafios das ISC-CPLP no combate à corrupção

Dada a globalização do fenómeno da corrupção que afecta em maior ou menor grau a todos os Estados e Nações, no primeiro ponto deste trabalho realçamos que a integração dos países em comunidades relativamente maduras, como é o caso da CPLP, vislumbra-se como uma excelente oportunidade para o esboço de medidas comuns de combate à corrupção no seio da comunidade.

De igual modo, enfatizamos, no segundo ponto, o tratamento jurídico internacional da corrupção, onde destacam-se as diferentes acções desenvolvidas por organizações como a ONU, a OCDE, a INTOSAI e outras organizações regionais, como a AFROSAI e a CREFIAF.

Assim, e uma vez traçados, no ponto anterior, os alicerces relativamente ao relevante papel do Tribunal de Contas no combate à corrupção, resta-nos apenas, identificar, mediante diagnóstico elucidativo, as principais circunstâncias internas e externas que contribuem positiva ou negativamente para um combate conjunto do fenómeno por parte das ISC-CPLP.

Quadro 2: Diagnóstico FOFA das ISC-CPLP para a elaboração de uma estratégia comum de combate à corrupção

	<i>Positivas</i>	<i>Negativas</i>
<i>Internas</i>	<p>FORÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Defesa da autonomia e independência das ISC nas Constituições de todo os membros; • Utilização das mesmas regras de fiscalização, nos termos das normas da INTOSAI; • A partilha de uma Língua comum. 	<p>FRAQUEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nem todas as ISC detêm todos os poderes necessários para o combate à corrupção; • Distanciamento geográfico entre os países da comunidade; • Baixa capacidade financeira da maioria das ISC membros.
<i>Externas</i>	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência da CPLP como comunidade experiente e madura, orientada para assumir novas formas de integração; • Existência de vários tratados e convenções internacionais que abordam o tema; • Possibilidade de Consolidar o processo de estruturação e reforço da capacidade interna da OISC-CPLP. 	<p>AMEAÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de uma rede significativa de dirigentes corruptos bem posicionados no poder; • Alterações legislativas visando reduzir os poderes das ISC; • Os níveis de pobreza bem patentes na maioria dos Estados membros.

Tal como referimos, a autonomia e independência das ISC é um factor chave para o estabelecimento de uma acção efectiva contra a corrupção. Neste sentido, o facto de todas as ISC, ostentarem estas garantias, constitui uma mais-valia para o esboço de uma estratégia comum visando o combate efectivo do fenómeno no espaço da comunidade.

Também, a integração das ISC como membros da INTOSAI, aplicando internamente as regras de auditoria estabelecidos por esta, facilita a uniformização dos procedimentos e medidas visando o controlo da corrupção.

Do mesmo modo, o domínio comum do Português é, sem duvida um grande factor de unidade e de projecção estratégica, facilitando o intercâmbio de conhecimentos e troca de experiência entre as diferentes ISC da comunidade.

A percepção política dos estados sobre a importância da língua como factor de projecção estratégica, adquire expressão inequívoca nas políticas externas dos países.

A adequada utilização das forças acima destacadas, certamente, permitirão o desenvolvimento de sinergias anti-corrupção potenciadas pelas mais variadas oportunidades, em termos da projecção externa das ISC membros. Neste plano, destaca-se a possibilidade de consolidar o processo de estruturação e reforço da capacidade interna da ISC-CPLP no combate à corrupção como uma das medidas visando a efectiva integração dos países da CPLP.

Por conseguinte, um dos desafios actuais da CPLP, como comunidade multicultural, é o estabelecimento de parcerias, tanto através das práticas cooperativas bilaterais e multilaterais, como no plano da concertação político-diplomática. Em ambos os contextos, adquire expressão a defesa dos interesses comuns da comunidade lusófona, como objectivo central, polarizador das acções conjugadas.

De igual modo, a existência de uma conjuntura jurídica internacional razoavelmente fértil em matéria de instrumentos de combate à corrupção, facilitará a implementação de estratégias comuns.

Porém, no estabelecimento de uma estratégia comum contra a corrupção, é igualmente necessário ter em atenção às circunstâncias negativas que poderiam influenciar as acções.

Não podemos deixar de reforçar que as acções e políticas desmedidas dos Governos, muitas vezes influenciadas pelas interferências de agentes corruptos bem posicionados na estrutura do Estado, constituem uma grande ameaça para a implementação de qualquer estratégia das ISC. Os ataques sofridos pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, que culminaram na diminuição dos seus poderes em matéria de fiscalização prévia, suscitam reflexões conjuntas orientadas para o reforço dos poderes das ISC no combate à corrupção.

Por outro lado, as bolsas de pobreza extrema existente na maioria dos países da Comunidade impõem amplo combate à corrupção.

Recomendações

Tendo em conta as considerações finais realçadas recomenda-se:

1. O desenvolvimento pelas ISC-CPLP de uma estratégia comum de combate à corrupção no espaço da comunidade;
2. A necessidade de ratificação pelos Estados membros da CPLP dos principais instrumentos jurídicos internacionais que abordam a problemática da corrupção; e
3. O reforço interno das capacidades das ISC no combate à corrupção.

Referências bibliográficas

1. Actas do VI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. “*As Ciências Sociais nos Espaços de Língua Portuguesa, balanços e desafios*”. ISBN: 972-9350-58-2, Edição Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2002.
2. AFROSAI, 11th Geral Assembly, “*Acordos Sul Africanos*”, Outubro 2008.
3. Assembleia Geral da AFROSAI-2008, Tema: “*O papel das SAI na luta contra a corrupção*”, Quênia, 2008.
4. International Journal Of Government Auditing, Abril 2009.
5. MEDEIROS, Herlander. “*Determinantes criminais da corrupção em São Tomé e Príncipe*”, Trabalho de Curso, Cuba, Maio de 2007.
6. Ministério da Justiça, Portugal, “*Prevenir a corrupção. Um guia Explicativo sobre a Corrupção e Crimes Conexos*”, , ISBN 978-989-8083-00-5. M2-Artes Gráficas, Lda, Janeiro de 2007.
7. PNUD, “Relatório do Desenvolvimento Humano 2003”, em <http://www.undp.org/undp/hdro>
8. Revista “Positios”, 20th UN/INTOSAI SYMPOSIUM, “*Active partner in the international anti-corruption network*”, Volume 2009/2a, Vienna, Austria, Agosto 2009.
9. Transparency International, “*Índice de Percepção de Corrupção 2009*”, em www.transparency.org.
10. Tribunal de Contas São Tomé e Príncipe, “*Relatório anual de Actividades 2008*”, publicado no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, Edição 9/Maio de 2009