

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU

**IV ASSEMBLEIA GERAL DA OISC/CPLP
MAPUTO, MOÇAMBIQUE, 18 A 22 DE JULHO DE
2006**

TEMA TÉCNICO I:
**AS RECOMENDAÇÕES DA ISC E O
ACOMPANHAMENTO DO SEU ACATAMENTO**

INDICE

1. Introdução	2
2. Conceitos.....	3
2.1. Relatório	3
2.2. Conclusão.....	4
2.3. Recomendações	5
3. Acompanhamento	6
4. Conclusão	10
5. Recomendações	11
6. Documentos de consulta	12

INTRODUÇÃO

Uma das importantes missões a que as ISC são chamadas a cumprir é a realização de auditorias às entidades sujeitas a sua jurisdição. Isto é, proceder a exame ou verificação da conformidade de procedimentos utilizados pelas entidades controladas com determinadas regras, normas ou objectivos, nas suas acções de gestão.

Esse processo de exame ou verificação, por norma, conduzido por equipas constituídas de pessoas idóneas, tecnicamente preparadas, com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, visa essencialmente a formulação de uma opinião sobre a matéria verificada. A opinião formulada, comporta, geralmente, conclusão e recomendações sobre entidades verificadas e são direccionadas à melhorar a performance das mesmas.

Para falar de recomendações das ISC, seria bom lembrar aqui, que um processo de verificação compreende várias fases, nomeadamente:

- Ø fase de planeamento;
- Ø fase de execução ou exame;
- Ø fase de avaliação e elaboração do relatório.

Interessa-nos, no caso vertente, a fase do relatório, pois é nesta fase que o auditor emite sua opinião sobre a matéria auditada e formula recomendações sobre entidade verificada.

Tal como dissemos atrás, as recomendações saídas de um processo de verificação das ISC, são direccionadas à melhorar a performance de entidades sob sua jurisdição, por isso, elas devem ser acatadas por essas entidades.

Para assegurar que as recomendações, como medidas correctivas, foram tomadas em consideração e que foram efectivamente aplicadas pelas entidades controladas, é necessário que uma acção

de acompanhamento seja levada a cabo pelas ISC, como forma de certificação da performance alcançada pelas entidades controladas e do rendimento das ISC.

Ao abordarmos aqui o tema " As Recomendações das ISC e o Acompanhamento do seu Acatamento", ao nosso ver, torna imperioso, abordar alguns conceitos de base sobre esta matéria, nomeadamente:

- Relatório de um processo de exame ou verificação;
- Conclusão;
- Recomendações e
- Acompanhamento.

Por outro lado, quer parecer-nos interessante, efectuar uma análise, ainda que sucinta, sobre o acompanhamento e o acatamento das recomendações no Tribunal de Contas da Guiné - Bissau.

CONCEITOS

RELATÓRIO

O relatório constitui a fase final de um processo de exame ou verificação. Seu objectivo é de comunicar os resultados sobre a matéria examinada ou verificada, devendo, por isso, satisfazer certas exigências, para poder transmitir o conhecimento concreto da entidade verificada.

Os princípios de orientação que caracterizam o relatório de um processo de verificação exigem que a informação seja apresentada sob forma descritiva ou quantificável. Estes princípios são definidos nos parágrafos 4.0.8 à 4.0.24 das normas da INTOSAI e ditam que um relatório de qualidade deve ser completo, exacto, objectivo, convincente, claro e conciso.

Com efeito, o relatório dum processo de exame ou verificação deve absorver elementos principais referenciados nos parágrafos 4.0.21 à 4.0.26 das normas da INTOSAI, nomeadamente: Introdução; Apresentação sumária da entidade verificada; Desenvolvimento de constatações relevantes; Conclusão e Recomendações.

Apesar de tratar-se de uma abordagem sucinta, é de todo interesse sublinhar que o relatório de exame ou verificação, funciona como espelho das ISC. Pois a boa imagem ou reputação de uma ISC depende da qualidade de relatórios que ela produz como resultado do seu trabalho. Por isso, esses relatórios devem conter observações e conclusões que possam resistir a um exame crítico. Isto é, eles devem ser sustentados por adequados elementos de provas, capazes de justificar as recomendações feitas e poder convencer os destinatários e/ou utilizadores sobre factos evocados.

Em suma, o relatório é o resumo de toda a matéria julgada importante para ser apresentado como resultado de um processo de verificação. Portanto, as recomendações, matéria desta nossa abordagem, devem ser objecto de seguimento pelas ISC, como forma de certificar-se do seu acatamento pelas entidades verificadas.

CONCLUSÃO

Duma maneira geral, a conclusão é o destaque dos domínios de gestão que tenham sido objecto de constatações julgadas importantes ao longo do processo de verificação. Ela é um convite que se formula aos responsáveis da entidade verificada a remediarem, através de medidas adequadas, tanto internas assim como externas, os procedimentos utilizados na gestão e que não tenham obedecido a determinadas regras, normas ou objectivos.

A conclusão constitui o resumo das recomendações. Ela anuncia o que deve ser corrigido, por isso, ela deve ser redigida com

mensagens curtas que resumem todos os trabalhos da verificação ocorrida.

RECOMENDAÇÕES

O papel das ISC em matéria de exames ou verificação é de avaliar a gestão com vista a pôr em evidência as anomalias e emitir sobre elas, sugestões de melhoria ou reforma. As recomendações são, por isso, meios de que as ISC dispõem para esse efeito.

As recomendações sugerem o tipo de melhoria desejada. Por isso, quando as lacunas ou anomalias são assinaladas, as recomendações servem de meios de orientação para tomada de medidas correctivas.

Com efeito, as recomendações devem ser adaptadas às constatações destacadas ao longo do processo de exame ou verificação. Elas devem ser apropriadas ao contexto e a realidade da entidade verificada.

Desse modo, as recomendações devem ser construtivas, plausíveis e realizáveis. Isto é, ao formular recomendações, deve ter-se em conta, os custos e a realizabilidade das mesmas. Igualmente, deve ter em conta, eventuais consequências que possam advir da aplicação dessas recomendações. Portanto, é de interesse acautelar-se sobre se a entidade verificada poderá, efectivamente, implementar as tais recomendações.

Ao formular recomendações de um processo de verificação, deve ter em conta textos legislativos e regulamentares de que a entidade verificada é regida. O aspecto de coerência é muito importante, isto é, não deve haver contradição entre as diferentes recomendações.

Todavia, as recomendações devem ser perfiladas por sua natureza. Ou seja, ao formular recomendações, deve ter-se em conta matérias, por exemplo, do índole de procedimentos no âmbito de

execução orçamental ou de carácter financeiro; matéria de carácter administrativo ou disciplinar e matéria penal.

ACOMPANHAMENTO

Se o objectivo final de exames ou verificações que as ISC levam a cabo é de emitir uma opinião sobre o estado de "saúde" de entidades examinadas, com vista a melhorar o funcionamento das mesmas, é lógico que as ISC se interessem pela certificação da aplicação dessa opinião, ou seja, pelo acompanhamento das suas recomendações.

Entre outros objectivos, o acompanhamento visa, nomeadamente:

- ü Saber se as anomalias detectadas estão resolvidas;
- ü Determinar se os resultados de verificações feitas têm um impacto;
- ü Incitar o melhoramento das práticas da gestão de instituições;
- ü Avaliar o rendimento das ISC.

O acompanhamento é feito através de equipas de avaliação. As avaliações são planificadas pelas ISC, a partir das recomendações de relatórios de verificações anteriormente efectuadas.

As avaliações, uma vez planificadas, elas devem ser comunicadas às entidades visadas, antes de serem efectuadas. Geralmente, a finalidade destas avaliações é de proceder a recolha de informações sobre a entidade e a exploração de novos dados que vão servir de base de comparação do estado actual de performance da instituição com aquele antes da última verificação. No fim dos trabalhos de avaliação, deve ser produzido um relatório.

Para falar do relatório final de uma missão de avaliação, estamos abrindo um capítulo muito interessante sobre o tema objecto desta nossa abordagem. Pois importa saber a quem se destina este relatório?

Outras questões interessantíssimas poderão ser colocadas na mesma óptica. Por exemplo: todas as ISC terão mesmo o mandato

para proceder ao acompanhamento do acatamento das suas recomendações? Que disposições legais são aplicáveis quando a

recomendações das ISC não são acatadas pelas entidades por elas verificadas?

É verdade que as ISC, em geral, têm um objectivo comum que é o de velar pela boa gestão da coisa pública. Contudo, as formas de enquadramento jurídico nos diferentes países, pode ditar, algumas diferenças entre as ISC, do ponto de vista das suas competências.

Algumas ISC vêm seus poderes consagrados na Constituição, outras têm-nos assentes nas leis ordinárias. Aquelas de natureza de Tribunais de Contas, exercem controlo jurisdicional e controlo não jurisdicional, com poderes de julgamento. As de natureza de Auditorias Gerais, Inspeções Superiores do Estado, Câmaras de Contas, etc. não têm competências em matéria de julgamentos de Contas (fixação de acórdãos) e de responsabilidade financeira (responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade sancionatória ou punitiva). Suas prestações são destinadas à outros Órgãos, tais como a Presidência, o Parlamento, o Governo ou o Supremo Tribunal de Justiça.

Começemos pela definição do relatório de acompanhamento ou avaliação. Este relatório, em suma, é o fornecimento de uma opinião sobre os progressos alcançados por uma entidade examinada ou verificada, relativamente às recomendações ou questões levantadas.

Se esta definição é aceite, importa então analisar as questões atrás colocadas.

Vejamos o caso concreto do Tribunal de Contas da Guiné - Bissau. Este foi criado por Decreto - Lei n.º 7/92 de 27 de Novembro do então Conselho de Estado, diploma legal que aprovou igualmente a respectiva Lei Orgânica, carecendo, no entanto, de consagração constitucional, embora a Constituição em vigor deixa em aberto a possibilidade da sua criação (alínea b, nº 2, art. 121º da CR).

No art. 1º do cap. I da Lei Orgânica, este Tribunal é definido como "órgão independente de fiscalização das receitas e despesas públicas ..." e, o art. 4º do mesmo cap. diz que "as decisões do

Tribunal de Contas proferidas no âmbito da sua competência são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras entidades. Diz ainda o art. 7º, nº 1 da mesma lei que as decisões do Tribunal e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, são publicados no Boletim Oficial e têm força obrigatória geral; o nº 2 do mesmo art. preceitua que são igualmente publicadas, as decisões em relação às quais o Tribunal determina a respectiva publicação.

No cap. III, sobre competência complementar, o seu art. 13º diz que "o Tribunal de Contas pode, no âmbito de fiscalização, proceder a inquéritos, auditorias e outras formas de averiguação, através dos Serviços do Tribunal ..." e, nas alíneas b); c) e d) do mesmo art., compete ainda ao Tribunal de Contas, "ordenar a reposição total ou parcial de verbas ilegalmente despendidas"; "aplicar multas"; "emitir instruções de execução obrigatórias sobre a organização de processos a serem submetidos à sua apreciação e recomendar às entidades competentes a adotar medidas que entenda necessárias"

Na presença das matérias dos artigos atrás referenciados, estamos agora em condições de opinar sobre questões já colocadas sobre o **relatório de uma missão de seguimento ou avaliação**.

Bem entendido, a independência do Tribunal de Contas a que o art. 1º do cap. I da Lei Orgânica faz referência, está reflectida nos arts. 4º e 7º, nºs 1 e 2 do mesmo cap. Isto é, o Tribunal de Contas não depende de nenhum outro órgão e o resultado do seu trabalho, no âmbito da sua competência, não se destina à nenhum órgão ou poder. O juízo dos seus trabalhos assim como a publicação das decisões deles saídas, são algumas das competências próprias do Tribunal

Ao falar de auditorias, inquéritos e outras formas de averiguações, a nossa Lei Orgânica, em nenhum momento tipifica as acções de

acompanhamento do acatamento das recomendações do Tribunal de Contas.

A fiscalização a que refere o art. 1º do cap. I, geralmente, é exercida de forma preventiva ou de forma sucessiva.

Mas, falar destas formas de fiscalização será o mesmo que falar do acompanhamento do acatamento das recomendações das ISC pelas entidades por elas verificadas?

Não é nossa intenção abordar estes conceitos. Queremos apenas deixar aqui o nosso ponto de vista para eventualmente facilitar a abordagem da matéria.

Na verdade, pode existir confusão na interpretação de conceitos fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e o acompanhamento ou seguimento de recomendações. Se é verdade que estes conceitos visam o mesmo objectivo, a saber: incitar à melhoria das práticas da gestão de instituições, não é menos verdade que certas diferenças subsistem entre eles. Senão, vejamos:

- A fiscalização prévia aprecia a observância ou não da legalidade de actos e contratos.
- A fiscalização sucessiva aprecia o cumprimento ou não de normas ou regras previamente estabelecidas na execução de actos e contratos.
- O acompanhamento ou seguimento de recomendações, visa a obtenção de informações sobre progressos alcançados na gestão, com a correcção de anomalias detectadas.

Da abordagem que acabamos de fazer, pode-se concluir que, no caso concreto do Tribunal de Contas da Guiné - Bissau, a haver recomendações sobre uma entidade por ele verificada e consequente acção de acompanhamento do acatamento das mesmas, o relatório seria destinado ao próprio Tribunal, para o devido tratamento.

Agora, põe-se a questão da competência do Tribunal em matéria de apreciar e decidir sobre o relatório, em caso do não acatamento das recomendações.

Uma leitura atenta dos artigos que fixam competências do Tribunal de Contas da Guiné - Bissau, leva-nos a afirmar que a nossa lei é omissa relativamente a matéria de acompanhamento do acatamento das suas recomendações. Pois como já referimos anteriormente, a Lei Orgânica em análise, em nenhum momento define a competência desta instituição, neste âmbito.

O acompanhamento das recomendações deve ser entendido como a fase de comprovação do impacto de um processo de exame ou verificação levado a cabo por uma ISC. Por isso, os instrumentos que definem suas atribuições, devem consagrar matérias sobre acompanhamento ou avaliação.

CONCLUSÃO

Face ao que ficou exposto, podemos concluir que as ISC, no geral, velam pela boa gestão da coisa pública. Para este efeito, elas procedem a exames ou verificações, deixando recomendações sobre anomalias detectadas. As recomendações visam o melhoramento das práticas de gestão de instituições.

O seguimento das recomendações é a fase pós verificação. Ela visa avaliação de procedimentos e, deve ser praticada pelas ISC, como forma de certificação do impacto das suas prestações.

O acompanhamento do acatamento das recomendações, visa o mesmo objectivo das outras formas de fiscalização. Contudo, ele tem a particularidade de avaliar a performance da gestão de instituições, uma vez ocorrida a missão de exame ou verificação.

A haver uma missão de acompanhamento no Tribunal de Contas da Guiné - Bissau, o relatório desta avaliação seria apreciado pela própria instituição, enquanto órgão independente de fiscalização.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Guiné - Bissau é omissa quanto a matéria do acompanhamento do acatamento das suas recomendações e não pode exercê-lo, rogando-se da Fiscalização sucessiva.

RECOMENDAÇÕES

Assim, recomenda-se:

- 1) Que as ISC, devem ser dotadas de instrumentos legais sobre a matéria do acompanhamento e do acatamento das suas recomendações;
- 2) Que as ISC, devem fazer o acompanhamento das suas recomendações, com vista a certificar-se do seu acatamento pelas entidades examinadas ou verificadas, e
- 3) O não acatamento das recomendações, como medidas correctivas, deve sujeitar-se a medidas sancionatórias previstas na lei.

DOCUMENTOS DE CONSULTA

- Documentos sobre Concepção e Elaboração de Cursos e Técnicas de Formação - IDI/CREFIAF, Cotonu 2005.
- Normas da INTOSAI.
- Decreto - Lei n.º 7/92 de 27 de Novembro (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Guiné - Bissau).