

Tribunais de Contas  
Países de Língua Portuguesa



VII ASSEMBLEIA-GERAL DA OISC-CPLP



**Unidade-Disciplina-Trabalho**

TEMA:

**AS MELHORES PRÁTICAS ADOTADAS  
PELAS ISC NA ÁREA DA AUDITORIA**

Cidade da Praia – Cabo Verde

24 a 26 de outubro de 2012

## Índice

Introdução .....	3
Noção de boas práticas.....	4
As melhores práticas adotadas pelas ISC na área de auditoria.....	5
Cooperação e permuta de boas práticas .....	6
Conclusões e recomendações .....	10
Referências bibliográficas .....	11

## Introdução

A existência de uma organização de Instituições Superiores de Controlo de vocação universal, como a INTOSAI, e de outras de âmbito regionais e/ou sub-regionais como a AFROSAI, a EUROASAI, a OLACEFS, a OISC/CPLP, entre outras, representa evidência de que as ISC têm vindo a consolidar progressivamente o papel que lhes está cometido no quadro do controlo externo das finanças públicas nos seus respetivos Estados.

A constatação acima é perfeitamente compreensível num mundo contemporâneo, onde a ideologia política por que caracteriza a organização das sociedades tende, cada vez mais, a ser consentânea com os princípios do Estado de direito.

Assim, é intrínseca à noção de Estado de direito a observância por parte das autoridades instituídas e da sociedade, no seu sentido lato, de um conjunto de requisitos gerais, sendo que a transparência das contas públicas se assume como um indicador extremamente importante.

É justamente neste contexto que as ISC, enquanto entidades fiscalizadoras independentes, desempenham um papel crucial no Estado de direito, ou seja, são elas que, dotadas de mandato próprio, intervêm no sistema e conferem credibilidade às contas públicas, por via do seu parecer e outros mecanismos de controlo, permitindo, desta forma, os legítimos representantes do povo fazerem o necessário julgamento político da execução orçamental levada a cabo pela Administração, no decurso do exercício económico.

Como se perceberá, qualquer atividade empreendida pelo homem ou pela sociedade é passível de uma acumulação sistemática de experiências e de práticas, mais ou menos, ajustáveis em função da realidade observável (de natureza estrutural e/ou conjuntural). As atividades das ISC sujeitam-se também a esse pressuposto, sendo que o conhecimento e o intercâmbio de experiências poderão ajudar a congregar-se as melhores práticas e, no quadro

de cooperação internacional, facilitar a atuação eficaz das ISC nos seus respetivos contextos nacionais.

Deste modo, o presente trabalho é desenvolvido no sentido de, primeiro, aferir-se das melhores práticas adotadas pelas ISC na área da auditoria e, segundo, perceber-se de que forma essas práticas são fomentadas no seio das mesmas, em particular nas ISC lusófonas.

Para além da presente introdução, o trabalho comporta a seguinte estrutura: noção de boas práticas, as melhores práticas adotadas pelas ISC na área da auditoria, cooperação e permuta de boas práticas, conclusões e recomendações.

## **1. Noção de boas práticas**

A expressão “boas práticas” está em voga em todos os círculos da sociedade, nomeadamente, científico, político, jurídico, económico, cultural, desportivo, ambiental, entre outros. É, nos tempos modernos, um conceito transversal, querendo com isso dizer-se que independentemente da área profissional ou de atuação dos agentes, instituições e/ou organizações a sua pertinência não é ignorada.

De facto, a prossecução eficiente e eficaz de objetivos determinados passa pela adoção das melhores práticas conhecidas, associadas a áreas de intervenção correspondentes.

A omnipresente expressão deriva do inglês “*best practices*” e significa justamente o conjunto de técnicas identificadas e listadas como sendo as mais adequadas à realização de tarefa determinada. É comum, cada vez mais, em diversas profissões serem criadas e adotadas as designadas “normas de boas práticas”, com objetivo de orientar os respetivos profissionais na forma mais consentânea de atuação.

Assim, boas práticas no âmbito de auditoria são todas aquelas instituídas no seio das ISC e que contribuem para uma melhor prossecução dos objetivos fixados.

## **2. As melhores práticas adotadas pelas ISC na área de auditoria**

A noção transversal de boas práticas, acima plasmada, reforça a afirmação feita na introdução de que, no âmbito das suas atividades, as ISC também não estão isentas de adoção das melhores práticas de intervenção.

As ISC, como qualquer ente público, visam, em última instância, atingir resultados ótimos, por meio da observância do designado princípio dos 3E, a saber, economia, eficiência e eficácia.

O termo auditoria objeto de apreciação é, no contexto, tomado na sua mais vasta acepção e não no sentido restrito do designado controlo sucessivo e/ou concomitante realizado pelos serviços competentes das ISC. Para o efeito, entende-se por auditoria todo o tipo de controlo realizado pelas ISC, nomeadamente, o controlo prévio, sucessivo e concomitante, incluindo o parecer à Conta Geral do Estado.

A adoção e o intercâmbio das melhores práticas, no âmbito dos controlos realizados pelas ISC, permitem que as diferentes ISC tomem contacto com a dinâmica da disciplina científica de auditoria, bem como com as novas técnicas e metodologias que lhe são sucessivamente agregadas, fruto da evolução permanente por que caracteriza os conhecimentos.

As melhores práticas adotadas pelas ISC no âmbito da auditoria poderão, eventualmente, ser abordadas de formas diversas, mas sendo a cooperação que se estabelece entre elas, a diferentes níveis, a modalidade privilegiada de permuta e de apropriação dessas práticas.

A cooperação aqui aludida tem sido estabelecida por meio de cooperação multilateral, cujo palco principal é a INTOSAI e organizações regionais e/ou sub-regionais e ainda a nível bilateral.

### **3. Cooperação e permuta de boas práticas**

Tal como decorre do último parágrafo do item anterior, a cooperação entre as ISC tem representado a forma mais corrente de troca de experiências e de boas práticas entre as ISC. Neste sentido, importa-nos demonstrar as diferentes instâncias em que a cooperação tem lugar e, conseqüentemente, o intercâmbio e a apropriação das melhores práticas associadas ao universo de auditoria.

#### **3.1. A nível multilateral destacam-se:**

##### **a) INTOSAI**

No quadro da INTOSAI, as boas práticas têm sido comunicadas e apropriadas por meio de documentos reitores desta organização, nomeadamente, a Declaração de Lima<sup>1</sup>, o Código de Ética<sup>2</sup>, as Normas de Auditoria<sup>3</sup>, as Diretrizes distintas<sup>4</sup>, entre outros. É importante referir-se que a INTOSAI tem atualizado os documentos reitores de atividades de auditores, de tempo em tempo, no intuito de que estes possam refletir as melhores práticas, entretanto, surgidas.

##### **b) Organizações regionais e sub-regionais**

A cooperação entre as ISC, a níveis regional e sub-regional, tem sido, de igual modo, de capital importância, tendo em conta a proximidade de várias ordens que as caracterizam.

---

<sup>1</sup> Fundamenta e apresenta conceitos gerais sobre a auditoria ao setor público.

<sup>2</sup> Declara valores e princípios que orientam o trabalho diário do auditor.

<sup>3</sup> Contêm princípios para a realização de auditorias.

<sup>4</sup> Oferecem assistência prática às ISC para que implementem e adaptem as Normas às respectivas normas nacionais.

Para além da atribuição primeira e universal de controlo financeiro do Estado, as ISC, congregadas em organizações regionais e sub-regionais, partilham inúmeras afinidades, tais como, linguística, histórica, cultural, formas de organização política e administrativa, bem como modelo jurisdicional.

As afinidades apontadas são passíveis de propiciar um ambiente onde a comunicação e a partilha de boas práticas sejam mais eficazes.

### ***b.1) Integração regional e sub-regional do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe e boas práticas de auditoria.***

O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, no quadro das suas relações regionais e sub-regionais, integra, numa primeira linha, a AFROSAI e a OISC/CPLP.

No que respeita à AFROSAI, o Tribunal tem mantido relações privilegiadas com o CREFIAF (ala sub-regional francófona da Organização), sendo esta uma integração justificável à luz da localização geográfica do país.

Deste modo, no âmbito do programa de reforço das capacidades institucionais desenvolvido pelo CREFIAF, com apoio de parceiros internacionais, os técnicos do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe têm tido oportunidade de participar em ações<sup>5</sup> de capacitação anuais (cursos e ateliês), em vertentes diferenciadas, por via das quais são ministradas as melhores práticas adotadas pelas ISC na área de auditoria.

A nível da OISC/CPLP, a modalidade de cooperação estabelecida tem sido também extremamente positiva. De facto, tendo em conta as imensas afinidades por que caracterizam os membros da nossa Organização, esta tem representado, por excelência, o palco de comunicação e de permuta de boas práticas em auditoria e outras experiências.

Assim, o intercâmbio de boas práticas tem sido promovido por meio de implementação de ações de formação diversas, nomeadamente, cursos, ateliês e outros eventos, por via dos quais os técnicos se apropriam de ferramentas

---

<sup>5</sup> Vide Relatório de Atividades e Contas, 2011

indispensáveis ao trabalho do auditor e, por conseguinte, para o melhor desempenho geral das ISC.

A esse propósito, importa realçar as ações de formação anualmente organizadas pelo Tribunal de Contas da União e facilitadas pela Secretária-geral da OISC/CPLP, nas quais os auditores do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe têm tido oportunidade de participar e de se atualizar em relação às melhores técnicas e outras práticas de auditoria.

A produção e a remessa de documentação técnica por parte de Centro de Estudo e Formação da OISC/CPLP, sediado junto ao Tribunal de Contas de Portugal, têm contribuído igualmente para a promoção de boas práticas junto das ISC lusófonas.

O Plano Estratégico da nossa Organização, cobrindo o período 2011- 2016, prevê no quadro das estratégias, objetivo nº1, a capacitação institucional das ISC membros, por meio de desenvolvimento de competências essenciais ao bom funcionamento destas. Para efeito, no âmbito das ações a serem executadas, prevê a implementação de programas de estágios e visitas de estudo em áreas de interesse dos diferentes membros, justamente, como forma de fomentar as melhores práticas existentes.

### **3.2. Relações bilaterais**

As relações bilaterais entre o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe e os demais integrantes da OISC/CPLP, no que respeita às boas práticas aplicáveis à auditoria, têm sido igualmente muito positivas. Nesse âmbito, o histórico das ações implementadas, visando o fortalecimento do controlo por parte do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, desde a sua institucionalização, em 2003, tem passado por contatos bilaterais, em diferentes momentos, com cada uma das instituições homólogas lusófonas.

Refira-se, por exemplo, ao protocolo de cooperação, assinado entre os Tribunais de Contas de Portugal e de São Tomé e Príncipe, em Junho último, onde se reconhece que a complexidade das atribuições cometidas às ISC

demanda necessariamente trocas de conhecimentos e de experiências. Para efeito, o protocolo prevê a realização de ações conjuntas de formação, sendo de destacar, entre elas, cursos de auditoria.

A troca de documentação técnica sobre a auditoria e outras ações, que possam contribuir para o desenvolvimento de ambas instituições, são tidas também, no quadro do protocolo, como boas práticas a serem implementadas.

Para além do protocolo referido, merecem ainda destaques diversas visitas de estudos realizadas pelo responsáveis e auditores do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe ao Tribunal de Contas de Portugal, aquando da sua institucionalização, como forma de se inteirar do funcionamento dos diferentes departamento de controlo e, mais recentemente, com o propósito de melhor se adestrar relativamente aos procedimentos observáveis no âmbito do parecer à Conta Geral do Estado.

Iguais visitas, aquando da institucionalização do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, foram realizadas aos Tribunais de Contas da União, de Cabo Verde e de Angola.

Ainda no contexto da relação bilateral, refira-se também, ao programa de cooperação extremamente importante e muito proveitoso implementado durante os últimos meses entre o Tribunais de Contas da União do Brasil e o de São Tomé e Príncipe com vista à capacitação técnica dos auditores no âmbito da apreciação e posterior parecer à Conta Geral do Estado.

Tratou-se de um trabalho que envolveu um grande nível de empenhamento e que traduz bem a forma como as ISC podem cooperar na divulgação e apreensão mútua das melhores práticas existentes, fruto de conjunturas particulares ou gerais de cada uma das nossas instituições irmãs.

No que concerne ao Tribunal de Contas de Angola, existiu sempre uma relação bilateral de grande proximidade, em virtude da própria conjuntura histórica particular que unem os Estados angolano e são-tomense, desde os primeiros tempos das respetivas independências nacionais.

Assim, na senda de outras ações desenvolvidas em comum, que visou igualmente o intercâmbio e a capacitação dos técnicos de ambos Tribunais, no pretérito mês de julho, realizou-se em Luanda uma reunião de trabalho entre os Presidentes dos Tribunais Contas de Angola e de São Tomé e Príncipe, tendo ficado acordado, para breve, a assinatura de um protocolo de cooperação, que privilegiará formação para os auditores e o fomento de boas práticas entre as duas ISC.

Relativamente aos Tribunais de Contas de Moçambique e da Guiné-Bissau, bem como ao nosso mais recente membro OISC/CPLP, Câmara de Contas de Timor Leste, o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe pondera igualmente a assinatura, a breve trecho, de um protocolo de cooperação e de assistência técnica, que priorizará, dentre outras, formação conjunta de auditores e promoção de boas práticas.

## **Conclusões e recomendações**

Em jeito de conclusão, pode-se afirmar que auditoria é um termo vasto, suscetível de ser abordado sob vários prismas, mas identificando-se sempre, no contexto das ISC, com o controlo externo e independente. A fiscalização sucessiva e concomitante, a fiscalização prévia ou ainda a apreciação e o parecer à CGE, de forma particular, bem como outras formas de controlo constituem auditoria no seu sentido lato do termo.

Tendo em conta a transversalidade por que caracteriza a expressão boas práticas, ela é aplicável ao domínio de auditoria externa. A cooperação entre as ISC, a diferentes níveis, nomeadamente, multilateral e bilateral, tem representado a modalidade cimeira de divulgação e apropriação das melhores práticas de auditoria instituídas.

No contexto amplo de cooperação entre as ISC, a área de formação constitui, por excelência, o vetor de transmissão mútua das referidas boas práticas.

Assim, em jeito de recomendação, espera-se que a cooperação entre as ISC lusófonas, quer a nível multilateral, quer a nível bilateral deva continuar a ser incentivada e estreitada cada vez mais, com o objetivo de se comungar as melhores práticas de auditoria existente no seio de cada uma delas.

Para feito, deverá ter-se sempre em atenção a necessidade de se aperfeiçoar técnicas condizentes com o papel de controlo externo e independente que está cometido às ISC.

A formação profissional, contínua e conjunta dos auditores, bem como a troca de bibliografia especializada e outras ações, facilitarão a divulgação de boas práticas em auditoria, pelo que deverá ser privilegiada, no seio da OISC/CPLP.

## **Referências bibliográficas**

- INTOSAI, Código de Éticas e Normas de Auditoria, Comissão de Normas, 2001, Viena.
- INTOSAI, 1977, Declaração de Lima de Diretrizes sobre os Preceitos de Auditoria, Lima.
- OISC/CPLP, Plano Estratégico da OISC/CPLP 2011-2016.
- Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, Relatório Anual de Atividades e Contas 2011, São Tomé.