

# TEMA I

## INFLUÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

### Sumário

1. Introdução
2. Percurso Legislativo
3. A dupla influência dos Tribunais de Conta nos processos de reformas administrativas
4. Conclusões
5. Recomendações

## I – Introdução

Antes de abordarmos o tema que nos foi proposto – **Influência dos Tribunais de contas nas Reformas Administrativas** – permitam-nos felicitar a organização pela sua feliz escolha e exprimir os nossos mais profundos e sinceros agradecimentos pelo convite que nos foi endereçado.

Na abordagem do tema procuraremos fazer mais uma reflexão partilhada e problematizante do que trazer soluções acabadas, até porque a nossa experiência no que se refere ao tribunal de contas, é ainda bastante diminuta.

A referência às formas de controlo exercido pelo tribunal de contas no quadro jurídico-normativo aprovado em 1999 é imprescindível, bem como todo um conjunto de iniciativas concebidas ou medidas tomadas pelo poder executivo tendo em vista a melhoria do sistema estatal de prestação de serviços e ainda o mecanismo de *inputs* resultante do funcionamento do tribunal nas reformas.

Porém, antes de fazermos uma incursão pelo tema objecto de análise, gostaríamos de ensaiar de forma breve, mas não perfunctória, a evolução legislativa sobre fiscalização das despesas e contas do Estado que se verificou na nossa “Coroa do mar<sup>1</sup>”.

## II – Percurso Legislativo

Como deve ser provavelmente do vosso conhecimento, estamos actualmente numa fase de arranque com vista à instalação do tribunal de contas em São Tomé e Príncipe. Ora, para além das influências que possa vir a ter (e terá com certeza) nas reformas administrativas, a criação e instalação do tribunal de contas é, e representa de per si, uma reforma administrativa. Como sabeis, o tribunal de contas é um órgão fundamental da administração pública em qualquer Estado Democrático e, independentemente das soluções que se adoptem do ponto de vista da sua arrumação orgânica e orçamental, não é um organismo dependente de qualquer ministério. É um verdadeiro tribunal com a particularidade de disciplinar a realização das despesas e julgar as contas do Estado.

Em São Tomé e Príncipe, as atribuições do tribunal de contas têm sido exercidas pelo Pleno do Supremo Tribunal de Justiça nos termos do disposto na Lei n.º 8/91, de 9 de Dezembro (Lei de Base do Sistema Judiciário). Com efeito, nos termos do disposto nas alíneas c), d) e e), do n.º6, do artigo 15º, da Lei de Base do Sistema Judiciário, compete ao pleno do Supremo Tribunal de Justiça:

- (i) “Julgar a conta geral do Estado;
- (ii) “Julgar a conta dos organismos ou serviços públicos com bens ou fundos do Estado afectados a determinados fins especiais”;
- (iii) “Exercer a função fiscalizadora da legalidade administrativa de quaisquer actos e contratos que envolvem despesas do Estado, mediante exercício das operações do exame e visto nos termos vigentes na lei”.

---

<sup>1</sup> Coroa do mar – é o mesmo que dizer São Tomé e Príncipe. – Feliz título do escritor São-Tomense, Carlos do Espírito Santo.

E o Supremo Tribunal de Justiça continua a exercer essas atribuições, com a quase que inevitável subalternização das questões que se relacionam com o controlo financeiro em relação aos assuntos próprios do tribunal judicial, não obstante a publicação em finais de Agosto de 1999 de vários diplomas legais relativos ao Tribunal de Contas.

1. Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei n.º 3/99. De 20 de Agosto);
2. Lei Relativa aos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas e o Respectivo Quadro de Pessoal (Lei n.º 4/99, de 20 de Agosto);
3. Lei Sobre Procedimentos no Tribunal de Contas (Lei n.º 5/99, de 20 de Agosto);
4. Lei sobre os Emolumentos a Cobrar pelo Tribunal de Contas (Lei n.º 6/99, de 20 de Agosto);
5. Lei Sobre a fiscalização Prévia do Tribunal de Contas (Lei n.º 7/99, de 20 de Agosto);
6. Lei sobre Prestação de Contas (Lei n.º 8/99, de 20 de Agosto).

A Lei n.º 3/99, de 20 de Agosto que criou o Tribunal de Contas definindo-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” – vide artigo 1º, n.º 1 e 2 – com competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e efectuar o controlo prévio, concomitante e sucessivo (artigo 16º). Nos termos desta lei, do ponto de vista de arrumação orgânica, o tribunal de contas está enquadrado no âmbito do poder judicial sendo único na sua ordem.

Quanto às modalidades de controlo, a lei prevê como acima ficou dito a fiscalização sucessiva, fiscalização concomitante, fiscalização prévia. Esta última deve ser feita de forma sistemática ou pontual e tem como fito a verificação da conformidade legal genérica ou específica dos actos ou contratos do Estado e das demais entidades públicas sujeitas a este tipo de controlo (vide artigo 1º da Lei n.º 7/99). A desconformidade ou a inobservância dos requisitos legais (falta de cabimento em rubrica orçamental própria, nulidade, ilegalidade do acto que possa alterar o resultado financeiro) implica a recusa de visto por parte do tribunal.

A fiscalização concomitante faz-se relativamente aos actos e contratos que não devam ser enviados à fiscalização prévia. Aqui, a realização de relatório facilita a verificação da conta e o processo de responsabilização financeira.

A fiscalização sucessiva encontra a sua justificação na necessidade de avaliar os processos de tomada de decisão e de fiscalização interna bem como apreciação da legalidade e correcção financeira, a economia, eficácia e eficiência da gestão financeira das instituições sujeitas a essa tipo de controlo.

Para além dessas formas de controlo e para cumprir as suas tarefas o tribunal tem que realizar diversos tipos de auditorias e proceder a verificação de contas.

Apesar da definição há mais de dois anos de todo este quadro jurídico-normativo com a previsão das formas de controlo e efectivação de responsabilidade financeira, só agora se vislumbra a entrada do tribunal em regime de instalação. Várias são as razões que impediram o arranque do tribunal mas pouco importa agora a sua enumeração.

Certo é que, ao fazermos fé nas intenções do Governo plasmadas no ponto 3 do seu Programa, em breve o tribunal de contas será uma realidade em São Tomé e Príncipe. Trata-se de uma instituição que há muito fazia falta no panorama das instituições da democracia são-tomense e a sua introdução significa um aperfeiçoamento dessa democracia na medida em que, sendo um mecanismo de sindicância, fiscalização e controlo da legalidade administrativa e regularidade financeira das acções e contas do Estado, permite, ao tornar mais transparente a gestão da coisa pública, a credibilização do próprio Estado perante os seus cidadão e funciona como factor de aproximação e de confiança destes em relação àquele.

Nessa medida podemos ou não considerar a criação e entrada em funcionamento do tribunal de contas em São Tomé e Príncipe como a mãe e mais esperada de todas as reformas administrativas? Tendo como desiderato uma melhor prestação de serviços ao cidadãos e uma maior, mais eficiente e eficaz gestão dos recursos, quaisquer que sejam as outras iniciativas de reformas administrativas que venham a ser desenvolvidas como por exemplo:

1. Processo e políticas de modernização, desburocratização, descentralização ou simples simplificação da administração Central do Estado;
2. Políticas de reforço da capacidade de organização, gestão e funcionamento das instituições do Estado;
3. Políticas de reforma legislativa e do sistema judiciário e introdução de mecanismo de rigor e transparência na gestão da coisa pública;
4. Políticas de privatização etc.

Todas elas previstas no programa do governo santomense, porque implicam custos, terão ou não necessariamente que se sujeitar ao controlo do tribunal de contas?

### **III – A Dupla Influência do Tribunal de Contas nos Processos de Reformas Administrativas**

E com base nas questões acima enunciadas é possível, do nosso ponto de vista e salvo melhor opinião, perspectivarmos os tipos de influências que o tribunal de contas pode ter nas reformas administrativas. Essas influências podem, quiçá, ser vistas em duas perspectivas de análise:

Uma perspectiva positiva (influência positiva) na medida em que o Tribunal, exercendo o controlo da legalidade administrativa e regularidade financeira das despesas e contas do Estado e dos seus organismos ou serviços, funcione, por um lado, como guardião da gestão rigorosa, eficiente e transparente dos recursos financeiros disponíveis e, por outro, factor de credibilização do Estado e da reconquista da confiança por parte dos cidadãos. Por conseguinte, todas as reformas administrativas serão feitas com as limitações decorrentes da competente tarefa fiscalizadora do tribunal de contas quanto a contenção das despesas e do défice orçamental. Digamos que a intervenção do tribunal nessa

perspectiva é mais pedagógica na medida em que se procura estabelecer uma cultura de rigor, legalidade e responsabilidade na execução orçamental, garantindo uma actuação estatal dentro dos limites constitucionalmente previstos e aceites.

Importará dizer ainda que, para o próprio funcionamento do tribunal de contas, se exigem iniciativas reformistas como:

- a) o aperfeiçoamento da legislação específica e com ela a modernização do quadro legislativo do Estado;
- b) formação e capacitação e recrutamento dos recursos humanos mais capazes em várias áreas do conhecimento;
- c) a informatização dos serviços e aumento da eficiência e da produtividade.

Ora, isto evidencia que a criação do tribunal de contas além de ser, por si só, uma reforma administrativa, o seu pleno funcionamento impulsiona a modernização do Estado, uma vez que reclama a introdução ou melhoria de ferramentas e equipamentos de trabalho que permitam a sua mais eficiente actuação.

À outra vertente chamaríamos de vertente negativa (ou menos positiva) na medida em que o controlo feito pelo tribunal pode retardar em certa medida as acções do Estado no capítulo das reformas administrativas que impliquem aumento de despesas. É que por vezes as reformas, porque exigem uma rápida introdução de outras valências, quer na prestação eficiente dos serviços ao utente, quer na qualificação ou capacitação e recrutamento dos recursos humanos, quer ainda na criação, reestruturação das instituições e órgãos do Estado, implicam a realização de despesas públicas encontrando, por isso, entraves no controlo prévio que é efectuado pelo tribunal. Perspectiva em que o tribunal é apelidado, não raras vezes, de força de bloqueio das iniciativas do executivo.

Essas duas perspectivas de análise das influências que o TC pode exercer nos processos de reformas administrativas não são estanques, mas antes se inter-relacionam, uma condicionando e determinando a outra.

Todavia, dúvidas inexistem de que o tribunal de contas na medida em que cumpre o papel que lhe está destinado impõe um maior rigor, eficácia, eficiência e responsabilidade na gestão da coisa pública fazendo valer o aforismo "*salus publica suprema lex*".

#### **IV – Conclusões**

De todo o exposto podemos enunciar as seguintes conclusões:

1. A criação e instalação do Tribunal de Contas é, e representa de per si, uma reforma administrativa.
2. O Tribunal de Contas é um Órgão Fundamental da administração pública em qualquer Estado Democrático onde a gestão da coisa pública é feita tendo em conta o bem comum e o futuro colectivo.

3. A acção do Tribunal sobre os programas de reformas administrativas pode ser analisada em duas vertentes sendo positiva e outra negativa (ou menos positiva).

### **V- Recomendações**

Atendendo ao relevante papel que cabe ao Tribunal de Contas nas modernas sociedades democráticas impõe-se:

- a) O aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos e o reforço da sua área e capacidade de intervenção bem como a previsão de mecanismo sancionatório para as instituições que não colaborem ou dificultem a situação do Tribunal.
- b) Alargamento do âmbito do poder jurisdicional do tribunal dando às suas decisões uma maior vinculação.
- c) Para os países que ainda não institucionalizaram o Tribunal de Contas, recomenda-se que os esforços sejam feitos e medidas tomadas para que este importante órgão da democracia seja uma realidade e possa funcionar como factor credibilizador do Estado.

Deixamos aqui o nosso modesto contributo sobre uma temática cuja complexidade é evidente e sobre a qual, apesar da nossa pouca experiência, quisemos trazer algumas ideias para suscitar debate e reflexão. Se isto acontecer ficaremos satisfeitos por termos cumprido o objectivo que vos propusemos no início da nossa intervenção.

Terminamos agradecendo a paciência com que nos escutaram.

Bem haja.

Supremo Tribunal de Justiça, São Tomé, ao 01 de Outubro de 2002.