

VERSÃO  
PORTUGUESA





## PROGRAMA

### 31 MAIO (QUINTA-FEIRA)

**09h30/10h00** Sessão de abertura das *Jornadas EUROSAI da Madeira* (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

- **Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira**, *Cons. Monteiro Dinis*
- **Presidente da EUROSAI**, *M. François Logerot*
- **Presidente do Tribunal de Contas de Portugal**, *Cons. Alfredo José de Sousa*
- **Secretário-Geral da EUROSAI**, *M. Ubaldo Nieto de Alba*
- **Presidente da EURORAI**, *M. Bernard Levallois*
- **Secretário-Geral da EURORAI**, *M. José António Nogueira de Roig*
- **Conselheiro do Tribunal de Contas na Madeira**, *Cons. Pestana de Gouveia*

**10h00/12h30** 1.ª Sessão de trabalho: *As formas de organização do Estado (unitário, federal, regional) e as suas implicações ao nível da organização do controlo financeiro* (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

Presidente da sessão — **ISC da Dinamarca**

Conferencista — **Professor Marcelo Rebelo de Sousa, Universidade de Lisboa**

Relator — **ISC da Alemanha**

Moderador — **ISC da Hungria**

**11h15/11h30** Intervalo para café

**13h00/15h00** Almoço

**15h00/17h30** 2.ª Sessão de trabalho: *Articulação e cooperação do controlo (financeiro) entre as diferentes instituições de controlo externo* (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

Presidente da sessão — **ISC da Federação Russa**

Relator — **IRC de Midi-Pyrénées (França)**

Moderador — **ISC da Itália**

**16h15/16h30** Intervalo para café

## 1 JUNHO (SEXTA-FEIRA)

**09h00/10h45** 3.<sup>a</sup> Sessão de trabalho: *A interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local) e as suas implicações no controlo externo* (HOTEL SAVOY — BELLEVUE I ROOM)

Presidente da sessão — **ISC da Grécia**  
Relator — **Tribunal de Contas Europeu**  
Moderador — **ISC da República Checa**

**10h45/11h00** Intervalo para café

**11h00/12h45** 4.<sup>a</sup> Sessão de trabalho: *O controlo da Administração regional e local pelas diferentes instituições de controlo externo* (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

Presidente da sessão — **ISC da Polónia**  
Relator — **IRC do Land de Brandenburg (Alemanha)**  
Moderador — **ISC do Reino Unido**

**12h45** Fotografia de grupo

**13h00/14h30** Almoço

**14h30/15h30** Apresentação das conclusões das *Jornadas EUROSAI da Madeira* pelos relatores (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

**15h30/16h00** Sessão de encerramento (HOTEL SAVOY — SALA BELLEVUE I)

- **Presidente da Assembleia Legislativa Regional, Dr. José Miguel Mendonça**
- **Presidente da EUROSAI, M. François Logerot**
- **Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Cons. Alfredo José de Sousa**
- **Secretário-Geral da EUROSAI, M. Ubaldo Nieto de Alba**
- **Presidente da EURORAI, M. Bernard Levallois**
- **Secretário-Geral da EURORAI, M. José António Nogueira de Roig**
- **Conselheiro do Tribunal de Contas na Madeira, Cons. Pestana de Gouveia**

## Sessão de abertura



Da esquerda para a direita:

- Presidente da EUROSAI, *François Logerot*
- Secretário-Geral da EURORAI, *Noguera de Roig*
- Secretário-Geral da EUROSAI, *Milagros Garcia-Crespo*
- Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, *Monteiro Dinis*
- Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, *Alfredo José de Sousa*
- Presidente da EURORAI, *Bernard Levallois*
- Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal na Madeira, *Pestana de Gouveia*



## DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

*Alfredo José de Sousa*

Excelências,  
Minhas Senhoras e Meus Senhores

Nesta sessão de abertura das *Jornadas EUROSAI da Madeira* de 2001, tenho a honra de dirigir algumas palavras às delegações de todas as Instituições Superiores de Controlo aqui presentes.



*Alfredo José de Sousa*

Nesta oportunidade, salientaria que muito nos apraz a honrosa presença, nesta sessão, de Sua Excelência o Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, que foi no passado Conselheiro do Tribunal de Contas e a quem muito agradeço o empenhamento e a colaboração na preparação deste evento.

Encontram-se aqui reunidas Instituições de Controlo Externo (Tribunais de Contas e Instituições Congéneres) provenientes de 26 países da Europa, congregadas nas organizações *EUROSAI* e *EURORAI*, e o Tribunal de Contas Europeu. Encontra-se também aqui, na qualidade de observadora, a *ATRICON*, *Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil*, representada pelo seu Presidente, o Ilustre Conselheiro Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, que é igualmente Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Brasil.

Gostaria de salientar o facto de a *EURORAI*, a *Organização Europeia das Instituições Regionais de Controlo Externo do Sector Público*, se encontrar associada aos trabalhos preparatórios destas *Jornadas EUROSAI da Madeira*, desde a sua fase inicial. A este propósito, observaria que, nestas *Jornadas*, terão oportunidade de debater os seus pontos de vista os representantes de 43 Instituições de Controlo Externo, já que contamos com a presença de delegações de 26 instituições membros da

*EUROSAI*, do Tribunal de Contas Europeu e 16 instituições membros da *EURORAI*.

Será assim certamente possível reflectir aqui, ampla e profundamente, sobre os quatro subtemas que trataremos no decurso dos trabalhos, que, como sabem, se encontram subordinados à temática geral: ***As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos.***

De facto, estamos perante experiências tão diversificadas (embora sempre no âmbito das preocupações do controlo externo das finanças públicas) como são aquelas que constituem o “acervo” de competências e capacidades adquiridas pelas Instituições membros da *EUROSAI* e da *EURORAI*. Dadas as suas especificidades de natureza institucional, no contexto de cada Estado, a associação entre as duas organizações é certamente um factor que, estou convicto, constituirá uma forte vantagem que a todos nos é proporcionada no sentido do esclarecimento dos temas em debate.

Os temas que trataremos nas quatro sessões de trabalho foram propostos pela Comissão Técnica Preparatória destas Jornadas com base numa audição alargada, através de um questionário dirigido às instituições membros da *EUROSAI* e da *EURORAI*. Todos eles se revestem da maior importância e actualidade, do ponto de vista da actividade das nossas instituições. E não só! A emergência dos Estados da antiga União Soviética, na sequência da queda do Muro de Berlim; as alterações verificadas em Estados até aqui unitários, com o aprofundamento de autonomias regionais ou nacionais, por vezes em tensão para verdadeiras independências; o próprio processo de alargamento da CE é acompanhado de movimentos no interior dos Estados que a integram no sentido autonomista e até independentista das suas regiões ou até nações.

Tudo factores que dão o maior interesse e actualidade à problemática das relações entre os diferentes níveis do controlo externo das finanças públicas.

De facto, apesar de ser, basicamente, na perspectiva da nossa actividade de controlo externo e independente das finanças do sector público, nos seus diferentes níveis, que estaremos interessados em abordar e aprofundar os temas a debater, não podemos esquecer a inevitável ligação existente entre as nossas preocupações fundamentais e outras matérias com as quais (e cada vez mais intensamente) se encontram associadas.

É deste modo que nos surge como inevitável uma abordagem à *organização do controlo financeiro público na perspectiva das diferentes formas de organização do*

*Estado (unitário, federal e regional)*, tema que será tratado na 1.<sup>a</sup> *Sessão de Trabalho*, que de imediato se seguirá a esta sessão de abertura. Para o efeito, temos a honra de poder contar com a colaboração do prestigiado Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Catedrático da Universidade de Lisboa. Desde já dirijo a V. Exa., Senhor Professor, os meus agradecimentos por ter acedido a abrir estas Jornadas com uma aula que certamente propiciará larga participação do auditório com o brilho e autoridade que unanimemente lhe são reconhecidos.

Tratando-se de um Seminário que reúne instituições que desenvolvem as suas actividades em diferentes âmbitos (sectoriais e territoriais) de países Europeus, existindo em muitos casos instituições com competência diferente em vigor no mesmo Estado, não seria possível também deixar de aprofundar o conhecimento das diferentes formas de *articulação e cooperação do controlo financeiro entre as diferentes instituições de controlo externo*. Como se sabe, será este o tema a tratar na 2.<sup>a</sup> *Sessão de Trabalho*, que nos ocupará na tarde de hoje.

Tendo as nossas instituições as suas competências centralizadas no controlo das finanças públicas, *a matéria orçamental* constitui necessariamente objecto fundamental das nossas preocupações. Na verdade, a sua organização (enquadramento legislativo, interdependência institucional, etc.) é determinante do modo como os recursos públicos são aplicados nos diversos níveis de administração existentes no âmbito dos diversos Estados. Naturalmente que pensamos aqui basicamente na necessidade de transparência na gestão financeira dos recursos provenientes do cidadão contribuinte, necessária, desde logo, nos procedimentos e mecanismos de aprovação das previsões de despesas e receitas. Existindo diferentes âmbitos e níveis de administração – além de diversos subsectores do sector público, e da existência de políticas, programas e financiamentos de âmbito supranacional no contexto da União Europeia –, necessário seria também determo-nos sobre *a interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local)* e *as suas implicações no controlo externo*. Será este o tema que nos ocupará na primeira parte da manhã do dia 1 de Junho (amanhã), durante a 3.<sup>a</sup> *Sessão de Trabalho* destas Jornadas.

A 4.<sup>a</sup> *Sessão de Trabalho*, a realizar na segunda parte da manhã do dia de amanhã, será dedicada ao tema: *O controlo da Administração Regional e Local pelas diferentes instituições de controlo externo*. Trata-se de um tema que, apesar de circunscrito aos âmbitos territoriais *regional e local*, é de interesse generalizado a

todas as instituições aqui representadas, na medida em que nos respectivos Estados, são diferenciados os enquadramentos legais e as práticas instituídas, pelo que o conhecimento mútuo das diversas experiências certamente enriquecerá a formação de todos os participantes.

Em resumo. Iremos procurar dar resposta a algumas das seguintes preocupações: como se caracterizam as relações entre os diversos organismos de controlo externo no interior de cada Estado? Independência? Dependência? Cooperação? Concorrência? Como se *deveriam* caracterizar face à estrutura organizativa do respectivo Estado para maior eficiência do controlo externo das finanças públicas? E quanto ao controlo dos fundos provenientes de organismos supra estaduais?

Os temas que sumariamente acabo de apresentar, são, portanto, os que nos ocuparão durante estes dois dias de trabalho, que será certamente profícuo e enriquecedor para todos os participantes, e atrevo-me mesmo a considerar desejável, porque não, que dos nossos debates possa sair a adopção de práticas mais consentâneas com ganhos de eficiência que, neste mundo de recursos escassos, sempre devem ser promovidos.

Muito obrigado pela vossa atenção.

## DISCURSO DO PRESIDENTE DA EUROSAI

*François Logerot*

Senhor Ministro,  
Senhoras e Senhores Presidentes das Instituições Supremas de Controlo  
nacionais e regionais,  
Caros colegas,  
Minhas Senhoras e Meus Senhores,



*François Logerot*

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer, sinceramente, e muito calorosamente em nome de todas as Instituições membros da EUROSAI, ao Tribunal de Contas de Portugal, ao seu Presidente, o Senhor De Sousa e aos seus colaboradores, que aceitaram esta tarefa de organizar e acolher esta conferência sobre as relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos. Os meus agradecimentos também são dirigidos à Secção Regional da Madeira assim como às autoridades portuguesas por toda a colaboração que deram ao Tribunal de Contas na preparação desta conferência.

Em segundo lugar, permitam-me recordar, em breves palavras, a génese desta conferência que ilustra, em minha opinião, o dinamismo, a abertura e a vontade de trabalho em comum que animam a nossa jovem organização.

Em Fevereiro de 2000, o conselho directivo da EUROSAI, reunido em Madrid, decidiu, a pedido de vários dos seus membros, tratar o tema que hoje nos reúne, no quadro de uma conferência específica. A realização deste projecto, que segue de perto, noutra registo, a primeira sessão de formação organizada em Golawitce, mostra claramente que ultrapassámos uma etapa importante no desenvolvimento do nosso intercâmbio. Impulsionadas pela vontade dos seus membros, as actividades da EUROSAI já não são, de agora em diante, limitadas às suas reuniões estatutárias, mas alargam-se a uma gama diversificada de instrumentos

(conferências, actividades formativas, grupos de trabalho) que testemunham o dinamismo intelectual da nossa organização.

Esta diligência colectiva prolongou-se até à fase da preparação da conferência. Uma consulta prévia alargada permitiu que fossem determinadas as características do projecto, em função das expectativas dadas a conhecer pelas diferentes ISC. A preparação definitiva da conferência foi assegurada com uma coordenação notavelmente eficaz do Tribunal de Contas de Portugal, por um grupo de trabalho associando várias ISC, assim como membros da EUROSAI, mas igualmente por organizações, membros da EUROSAI ou da EURORAI, que contribuíram com textos escritos de excelente qualidade. Para todos aqueles que assim participaram, com o seu esforço, no êxito desta manifestação, aqui deixo a expressão do meu reconhecimento.

Em último lugar, desejaria sublinhar rapidamente aquilo que considero ser o carácter verdadeiramente estratégico do assunto que nos reúne hoje numa ilha, a Madeira, que é, através da câmara regional que aqui tem a sua sede, o símbolo vivo da existência, num certo número dos nossos países, de diferentes níveis de controlo externo que reflectem eles próprios a existência de diferentes níveis de administração de fundos públicos.

Talvez que num “mundo perfeito” – perfeitamente uniforme, ou perfeitamente compartimentado – a questão que hoje nos reúne simplesmente não se pusesse, e nós não tivéssemos sentido a necessidade de nos reunirmos em tão grande número para a debater.

Nesse “mundo perfeito”, que podemos, se quisermos, imaginar por breves instantes, a própria questão das relações entre os diferentes níveis de controlo externo dos fundos públicos poderia não ter razão de ser, quer a estrutura do Estado fosse, de resto, federal ou unitária, conforme a distinção que se opera classicamente entre as diferentes formas de Estados modernos.

Nos Estados de estrutura federal, tais como são hoje, por exemplo, a Alemanha, a Áustria ou a Suíça, poder-se-ia conceber que a repartição das competências entre os diferentes níveis de administração fosse organizada com tal minúcia que cada um dos seus níveis funcionasse de maneira perfeitamente separada, sem nenhuma sobreposição de atribuições, nem dos meios financeiros correspondentes:

- o orçamento federal ficaria assim estritamente reservado ao financiamento das competências puramente federais, tais como a diplomacia, o exército ou a administração alfandegária;
- o orçamento de cada um dos Estados seria unicamente consagrado à assunção das competências que lhes estão reservadas;
- finalmente, no seio de cada Estado, os organismos locais disporiam dum orçamento autónomo para financiar as acções que lhes são atribuídas.

Nesse universo hipotético, a cada nível de administração corresponderia um órgão de controlo externo (por exemplo, uma “câmara suprema”, “câmaras regionais” e “comissões locais de verificação”, sem que esses diferentes níveis de controlo, intervindo na sua esfera de fronteiras bem delimitadas, sentissem a necessidade de desenvolverem as suas relações.

Nos Estados de estrutura unitária, como são hoje, por exemplo a Inglaterra, os Países Baixos, Portugal e a França, poder-se-ia conceber que o orçamento e as contas do Estado reflectissem a totalidade das despesas e dos recursos do conjunto da esfera pública, nelas se incluindo igualmente as dos organismos públicos secundários, não soberanos, que exercem as suas atribuições por uma transferência de competências autorizada pelo Estado.

Neste contexto, seria possível que um órgão único de controlo externo assegurasse por si só a análise das contas e da gestão de todas as autarquias locais e organismos cujas competências resultam da vontade do Estado soberano.

Por consequência, nesse “mundo perfeito”, seria inútil, tanto num caso como no outro, discutir relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos, quer porque a questão fosse resolvida por uma divisão vertical estanque das competências e dos meios financeiros, quer porque a questão não se pusesse, dependendo o conjunto das competências e dos orçamentos, em última instância, de um único organismo soberano.

Mas – e a nossa presença aqui é a prova evidente disso – o mundo que eu acabo de evocar de forma sucinta é quimérico: não existe, ou já não existe, tanto nos Estados federais como nos Estados unitários.

Nos Estados de estrutura federal, apesar dos esforços levados a cabo para clarificar as atribuições e os meios que dependem de cada nível de competência, desde há muito que se impôs a necessidade de colaboração entre os diferentes

níveis de administração, necessidade essa que se desenvolve sob o efeito de numerosos factores, entre os quais podemos citar três:

- em primeiro lugar, em numerosos Estados, uma parte importante dos recursos, particularmente fiscais, dos Estados federais, depende das decisões do governo central, ainda que a sua cobrança seja gerida pelos Estados. Portanto, há necessariamente um direito de controlo do governo central sobre a cobrança desses recursos por parte de cada Estado e, conseqüentemente, um certo direito de supervisão da ISC federal sobre operações realizadas no interior de cada Estado da federação;
- por outro lado, o governo central é muitas vezes encarregado de manter uma certa solidariedade entre os diferentes Estados, cujos níveis de riqueza podem ser muito díspares. Por conseguinte, intervém para assegurar, segundo diversas modalidades, uma repartição financeira entre os Estados; ainda nesse capítulo, o governo central e “ipso facto” (“por isso mesmo”) a ISC federal devem poder assegurar-se da boa utilização dos fundos entregues aos Estados beneficiários;
- para finalizar, e talvez principalmente, são numerosos os domínios nos quais políticas ou acções são co-financiadas pelos diferentes níveis de administração, desde as prestações sociais até aos trabalhos de infra-estruturas, passando pelos estabelecimentos de ensino superior ou certos grandes projectos. Em todos esses casos de colaboração entre o governo federal, os Estados, até os organismos locais, a combinação dos financiamentos supõe cada vez mais o encontro de soluções concretas visando o controlo da utilização desses fundos, entre os diferentes níveis que podem, cada um, reivindicar uma competência de verificação.

Nos Estados unitários, assistiu-se a um fenómeno por assim dizer inverso, mas que levanta questões para a boa organização dos controlos. Com efeito, admitiu-se, nalguns casos desde há muito tempo, noutros mais recentemente, que o Estado unitário não pode nem deve fazer tudo, e que os organismos secundários, embora subordinados, devem dispor de uma autonomia simultaneamente crítica, funcional e financeira, cuja importância pode ser muito variada. Na medida em que esses organismos não são simples emanações do Estado, mas têm uma vida e meios próprios, – mesmo que, na verdade, elas continuem por vezes muito dependentes

dos subsídios do Estado –, a questão da existência de órgãos específicos de controlo externo pode colocar-se, sob uma dupla perspectiva:

- de um ponto de vista político, a criação de órgãos de controlo externo próprios da esfera local pode ser considerada como o sinal, ou o prolongamento legítimo da autonomia que é reconhecida aos organismos locais;
- de um ponto de vista funcional, ou mais “técnico”, podemos igualmente considerar que, por preocupação com a eficácia, será desejável dispor de um nível de controlo externo que esteja mais próximo do nível da administração sujeita ao controlo.

Finalmente, para além das considerações particulares relativamente aos Estados federais ou unitários, deve sublinhar-se, evidentemente, para os Estados-membros da União Europeia ou que beneficiam dos seus financiamentos, a existência do nível europeu, cujas intervenções se acrescentam às anteriores, e ao qual está associado um novo nível de controlo, confiado desde há quase vinte e cinco anos ao Tribunal de Contas Europeu. Uma vez que mais de 80% das despesas da Comunidade são efectuadas nos Estados, coloca-se necessariamente a questão da cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e os diferentes níveis de controlo externo dos Estados.

Assim, no mundo real a que pertencemos, e que não sei, como o Cándido, de Voltaire, se é ou não o melhor dos mundos possíveis, a questão das relações entre os diferentes níveis de controlo coloca-se com uma evidência e força crescentes. Na realidade, temos de nos adaptar a uma esfera pública que evolui fortemente, pelas razões que, em breves palavras, esbocei, a saber:

- uma interdependência cada vez maior das acções e dos fluxos financeiros entre os diferentes níveis de administração;
- uma progressão ininterrupta até ao presente, das intervenções da Comunidade Europeia;
- mas também uma tendência indelével para o reconhecimento cada vez maior do princípio de autonomia dos organismos locais.

Por conseguinte, esta questão das relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos pode tornar-se, para retomarmos a nossa terminologia profissional, uma “zona de risco” multiforme: como evitar, por exemplo, as sobreposições, os duplos controlos? Como evitar, pelo contrário, que certas acções

ou determinados fundos escapem a qualquer controlo, nos “ângulos mortos” da divisão das competências? Finalmente, como conjugar concretamente os objectivos, os métodos e as posições dos diversos níveis de controlo?

Tantas questões importantes que justificam plenamente as jornadas que aqui lhes consagramos, graças à hospitalidade do Tribunal de Contas de Portugal, ao qual me sinto mais uma vez na obrigação de agradecer.

Mas já vai sendo tempo, meus caros colegas, depois destas considerações demasiado gerais, de descobrir a realidade complexa e viva que é a de cada um dos nossos países, de assinalar os problemas que nos são comuns e de procurar, no relato das nossas experiências, das nossas dificuldades e êxitos, os elementos que permitam a cada um, no respeito pelas suas tradições e especificidades, o enriquecimento das suas próprias práticas.

Em suma, para retomar a metáfora para a qual nos convidam Voltaire e esta ilha, é necessário que cada um cultive o seu próprio jardim, ficando atentos ao que se passa no jardim do vizinho...

Obrigado.

## DISCURSO DO PRESIDENTE DA EURORAI

*Bernard Levallois*

Senhor Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira,  
Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,  
Senhor Presidente e Senhor Secretário Geral da EUROSAI,  
Senhor Secretário Geral da EURORAI,  
Senhor Conselheiro do Tribunal de Contas da Madeira,  
Senhoras e Senhores Presidentes das instituições supremas de controlo  
membros da EUROSAI,  
Senhoras e Senhores Presidentes das instituições regionais de controlo  
membros da EURORAI,  
Senhoras e Senhores,

Permitam-me comunicar-vos a alegria que sinto por participar convosco nestas duas jornadas de trabalho sobre temas de interesse comum. O mérito desta iniciativa cabe ao Conselho Directivo da EUROSAI e ao seu presidente que tiveram a ideia, bem como ao Tribunal de Contas de Portugal, ao seu Presidente Senhor Alfredo José de Sousa, ao Conselheiro da Secção Regional da Madeira, Senhor Pestana de Gouveia e ao seu Director Geral, Senhor José Tavares, que a organizaram com perfeição e cujo acolhimento excepcionalmente caloroso nos sensibiliza particularmente.



*Bernard Levallois*

Contactos entre a EURORAI e a EUROSAI existem já desde há muito tempo. Eu próprio, por exemplo, participei, na qualidade de observador, no último congresso da EUROSAI, em Paris, em 1999, e, nessa ocasião, pude dar-me conta de que muitas das preocupações que são das instituições superiores de controlo são igualmente as nossas: independência do controlo, publicação dos resultados dos controlos e relações com os media, etc.

Mas é a primeira vez que as duas organizações se encontram para trabalhar em conjunto sobre um tema comum. Sendo assim, entre os muitos temas possíveis,

aquele que foi escolhido não é forçosamente o mais fácil de tratar. Mas é certamente um verdadeiro tema e um tema da actualidade. Quer os nossos países sejam de tradição federalista, regionalista ou centralizadora, o movimento geral, pelo menos no seio dos países membros do Conselho da Europa, tende para um governo dos assuntos públicos, o mais perto possível dos cidadãos. Evidentemente que esta evolução não deixa de ter incidência na organização do controlo. Quanto aos países que são membros da União Europeia, ou àqueles que brevemente serão chamados a tornar-se também seus membros, a existência deste terceiro nível de intervenção pública, que é o nível europeu, suscita ele próprio, como todos sabemos, problemas complexos de organização do controlo. Com efeito, como fazer para que os financiamentos “cruzados” não sejam o meio utilizado pelos beneficiários de fundos públicos para escaparem a qualquer controlo? Como organizar a coordenação, mesmo a colaboração, entre os diferentes níveis de controlo, preservando as competências e a independência de cada um?

Para estas questões e outras que não faltarão nas nossas discussões, não espero que demos respostas uniformes. A diversidade dos nossos países, da sua história, das suas instituições, da sua cultura, levam cada um a dar a sua própria resposta. Mas o respeito por esta diversidade não significa que não tenhamos nada a aprender uns com os outros, bem pelo contrário. Portanto, é com o maior interesse que os meus colegas membros da EURORAI e eu próprio vamos participar nesse intercâmbio entre as instituições supremas e as instituições regionais de controlo da EUROPA.

O meu muito obrigado.

## DISCURSO DO MINISTRO DA REPÚBLICA PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

### *Antero Monteiro Dinis*

Senhor Presidente da EUROSAI,  
Senhor Presidente do Tribunal de Contas português,  
Senhor Presidente da EURORAI,  
Senhores Secretários Gerais da EUROSAI e da EURORAI,  
Senhor Conselheiro da Secção Regional do Tribunal de Contas  
da Madeira,  
Ilustres participantes,  
Minhas senhores e meus senhores,



*Antero Monteiro Dinis*

É com muito gosto que, na sequência do convite formulado pelo Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal participo na sessão de abertura das Jornadas EUROSAI da Madeira e, na qualidade de representante do Estado português nesta Região Autónoma, a todos dirijo as mais vivas saudações de boas vindas e formulo votos de que a vossa estadia na ilha da Madeira constitua um tempo frutuoso e gratificante.

No decurso dos trabalhos que hoje se iniciam ser-lhes-á certamente facultado um conhecimento preciso sobre a arquitectura jurídico-constitucional do sistema autonómico português, as competências dos órgãos de governo próprio das regiões, a sua intercomunicabilidade com os órgãos de soberania do Estado, o funcionamento global das suas estruturas administrativas, bem como as implicações deste sistema no domínio do controlo financeiro e da fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas a cargo do Tribunal de Contas e da respectiva Secção Regional.

Sobre todas estas matérias vos falará, com a autoridade de uma superior erudição académica o Senhor Professor Marcelo Rebelo de Sousa, professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa, que alia ao mérito da docência universitária um assinalável percurso como governante e politólogo.

Mas, ser-me-á por certo consentido, quanto mais não seja sob a invocação

da qualidade de antigo Juiz do Tribunal de Contas, cargo que exerci nos já longínquos anos de 80, que possa, com a desejável brevidade e o possível aticismo, transmitir-vos uma sensibilidade institucional que embora suportada numa matriz originária próxima ou similar da vossa, sofre hoje em dia o influxo de uma diferente perspectiva derivada do posicionamento pessoal na estrutura do Estado.

A dignidade e a eficácia da função jurisdicional depende essencialmente das garantias de independência que, no plano constitucional e legal, sejam asseguradas aos órgãos a quem tal função é atribuída, bem como aos magistrados a que pertence, no plano da sua efectiva concretização, o respectivo exercício.

Este princípio matricial vale para todas as ordens de tribunais, independentemente das matérias que integram as respectivas jurisdições, valendo também, como é óbvio, para os tribunais de contas ou entidades similares de fiscalização e controlo externo.

A Constituição de 1976, com os desenvolvimentos complementares que lhe foram acrescentados nas revisões de 1989 e 1997, depois de integrar o Tribunal de Contas no quadro dos órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, definiu-o como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas que aprecia a boa gestão financeira e efectiva responsabilidades decorrentes das respectivas infracções através dos instrumentos procedimentais previstos na lei.

E, para além da independência do Tribunal foi, concomitantemente, assegurado aos seus juizes um quadro estatutário que lhes permite uma actividade funcional isenta e imparcial, apenas sujeita à lei e inteiramente subtraída à intervenção de quaisquer outros órgãos ou entidades.

Este quadro normativo abrange necessariamente, como pelo imperativo constitucional da natureza unitária do Estado português e do princípio da soberania sempre haveria de abranger, as secções regionais que funcionam nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com sede em Ponta Delgada e no Funchal.

É que, e deverá ser acentuada esta realidade, não obstante a inserção territorial das secções regionais em espaços insulares dotados de autonomia político-administrativa e de órgãos de governo próprios, no plano do exercício da sua actividade jurisdicional e da definição das regras que a pautam e delimitam, não existe de sua parte uma qualquer dependência ou condicionamento face a estes órgãos, mercê não só da própria natureza estrutural do Tribunal de Contas, mas

também da obrigatória intervenção da Assembleia da República, em grau absoluto ou relativo, na definição do estatuto dos seus juizes e na organização e competência do próprio tribunal.

Deste modo, o sistema definido na Constituição e na lei assegura que as competências atribuídas ao Tribunal de Contas e às suas secções regionais, nomeadamente em matéria de fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e efectivação de responsabilidades financeiras, possam ser exercidas e actuadas com o rigor, a transparência e a pedagogia que sempre devem ser timbre de um Estado de direito democrático como é o Estado português.

Tudo isto adquire aliás um acrescido significado quando se tem presente que hoje em dia, no âmbito da competência material do tribunal se inscreve a apreciação não só da legalidade, mas também da economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira, nomeadamente, do Estado, das Regiões Autónomas, das autarquias locais e respectivos serviços, dos institutos públicos, das instituições de segurança social e das empresas públicas.

Um acrescido significado que não pode deixar de envolver, ao lado da alta dignificação institucional que assim lhe foi atribuída, um especial rigor e exigência nos juízos de valor emitidos no âmbito das respectivas jurisdições.

Cada vez mais, face à hodierna complexidade e dimensão da estrutura do Estado e das demais entidades públicas, bem como do vasto espectro das suas competências, é essencial uma permanente fiscalização da legalidade, regularidade e economicidade das receitas e despesas públicas, por forma a que a actuação dos órgãos de poder político e de todos os ordenadores em geral possa, no segmento da gestão financeira, ser avaliada pelo titular do poder soberano – o povo –, com transparência democrática fundada num conhecimento isento e de insuspeitável rigor técnico, cuja emissão não pode deixar de estar a cargo de órgãos dotados de independência, absoluta isenção e completo domínio das matérias sob sua sindicância.

É este, estou certo, o objectivo que todas as conceituadas instituições a que Vossas Excelências pertencem e integram, visam prosseguir e a que as Jornadas EUROSAI poderão, espero bem, trazer novos e acrescidos subsídios.

Não gostaria de terminar sem dirigir a Vossas Excelências senhores presidentes da EUROSAI, da EURORAI e do Tribunal de Contas de Portugal, bem como a todos os participantes das Jornadas EUROSAI da Madeira, os melhores votos de um bom e proficuo trabalho.

E a todos desejar também, que depois de tomarem contacto com as realidades geográficas, económicas, sociais e culturais desta ilha, e de conviverem com a sua população hospitaleira, acolhedora e pacífica, dela partam com saudade e com o firme propósito de um dia a ela regressar.

Por isso nós não diremos adeus, mas tão somente até um próximo dia.  
A todos muito obrigado.

## Sessões de Trabalho





# 1.ª sessão

As formas de organização do Estado  
(unitário, federal, regional) e as suas implicações  
ao nível da organização do controlo financeiro



Da esquerda para a direita:

- M. Dieter Engels (ISC da Alemanha)
- Prof. Marcelo Rebelo de Sousa
- M. Henrik Otbo (ISC da Dinamarca)
- M. Arpad Kovacs (ISC da Hungria)



## RELATÓRIO BASE

Relator



Dieter Engels  
ISC da Alemanha



Tendo em conta a análise dos contributos<sup>1</sup> recebidos é possível formular as 15 teses que seguidamente se apresentam:

1. Diferentes sistemas de organização do Estado conduzem a diferentes formas de organização do controlo das finanças públicas, ou apresentando a questão de uma forma mais simples: nos Estados europeus ou existe um sistema federal ou um sistema unitário.
2. Um Estado federal é composto por estados constituintes<sup>2</sup>. Este sistema implica a existência de órgãos que pertencem aos três poderes do Estado tradicionalmente independentes: Legislativo, Executivo e Judicial. Os estados constituintes de um estado com um sistema de governo federal também têm os seus respectivos parlamentos, os seus governos executivos e os seus tribunais. A Áustria, a Suíça e a Alemanha são exemplos de estados com um sistema de governo federal<sup>3</sup>.
3. Um Estado unitário assenta num Estado central dotado de órgãos Legislativo, Executivo e Judicial, o que não significa que todas as funções estatais sejam centralizadas. Existe uma forma de delegação das competências do poder central, a descentralização, através da qual departamentos do governo central têm agências, regionais e/ou gabinetes ou descentralização, isto é, determinadas funções estatais são atribuídas a entidades territoriais juridicamente autónomas, por exemplo, regiões e províncias, distritos, cidades, concelhos e autoridade locais, condados e municípios. No entanto, estas entidades não têm o estatuto de estados.
4. Num estado unitário, a descentralização pode assumir diferentes formas. No estado unitário "clássico", prevalecem os níveis de governo central, por exemplo, na Polónia, e, com algumas características especiais, o Reino Unido. Se existe uma ênfase mais forte relativamente à descentralização,

---

<sup>1</sup> Foram disponibilizados relatórios preliminares das seguintes instituições superiores de controlo para que pudesse utilizá-los na elaboração deste relatório: ISCs dos Países Baixos, Polónia, Portugal, Espanha, Suíça, Reino Unido e Alemanha; tribunais de contas alemães da Rhineland-Palatinate e da Saxony-Anhalt; órgão de controlo das finanças públicas do cantão suíço de Zurique; câmaras regionais de contas de França de Rhône-Alpes e do Midi-Pyrénées.

<sup>2</sup> Esta definição e a definição subsequente do termo "estado unitário" foram retiradas de um livro de Hartmut Maurer, intitulado "Staatsrecht" (Lei do Estado), München (Munique), 1999, S. 298. O relatório de Hans Leikauf também recorre a uma definição similar.

<sup>3</sup> Cf. o meu contributo para esta reunião sobre o impacto dos sistemas de governo relativamente ao controlo das finanças públicas na República Federal da Alemanha e as declarações feitas por Paul Georg Schneider sobre as relações entre as várias instituições de controlo.

então estamos perante um estado unitário com sistemas descentralizados, como, por exemplo, a França, Espanha, Portugal e os Países Baixos.

5. As diferentes formas de organização do controlo das finanças públicas num estado federal e num estado unitário dependem, em primeiro lugar, das subdivisões territoriais propriamente ditas, quer estas tenham ou não a qualidade de estados. Neste último caso, não existe apenas uma instituição superior de controlo, mas cada estado constituinte tem o seu próprio organismo de controlo. Nos estados unitários, a forma que prevalece – para além de diferenças pelo menos relativamente a determinados pormenores – é a existência de apenas uma ISC (Instituição Superior de Controlo). Um dos exemplos mais típicos é o dos Países Baixos em que o controlo das finanças públicas é exclusivamente da competência da Instituição Superior de Controlo<sup>4</sup>. Consequentemente, são evitados os problemas seguidamente mencionados, que resultam da existência de diferentes organismos de controlo externo que desenvolvem o seu trabalho paralelamente.
6. Em função desta forma de organização, a ISC é, regra geral, responsável pelo controlo do governo central, enquanto que os organismos de controlo regionais ou locais são responsáveis pelo controlo do governo regional e/ou local. É este o sistema que prevalece, por exemplo, na Polónia ou em França. Nalguns países, existe uma espécie de sistema intermédio de controlo dos governos, como por exemplo, em Espanha, onde a ISC também é responsável pelo controlo das Comunidades Autónomas criadas numa base regional. No entanto, a ISC espanhola pode transferir as suas responsabilidades de controlo para os organismos de controlo regionais. Um sistema semelhante também prevalece em Portugal, em que as secções regionais desempenham as funções da ISC nos Açores e na Madeira.
7. Quando existem várias instituições de controlo num estado unitário, o exercício das suas funções também está dependente da apresentação

---

<sup>4</sup> O relatório holandês sublinha o facto das províncias não terem os seus próprios organismos de controlo. No entanto, a ISC não tem competência para realizar controlos provinciais. Daí que, estejam sujeitas a controlos realizados por contabilistas privados. A única excepção é o orçamento do Fundo das Províncias, que é sujeito a controlo pelo Ministério do Interior, que é responsável pela gestão do fundo. Actualmente, nos Países Baixos debate-se a proposta respeitante ao estabelecimento de gabinetes provinciais de controlo das finanças públicas.

dos seus relatórios (e recomendações, quando adequado) aos órgãos legislativos. Este aspecto é relevante para a organização estrutural e processual da instituição de controlo em causa, por exemplo, quando se trata de determinar quem é que deve ter poderes em relação à eleição e nomeação dos Presidentes e dos membros e de qualquer outro pessoal dos organismos de controlo. Outro factor relevante é o âmbito das competências dos organismos de controlo, por exemplo, se essas competências estão limitadas a poderes de controlo ou se incluem o direito de aconselhamento ao Parlamento. Tais funções existem sobretudo nos sistemas federalistas, por exemplo, na Áustria, na Suíça e na Alemanha. Neste último país mencionado, a ISC reporta perante o Parlamento Federal, e cada Tribunal de Contas estadual reporta perante o respectivo Parlamento do Estado.

8. A organização da coexistência de vários organismos de controlo das finanças públicas num país depende, por um lado, da divisão de tarefas entre o governo central (ou federal) e os estados constituintes do país ou de outras subdivisões territoriais. Se, tal como num sistema de estado federalista existem estados constituintes que têm as suas próprias competências, a ISC e os organismos de controlo regionais possuem âmbitos de responsabilidade independentes. Em princípio, existe uma demarcação clara entre estes âmbitos independentes de competências que estão em conformidade com os âmbitos de competências do Estado federal e dos estados constituintes, o que significa que a ISC é responsável pelo controlo do governo federal e os organismos de controlo dos estados constituintes fazem o controlo dos governos dos estados.
9. No estado unitário existem diferentes formas de definição do âmbito de competências da ISC e das instituições de controlo das subdivisões territoriais. Na maioria dos casos, a ISC é responsável pelo controlo do estado central enquanto que o papel e competências dos outros organismos de controlo são consideravelmente diferentes. Dependem do grau de descentralização e do âmbito das subdivisões territoriais e respectivos poderes de tomada de decisão. Em países, como por exemplo, Espanha e Portugal, em que as regiões têm um elevado grau de autonomia, o papel dos organismos regionais de controlo é

praticamente igual ao dos organismos de controlo dos estados constituintes nos sistemas de estados federalistas. Mas até mesmo em países com menos autonomia regional, as formas de organização que existem concedem competências exclusivas aos organismos de controlo regional. Em França, por exemplo, as entidades regionais e locais de maiores dimensões são sujeitas a controlos realizados pelos organismos de controlo regionais. Na Polónia, os 16 organismos de controlo regionais são responsáveis pelo controlo da gestão financeira dos distritos, províncias e autoridades locais.

10. Em função do sistema de organização do Estado, federalista ou unitário, são implementadas várias formas de organização no que diz respeito à relação entre ISCs e os organismos regionais de controlo: nos sistemas federalistas, o estatuto jurídico que prevalece é o de independência mútua total e igualdade entre a ISC e os organismos regionais de controlo sem qualquer tipo de relação hierárquica ou de subordinação. Consequentemente, a ISC não tem quaisquer poderes de emissão de instruções ou de supervisão relativamente aos organismos de controlo regionais.
11. Pelo contrário, o estado unitário tende a organizar organismos de controlo regionais enquanto subdivisões regionais da ISC. Em conformidade com esta forma de organização, os organismos de controlo regionais encontram-se sob a supervisão e sob as ordens da ISC. No entanto, o âmbito das competências de supervisão da ISC difere de país para país:
  - no Reino Unido, por exemplo, os vários organismos de controlo locais fazem parte de um organismo de controlo geral que, por sua vez, é sujeito ao controlo levado a cabo pelo Controlador e Auditor Geral, que reporta ao Parlamento os resultados do controlo efectuado;
  - na Polónia, os 16 organismos de controlo regional encontram-se sob a supervisão da ISC no que diz respeito à legalidade, economia, adaptabilidade e fiabilidade. No entanto, tal forma de organização poderá provocar problemas, se – tal como na Polónia – os membros dos organismos de controlo regionais são independentes e respondem apenas perante a lei;

- em França, a ISC é a entidade à qual são interpostos os recursos em relação a decisões dos organismos de controlo regionais, por isso a ISC possui poderes de supervisão em relação aos organismos de controlo regionais;
  - em Espanha, a ISC possui competências de supervisão e profere instruções em relação aos organismos de controlo regional. Por exemplo, a ISC pode exigir que qualquer um dos organismos de controlo regional realize um determinado exercício de controlo relativamente às operações do governo central ou regional.
12. As sobreposições de mandato de controlo entre as instituições de controlo são mais frequentes nos estados federalistas do que nos estados unitários em que o controlo das finanças públicas está hierarquicamente organizado. As sobreposições são normalmente imputáveis ao facto de nem sempre existir uma clara demarcação entre as competências do Governo Federal e dos estados constituintes. Não é, por exemplo, invulgar que as autoridades dos estados constituintes alemães implementem legislação e/ou programas federais. Além disso, regimes mistos de financiamento estatais e federais para determinados tipos de projectos conduzem a situações em que não existe uma forma clara de divisão das competências de controlo.<sup>5</sup>
  13. Tais formas de organização de competências de controlo poderão afectar o respectivo estatuto independente da ISC alemã e dos tribunais de contas e implicar os riscos de duplicação do trabalho de controlo e/ou de lacunas relativamente à cobertura de controlo. Tais riscos podem facilmente ser evitados, através da existência de uma hierarquia no âmbito do controlo das finanças públicas, sendo a ISC autorizada a supervisionar e dar instruções aos organismos de controlo regional.
  14. Nas situações em que a ISC e os organismos de controlo regional se encontram em pé de igualdade, a escolha dos meios, através dos quais os riscos de lacunas na cobertura de controlo e/ou duplicação do trabalho de controlo são combatidos, deve estar em conformidade com o estatuto de independência das instituições de controlo em

---

<sup>5</sup> Os pormenores relativamente a esta questão podem ser consultados no meu relatório e no relatório elaborado por *Paul Georg Schneider* (cf. Nota de rodapé 3).

questão. Os meios aplicados medeiam entre as disposições legislativas que prevêm a cooperação num espírito de confiança, de coordenação do planeamento de controlos e de elaboração e apresentação mútua de relatórios de todos os resultados decorrentes dos controlos realizados através de acordos bilaterais ou multilaterais, entre as instituições de controlo. Podem abranger uma vasta gama de possíveis acordos, por exemplo, uma definição precisa dos assuntos sujeitos a controlo, controlos conjuntos, a delegação de direitos de controlo e acordos processuais. Para além de tais acordos formais, existe uma variedade de opções tendo em vista a cooperação informal: conferências dos presidentes das instituições de controlo, comités, grupos de trabalho e outras reuniões entre a ISC e os organismos de controlo regional<sup>6</sup>.

15. Os relatórios entregues para este estudo oferecem pouca informação sobre o controlo das autoridades locais. Tendo em conta a informação relevante entregue pode-se concluir que o princípio da autonomia local desempenha um papel muito importante nos acordos de controlo. Por outro lado, aos organismos de controlo regionais é-lhes, por vezes, atribuída a responsabilidade de realizar o controlo das autoridades locais no âmbito das suas competências<sup>7</sup>. Finalmente, os municípios, em alguns países, têm os seus próprios organismos de controlo estritamente independentes dos organismos de controlo regionais e das ISCs nacionais. No entanto, os relatórios disponíveis não providenciam quaisquer pormenores.<sup>8</sup> Tal como é afirmado por Hans Leikauf, no seu relatório, os acordos de controlo das finanças a nível do governo local parecem não depender do sistema governativo<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> No sistema alemão, cf o meu relatório e o de *Paul Georg Schneider* e de *Horst Schröder*. Na prática suíça cf. *Paul Brügger, Martin Gigon e Ernst Kleiner*.

<sup>7</sup> Cf. o relatório apresentado por *Paul Georg Schneider*.

<sup>8</sup> Nos Países Baixos será submetida uma proposta de lei ao Parlamento que prevê a obrigatoriedade da criação de gabinetes de controlo municipais. Até ao momento, a cidade de Roterdão tem um gabinete de controlo local enquanto que os outros municípios são sujeitos a controlos realizados por contabilistas privados. Na Suíça também existem muitos municípios que têm especialistas externos que são responsáveis pelo controlo das finanças locais. Nos municípios com assembleias locais, o controlo financeiro é exercido por um comité independente de controlo eleito pelos cidadãos Cf. *Ernst Kleiner*.

<sup>9</sup> Cf. o último relatório desta reunião.

## A ESTRUTURA DO ESTADO\*

Conferencista



Prof. Marcelo Rebelo de Sousa

---

\* Tradução da intervenção extraída da gravação audio em língua inglesa e sem revisão do autor



Em primeiro lugar, permitam que vos agradeça pela honra e amabilidade do convite do meu bom amigo, Presidente Dr. Alfredo de Sousa, e permitam-me também felicitá-lo a ele e à Secção Regional do Tribunal de Contas português por esta organização única. Muito obrigado.

Gostaria ainda de felicitar, tanto a EUROSAI como a EURORAI, por este passo tão importante no diálogo entre as duas organizações e ligações recíprocas.

Tencionava fazer a minha intervenção em português, já que estamos numa Região Autónoma de Portugal, mas depois pensei que quarenta minutos de interpretação seria demasiado tempo e, por isso, vou falar-vos em inglês.

Pediram-me que vos dissesse algo acerca das diferentes estruturas do estado (unitário, federal e regional) e os seus efeitos no controlo financeiro no sector público. Perdoar-me-ão, e eu peço desculpa por este erro, o estilo académico. Mas, todos temos a nossa vocação e a minha é a vocação universitária. Eu tenho desempenhado várias tarefas, como membro do governo nacional, membro do Parlamento e actualmente sou Presidente de um parlamento local. Por conseguinte, admiro-vos muito, porque, sob outra perspectiva, eu sei quão importante é o vosso papel, as vossas funções no controlo, tanto das despesas do governo, como das organizações regionais e locais no poder.

Por isso, começando então por abordar o tema que nos traz aqui – a estrutura do estado – que habitualmente designo por forma do estado – vou começar por fazer uma distinção entre a estrutura do estado e o tipo de estado. O tipo de estado, hoje, é aquilo que podemos designar, desde há um século, o estado pós-liberal, que começou no início do século XX. Tinha diferentes naturezas: o chamado estado socialista, o chamado estado com uma economia de mercado e uma ditadura, que foi bastante poderoso, até mesmo em Portugal, até aos anos setenta, e depois o “Welfare state”, com o primado do direito.

Vamos falar do “Welfare state” com o primado do direito, ou seja, um estado de economia de mercado com democracia. Por isso, com propriedade privada dos meios de produção e, ao mesmo tempo, respeito pela dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais, pluralismo ideológico, pluralismo organizacional e livre escolha e controlo dos membros dos organismos e instituições políticas.

Este “Welfare state” estado de direito, tem diferentes objectivos, tal como todos bem o sabem. Os objectivos clássicos: a segurança interna, a segurança externa,

a segurança individual e colectiva e também a justiça, a justiça recíproca e a justiça redistributiva, mas também o bem estar social, cultural e económico. E, para atingir estes objectivos, o estado contemporâneo, nos últimos quarenta, cinquenta anos, desenvolveu diferentes funções e actividades: o poder de aprovar a Constituição, o poder de alterar a Constituição, o poder de aprovar legislação, o poder de tomar decisões políticas, tanto a nível externo como interno, e, depois, aquilo a que nós chamamos, todos nós, as funções administrativas e as funções jurisdicionais. Concentremo-nos na função administrativa. Estou a referir-me à aplicação das leis através da produção de bens e serviços, com os quais se pretende satisfazer as necessidades colectivas. Necessidades que, tendo sido decididas através de uma escolha política ou legislativa, devem ser concretizadas por um organismo público.

Ora bem, quando falamos da estrutura do estado não estamos a falar da substância e da actividade do estado, estamos a falar da forma como está estruturado. Estamos a falar da sua forma e não da sua substância. Existe uma grande diferença entre o estado unitário e o estado dito complexo. Existe um estado unitário quando o estado tem um único poder político e existe um estado complexo quando temos vários poderes políticos com vários graus de soberania, um poder com soberania total e outros poderes com soberania limitada, alguma soberania interna, mas não soberania externa. Mas, quando falamos da forma ou da estrutura do estado, falamos também da forma como vamos dividir o poder dentro do estado.

Por conseguinte, temos, por um lado, o número de poderes políticos no estado, um ou vários e, por outro lado, o modo como o poder é dividido, quer seja um único ou vários poderes que existam nesse estado.

Comecemos então com o número de poderes que temos num estado. O estado europeu tradicional era um estado unitário, em que havia um único poder político e isso aconteceu ao longo de séculos. Cada estado tinha o seu próprio poder, o seu próprio poder político. Mas, como sabem, de há séculos para cá também surgiu o estado complexo. A primeira forma de estado complexo foi a chamada união real, o caso da instituição britânica. No início, existiam dois estados, por exemplo, o estado da Inglaterra e o estado da Escócia, mas tinham organismos políticos comuns. Tratava-se de uma união real, que era diferente de uma união pessoal que tivemos em Portugal com a Espanha, em que havia diferentes organismos políticos, mas um único rei, através das leis de sucessão, o que é apenas uma unidade pessoal única.

Mas, como sabem, o estado complexo contemporâneo é o estado federal, a federação. A federação surgiu com um exemplo não europeu. Foi o caso dos Estados Unidos da América. Foi o primeiro exemplo de um estado complexo. Começou por ser uma confederação e todos sabem qual é a diferença entre uma confederação e uma federação. No caso da confederação, os estados mantêm a sua soberania plena, mas trabalham em conjunto, têm objectivos comuns transitórios e, eventualmente, até uma constituição. Agem em conjunto no que diz respeito à política externa ou à defesa, mas não perdem nunca a sua própria soberania integral. No caso de uma federação constitui-se um novo estado, o estado federal, e a maior parte dos poderes são delegados neste estado federal.

É muito difícil dar-vos uma definição curta de um estado federal. Contudo diria que, num estado federal, os estados federados têm vários poderes, nomeadamente o de definirem a sua própria constituição, o chamado poder de auto-constituição, ou seja, têm a liberdade de aprovar a sua própria Constituição, desde que esta também respeite a Constituição federal. Por outro lado, participam na aprovação e alterações da Constituição federal, através de um procedimento específico e estão representados normalmente e com princípio de igualdade de representação nos organismos parlamentares do estado federal, designado por Senado ou pode ter outra designação. Têm também o poder de aprovar legislação, de tomar decisões políticas, têm a sua própria administração, têm os seus próprios tribunais e os seus próprios organismos de segurança. Diria que é talvez o mais importante, o poder de aprovar a sua própria constituição e a participação numa segunda Câmara, no poder parlamentar da federação, e também o facto de participarem, através de um processo muito específico, na votação e alteração da constituição federal. Há igualdade de direitos, em princípio, igualdade de participação a nível federal e há um limite das competências ou atribuições federais.

Tal como sabem, temos diferentes tipos de federações. Temos a chamada federação perfeita, que se divide em diferentes estados federados e temos a federação imperfeita, em que parte dela não corresponde a um estado federado. Temos as federações homogéneas, em que os poderes dos vários estados são iguais, e as federações heterogéneas, em que há uma diferença de estatuto de estado para estado dentro da federação. Temos federações reais e federações artificiais. As federações reais quando são constituídas através da delegação de poderes de estados anteriormente soberanos. Algumas federações artificiais e uma evolução de estado

unitário e os poderes dos estados federados são, essencialmente, menos importantes do que o são numa federação real. Depois temos a divisão entre o federalismo clássico e o federalismo cooperativo, como é o caso alemão ou austríaco ou a maior parte dos federalismos europeus, em que há uma grande delegação de poderes da federação nos estados, há cooperação entre a federação e os estados e não existe uma divisão rígida de poderes nem das competências entre o nível da federação e o nível do estado.

Podemos falar aqui de três vagas de federalismo: a primeira foi muito influenciada pelo exemplo norte americano durante o século XIX, na Europa, mas sobretudo na América Central e do Sul. Depois houve uma segunda vaga, ou segunda geração, de federalismo, este já sobretudo europeu, correspondendo à primeira metade do século XX, e alguns exemplos importantes surgiram após a Segunda Guerra Mundial e há depois uma terceira geração, uma terceira vaga de federalismo no final do último século, foi o caso da Bélgica, um exemplo interessante. É uma evolução de um estado unitário, um estado regional, para um estado federal. Podemos afirmar que cada caso é um caso mas, no geral, há uma tendência para reforçar o estado federal.

Porquê?

Não só, porque mantém alguns poderes importantes, nomeadamente a política externa (praticamente toda), a defesa nacional, monetária, que era muito importante (até há alguns meses), e o poder financeiro, tal como foi, aliás, dito anteriormente, numa sessão anterior. De certa forma, o estado federal coopera com os estados federados e financia alguns projectos e tenta redistribuir as diferenças económicas entre os vários estados e isso significa uma forte tributação e sobretudo poder financeiro, que não foi concebido no início do federalismo há muito tempo atrás.

Mas, estava a dizer-vos que, em meados do século XX, surgiu uma nova realidade na Europa, o chamado estado regional unitário, que constituiu uma evolução do estado clássico unitário, com um único poder, mas agora o poder político ia ser descentralizado, não seria apenas uma descentralização administrativa, mas seria também uma descentralização política e legislativa. Tal aconteceu após a Segunda Guerra Mundial no caso, como sabem, da Itália, e, um pouco mais tarde, o caso português, o caso espanhol, e, nestes casos, não houve a ideia de dividir o estado único em diferentes estados, mas em se constituírem regiões autónomas político-legislativas dentro desses estados únicos.

O chamado estado regional político é constituído por diferentes regiões, todas elas com a possibilidade de intervir na votação das suas constituições ou estatutos, de legislar, de tomar decisões políticas, de terem as suas próprias administrações. Normalmente não têm tribunais próprios, mas têm organismos de segurança próprios e, falando ainda destes estados regionais, podemos fazer uma distinção entre os estados regionais perfeitos, em que todo o estado está dividido em regiões, o que acontece sobretudo em relação a Itália e a Espanha, e o estado regional parcial, que é o caso de Portugal e da Dinamarca. Alguns destes estados regionais parciais, são os chamados estados regionais periféricos, é o caso de Portugal, ou seja, são apenas duas regiões periféricas que estão definidas na nossa Constituição, é o caso da Madeira e dos Açores. O resto do nosso território não está dividido em regiões políticas.

Estados regionais homogéneos e heterogéneos; neste caso a regra é o estado regional heterogéneo, tanto no caso de Espanha, Portugal e Itália. Mesmo em Portugal, apesar do estatuto constitucional ser semelhante, as constituições regionais não são exactamente as mesmas, há diferentes regras políticas e depois, claro está, há toda uma série de diferentes estatutos gerais ou específicos para cada tipo de região em particular.

De certa forma, o estado regional foi uma espécie de resposta a uma mesma necessidade em contextos diferentes, que justificou o estado federal nalguns estados europeus. Não uma necessidade de território amplo, mas uma necessidade de resolver problemas de diferenças económicas, sociais, culturais ou mesmo geográficas, no sentido de aceitar e integrar essas especificidades sob o chapéu de um estado único, de uma forma mais flexível do que alguns dos anteriores, não o cooperativo mas o anterior tipo clássico do federalismo.

Qual é a diferença entre uma federação e um estado regional? É difícil explicar, mas vou tentar.

A primeira diferença: os estados federados têm o poder de aprovar as suas próprias constituições, o que não é o caso das regiões autónomas. Os primeiros intervêm nessa aprovação, mas a última palavra cabe sempre ao poder central.

A segunda diferença: o sistema de aprovação e de alteração da constituição federal, com a participação dos estados federados, não é o mesmo sistema de aprovação e alteração do estado regional, em que as regiões não têm o mesmo poder que os estados federados têm numa federação.

Terceira, não existe um segundo organismo representando apenas as regiões autónomas, que existe na federação. Existem segundas câmaras no Parlamento, mas essas câmaras, uma espécie de senado, quando existem, não são apenas concebidas para representar as regiões autónomas.

E há ainda outras diferenças que eu designaria de natureza técnica: as leis do estado federado baseiam-se na constituição federal. As leis regionais baseiam-se tanto no estatuto regional como na constituição nacional do estado unitário.

As leis federativas têm limites, têm o limite estabelecido pela constituição nacional. E a lei regional é limitada também pela Constituição nacional do estado único, bem como ainda pelas leis da República, ou seja, as leis votadas pelos organismos centrais, tanto o parlamento como o governo.

Numa federação não se fala na supremacia da lei federal relativamente à lei federativa, ao contrário do que acontece nos estados regionais; e numa federação cada estado tem os seus próprios tribunais, o que não acontece nas regiões autónomas políticas, que poderão ter tribunais, mas em muitos casos não podem ter os seus próprios tribunais.

Falando ainda do século XX (neste caso agora da segunda metade do século XX), assistimos a outra evolução. No estado unitário clássico, o aparecimento, não de regiões políticas, mas de regiões administrativas, estou a referir-me aos estados mais centralizados, por exemplo, o caso da França que tem uma centralização de cariz napoleónico. Até mesmo em França assistimos ao aparecimento, não de regiões com poderes políticos, ou com poderes legislativos, mas com poderes administrativos. Quero dizer, a um novo nível de poder local, muito mais forte do que o nível municipal. Um novo nível de poder que representava uma descentralização administrativa.

Neste caso, não podemos falar de constituições destas regiões ou de estatutos políticos, mas podemos falar de descentralização administrativa, o que significa uma descentralização da actividade administrativa.

Também na segunda metade do século XX assistimos a uma outra realidade, e esta é uma realidade muito complexa como todos sabem, que não é a descentralização territorial, mas uma descentralização institucional e administrativa. O caso foi bem conhecido antes da segunda metade do século XX na Grã-Bretanha, bem como nalguns países nórdicos. Mas, surgiu um pouco mais tarde, nos países da Europa do Sul com as novas agências, que, nesses países, são designadas como institutos públicos ou associações públicas, noutros casos companhias públicas e,

mais recentemente, empresas privadas de propriedade pública, ou seja, com um estatuto privado, como se de empresas privadas se tratassem, mas de propriedade, total ou maioritária, do organismo público, do estado, da região ou da autarquia. Este novo tipo de descentralização institucional não é de cariz territorial, mas é claro que está sob o controlo de organismos territoriais, seja o estado ou a região ou a autarquia. É uma realidade muito forte, tal como todos sabem, e uma realidade complexa para controlar em termos de controlo externo, porque a imaginação do sector público está sempre a mudar, está sempre a pensar em novas formas de tentar evitar o controlo externo.

No início deste novo século o que é realmente curioso é aquilo que temos vindo a assistir, a uma espécie de convergência entre as antigas federações e o estado regional, nalguns casos. É o caso do Estado espanhol, que é quase um estado federal. Esta tendência significa que, nalguns casos, os problemas que os estados federados enfrentam são muito semelhantes aqueles que as várias regiões autónomas enfrentam. Até mesmo as chamadas regiões administrativas querem ter poder político. Até mesmo em países com uma forte tradição histórica de centralização, como têm os seus próprios organismos eleitos, criaram alguma politização dessas regiões e, assim, a pouco e pouco, estão a transformar-se em regiões políticas, não em termos constitucionais ou legais, mas na prática. Algumas das suas decisões administrativas são praticamente decisões políticas e algumas das acções administrativas são *quasi* legislações. Assim, de certa forma, há uma espécie de tendência e ao mesmo tempo uma convergência. Em vários casos temos, tal como sabem, uma mistura dos diferentes modelos. Temos um federalismo a vários níveis, temos uma federação com algumas regiões autónomas políticas ou temos regiões políticas e regiões administrativas ou federações com regionalização política e/ou regionalização administrativa.

Por conseguinte, de certa forma, diria que, para efeitos de controlo externo, a realidade é a de que, quando consideramos os modelos ditos puros, a prática alterou-os. O modelo puro seria algo do tipo: estado federal – o que é que deveria ser controlado? A federação, o nível do estado e depois, claro está, o poder local.

Estado unitário político regionalizado: o nível nacional, depois o nível regional e depois o poder local.

Estado unitário administrativo descentralizado: nível nacional, nível regional administrativo e depois o resto, o poder local.

Na prática todos sabemos que o controlo é necessário a todos os níveis, quer se trate de uma federação ou de um estado regional, com autonomia política ou com autonomia administrativa, os problemas são muito parecidos em todo o lado.

Por conseguinte, uma primeira conclusão que se pode tirar desta resenha/ análise histórica que eu quis fazer, de forma breve, é que a forma do estado, naturalmente que é importante, no que diz respeito ao controlo externo do sector público. Estou a referir-me à forma como o estado está estruturado. É importante porque, se se trata de uma federação, há diferentes níveis, o nível federado, o nível estadual, bem como o nível do poder local. Se se trata de um estado unitário com regiões políticas, temos o nível nacional, o nível regional e depois o nível local. Se se tem um estado unitário com regiões administrativas, temos os níveis: nacional e regional e assim por diante.

Por isso, de certa forma, quando falamos do tema deste debate, a resposta será: com certeza, há uma influência da estrutura do estado na definição dos diferentes níveis no sector público que serão alvos de controlo financeiro. E, por uma simples razão, porque onde há administração, há actividade financeira. A actividade financeira está relacionada com todas as funções do estado, mas sobretudo com a função administrativa. Naturalmente que depende da Constituição e da alteração da Constituição, das leis, mas, quando falamos de controlo externo, estamos a falar de controlo externo da actividade financeira da Administração. Se temos vários níveis de administração, então há diferentes níveis de controlo financeiro.

O segundo comentário é que há uma excepção. Aquilo a que chamaria descentralização institucional porque, apesar de haver muitos novos organismos, agências, empresas, não existe um nível específico de controlo externo, com excepções.

No caso britânico, a "Audit Commission" controla o Serviço Nacional de Saúde. É um caso específico de uma excepção ao que seria uma divisão territorial das competências para um sector particularmente especial e importante, específico da actividade pública, um sector descentralizado. Mas, não é essa a regra na Europa. A divisão entre os níveis de controlo é uma divisão territorial e essa é uma questão a discutir, se se deve ou não, no futuro, criar dentro destes organismos (e aliás isso já terá acontecido), formas concretas de controlo específico das várias instituições descentralizadas, porque essa nova forma de administração é muito mais subtil do que a clássica. Recorre ao direito privado e significa, nalguns casos, a concorrência

com empresas privadas e, em certa medida, o controlo já não é um controlo formal, é muito mais uma auditoria económico-financeira da gestão e não a observação dos procedimentos legais e da Constituição. O que requer muito menos controlos jurídicos do que controlo económico e financeiro.

Em terceiro lugar, diria que, de uma forma geral, o controlo está a mudar de uma forma global do controlo formal para um controlo da substância e isto foi dito há alguns minutos atrás. Como é óbvio, um controlo formal é sempre importante e isso também é uma discussão importante que terá de ter lugar. O controlo formal, sobretudo nos países muito centralizados ou naqueles com este tipo de tradição, como, por exemplo, a influência da lei francesa ou do sistema francês, é ainda um controlo importante. Mas, de qualquer forma, por toda a Europa, o controlo da substância é mais necessário e é mais difícil de executar e de explicar à opinião pública. Contudo, esse controlo é o controlo pretendido. Já não é o facto de se respeitar os procedimentos legais; embora também seja importante, trata-se da forma como os recursos financeiros são utilizados. Eficácia, eficiência e economia. Estes são novos conceitos para a forma clássica de definir tanto a Administração Pública como o seu controlo.

E quem está a falar é um professor de direito. Apesar de ter ensinado durante algum tempo economia e finanças. E depois, cada caso é um caso. Nós não podemos, mesmo numa Europa unificada, unificar as experiências nacionais. Eu tentei estudar, não todas, mas a maioria e cada caso é diferente do caso vizinho, porque existem especificidades nacionais, uma tradição, uma história, uma cultura, uma opinião pública diferente. Só para vos dar um exemplo ... o papel que está afastado do controlo das federações europeias. Um debate sobre o exemplo português. Permitam-me que vos apresente este exemplo: em Portugal temos um estado unitário apenas com duas regiões políticas periféricas, a Madeira e os Açores. A solução que foi criada é uma solução muito inventiva e muito boa. É uma solução muito feliz. Existe um Tribunal de Contas, como sabem com duas secções regionais. Portanto, não existem tribunais de contas regionais, existem duas secções do Tribunal de Contas. Poderiam então perguntar porque não transformar as secções regionais em dois tribunais regionais e prever a possibilidade de interpor recurso num tribunal nacional? Mas, em Portugal, o Tribunal de Contas é um tribunal que está incluído no poder judicial, tal como acontece na Grécia. Contrariamente ao que acontece na maior parte dos países europeus. Trata-se, portanto, de um único exemplo de criar dois tribunais regionais, quando não temos,

por exemplo, para tribunais civis, criminais e administrativos a nível local. Trata-se, portanto, de um perfil nacional que também está relacionado com a definição do estado regional, com a nossa constituição, a nossa tradição e a nossa evolução constitucional. Como está a funcionar muito bem não existe qualquer necessidade de transformar um sistema que está a funcionar bem num sistema diferente.

Em casos como a França, por exemplo, em que não existem regiões políticas, existem organismos regionais de controlo que demonstram que cada caso é um caso diferente, porque não são tribunais.

Portanto, temos casos nos estados regionais com a autonomia política das regiões e, é essa a regra, em que temos secções regionais de um organismo nacional. Mas, ao mesmo tempo, temos também casos de estados unitários apenas com regiões administrativas que têm organismos de carácter regional que depois podem interpor recurso junto do tribunal nacional ou de um organismo nacional, apesar de estarmos a falar não exactamente de regiões políticas, mas sim de regiões administrativas. O que demonstra o quão interessante é compararmos diferentes leis e diferentes experiências.

Eu acredito que existe uma tendência lenta, no sentido de haver uma maior permuta de sistemas. Não exactamente importar ou copiar sistemas, mas termos soluções semelhantes para problemas semelhantes e também para olharmos para a realidade de cada estado, de cada tradição, da história e de cada evolução.

Gostaria ainda de dedicar algumas palavras não no que diz respeito à definição das estruturas de controlo, mas sim da sua actividade. Falando da sua actividade é claro, que no caso das federações, podemos afirmar que a independência entre os organismos ao nível da federação e dos organismos ao nível dos estados é maior do que no caso dos estados regionais, do que no caso dos estados com regiões administrativas, o que é natural. Mas mesmo este tipo de diferenças está a ser corrigido através do tipo de federalismo que temos na Europa, do federalismo cooperativo, através do qual, na maioria dos casos, nós temos uma cooperação de carácter financeiro entre os estados federados e os estados. E, portanto, é necessário perguntarmos: o que é que vai ser controlado? E a resposta é, geralmente, nós controlamos o organismo que gasta o dinheiro e não estamos necessariamente a considerar a lei ou a constituição que permite este tipo de despesas, porque, na maior parte dos casos, há uma delegação dos poderes da federação para o estado, etc., etc. Portanto, mesmo no federalismo cooperativo temos uma cooperação muito

forte entre a federação e os estados que necessita de uma cooperação forte entre os organismos de controlo financeiro externo.

Nos casos dos estados regionais ou estados unitários com regiões administrativas isso é feito de uma forma mais fácil, porque, obviamente, a maior parte do dinheiro que é gasto por estas regiões é o resultado de uma subvenção que é proveniente do estado central, não em todos os casos, mas pelo menos em alguns dos casos.

Por isso, a cooperação natural entre as duas administrações explica a cooperação natural entre os organismos que controlam tanto a nível regional como a nível local. Quando for caso disso, tal como é no caso português, no caso italiano, penso que também é o caso espanhol, com secções regionais ou entidades regionais que estão ligadas à entidade a nível nacional, então é ainda mais fácil.

No caso de Portugal a secção regional tem alguma autonomia. É claro que podemos discutir se deve ter mais autonomia ou não, mas têm a grande vantagem de estar muito perto do problema, mas tendo uma ligação com uma instituição nacional que é o Tribunal de Contas.

Gostaria ainda de dedicar mais algumas palavras à Europa, porque neste caso somos confrontados com uma nova estrutura de administração, uma nova estrutura de controlo externo. Vou tentar não ser muito ideológico, diria que as Comunidades Europeias foram formadas como aquilo que é normalmente designado como entidades supra-nacionais.

Porquê?

Porque alguns dos seus organismos independentes possuem de facto um estatuto independente. É este o caso do Parlamento, da Comissão, porque na maior parte dos assuntos votados no Conselho as decisões são tomadas por voto de maioria, portanto não se trata de uma organização do tipo inter-governamental.

Também porque as leis comunitárias têm princípios que por vezes se distanciam dos princípios clássicos das organizações internacionais. Os chamados princípios da aplicação directa e do efeito directo têm, como sabem, consequências relativamente ao modo como as leis dos Estados-membros lidam com a lei comunitária.

Não podemos negar uma evolução do estilo confederalista, durante os anos setenta e oitenta com as políticas comuns e a chamada união económica e até mesmo uma tendência federalista com a moeda única, com a política de defesa, com o reforço da cooperação e até com a evolução da jurisprudência dos tribunais comunitários.

Também a forma como lidam com as leis internas e a forma como os tribunais internos estão a começar ou começaram (dependendo dos diferentes estados), a introduzir a lei comunitária enquanto tribunais comunitários que também são.

Contudo, como sabem, o organismo de controlo financeiro externo não é um tribunal, pelo menos, por enquanto, um tribunal verdadeiro. E a pergunta que se coloca é: qual será a próxima tendência de evolução?

Será que vamos manter as coisas exactamente da forma como estão, ou seja, não sendo um tribunal e continuar a manter o *status quo* ou mesmo re-nacionalizar determinadas políticas, algumas comuns, ou haverá uma evolução do estilo federalista também ao nível dos impostos e das Finanças como resultado da união monetária? Com efeito, é muito difícil ter um controlo monetário dos orçamentos, isto é, ter diferentes estados com controlo orçamental, sem que tenham uma posição comum ou unificada sobre as políticas financeiras e fiscais, feita de forma progressiva, através de recomendações. Mas também uma evolução para um tribunal real que controle as subvenções financeiras, as subvenções provenientes da comunidade.

De qualquer modo, quer enveredemos por um ou por outro tipo de evolução, existe sempre a necessidade de cooperação entre os diversos níveis: federal, estado federado, regional etc. etc. e o controlo a nível europeu, o que também depende das estruturas dos estados, porque, quando olhamos para a Federação, constatamos que existe uma comparação com o organismo responsável pelo controlo financeiro da Federação e os organismo que são responsáveis pelo controlo do estado, ambos têm ligações directas com o organismo de controlo externo da União Europeia.

No caso do estado regional, ou seja, um estado com regiões políticas, as coisas são mais fáceis, porque se existir apenas um organismo nacional de controlo com as secções regionais do que se existir apenas um único organismo com uma ligação directa com o nível europeu.

Depois, finalmente, no caso de um estado unitário com regiões administrativas (presentemente podemos referir o caso da França, e provavelmente, no futuro, o caso da Polónia e brevemente, esperamos, o dos Países Baixos), se houver uma evolução para organismos regionais de controlo externo então será bom sabermos se, no futuro, esses organismos regionais terão ligações directas com a Europa. Entretanto, esta ligação não existe. Existe apenas uma ligação única entre a instituição europeia e o nível europeu e o organismo a nível nacional.

A minha intervenção já vai longa, mas, como sabem, as minhas aulas, regra geral, duram quarenta minutos, portanto é quase automático. Quando eu começo sei que quase quarenta minutos depois termino a minha aula. Não se tratou, obviamente, de uma aula, estou aqui para aprender convosco e não para vos ensinar. Ao mesmo tempo, é uma pena que sendo presidente de um parlamento local não me tivessem pedido para falar sobre outro assunto: o problema da relação entre os diferentes níveis de controlo e sobre a dificuldade de educar o poder local quando utiliza dinheiros públicos. Como é difícil controlar diversos organismos locais, cada um deles com a sua legitimidade própria e tendo mais poder do que tinham no passado, mais influência do que no passado, a gastarem mais dinheiro e a tomarem decisões financeiras com mais influência do que no passado. Na maior parte dos casos as pessoas concentram-se nas despesas do estado e das regiões, das federações e dos estados e com alguma preocupação com o que é um problema real, porque a imaginação também está a crescer ao nível do poder local. A diferença é que neste caso não temos um milhar de pessoas a imaginar, mas muitíssimo mais do que essas pessoas que estão a tentar resolver os problemas do amanhã e a criar problemas para o dia depois de amanhã.

Muito obrigado pela vossa atenção.



## DEBATE\*



\* Intervenções extraídas da gravação áudio e sem revisão dos autores



### Intervenção de *Arpad Kovacs* da ISC da Hungria

Muito obrigado por esta excelente oportunidade. É uma grande honra ser moderador desta excelente sessão, na qual se verificaram as valiosas intervenções do Professor Rebelo de Sousa e do Dr. Engels. Se me permitirem gostaria de mencionar que a função do moderador é desempenhar o papel de advogado do diabo. Um papel que gostaria de desempenhar, se possível, animando o debate e sendo um pouco “provocador”.

Gostaria de tecer alguns breves comentários à excelente intervenção do Professor Rebelo de Sousa. Na minha opinião, o Professor Rebelo de Sousa abordou uma questão muito importante. Gostaria de lhe pedir que me desse, mais tarde, mais alguma informação sobre o que significa e quais são as diferenças entre soberania, em termos jurídicos, e sobre o que significa o seguinte: soberania, soberania legal e soberania política sem possibilidades económicas, por exemplo, quando o sistema fiscal e económico está centralizado num país. Qual é o papel que todos nós desempenhamos, no cenário em mutação dos organismos regionais? Quem é que pode resolver esta questão, entre outros aspectos. A outra questão para o Professor Sousa trata de algo que nos diz respeito, porque a Hungria é um pequeno país, estritamente centralizado a nível governamental e extremamente descentralizado a nível do poder local. O que significa, sob este ponto de vista, a dimensão do país? A dimensão do país tem ou não um papel a desempenhar nas relações regionais, entre outros aspectos, e na futura adesão à União Europeia, nossa e de outros países, os anteriormente designados países socialistas.



O que é que significa “a relação regional”, é uma questão de ordem geográfica ou para nós é uma questão económica ou política?

Senhoras e Senhores, se me permitem, gostaria de tecer alguns comentários às palavras do Dr. Engels. Tive a sorte de poder ler a intervenção do Dr. Engels previamente; o material apresentado no relatório foi alvo de uma excelente compilação. Oferece-nos uma boa perspectiva dos problemas que estão relacionados com o efeito das estruturas públicas no sistema de controlo externo.

Nós, os húngaros, aceitamos a redacção do primeiro parágrafo, por exemplo, que os diferentes sistemas dos países e as suas estruturas têm um efeito determinante sobre os sistemas de controlo externo enquanto um princípio básico. A determinação do conceito do estado federal e do estado unitário é um bom ponto de partida que é por nós aceite como terminologia básica. Penso que a determinação da terminologia básica permite evitar futuros problemas resultantes de possíveis mal entendidos.

Tendo em conta a abordagem e a discussão do problema das diferentes formas de descentralização, que tem lugar em estados unitários, temos de considerar a existência de uma questão importante: o facto da implementação do processo de descentralização ser algo que faz parte da agenda de vários países europeus (o que naturalmente afecta o sistema e as actividades do controlo do estado) demonstra a importância desta questão.

Um outro elemento que confirma a importância desta questão é o tema da II Conferência de Controlo Interno Internacional da INTOSAI, que teve lugar em Budapeste, em Maio de 2000, da qual tenho muito orgulho. Estiveram muitos colegas em Budapeste o que, na minha opinião, foi muito positivo. Nesta conferência também se abordou o seguinte tópico: como é que o processo da descentralização do estado influencia as actividades do controlo interno.

Um dos tópicos do 17.º Congresso do INTOSAI será o papel das Instituições Superiores de Controlo no processo de planeamento e de execução das reformas governamentais e administrativas. Nós consideramos a afirmação segundo a qual, nos estados federais ou unitários, as diferenças entre os sistemas financeiros externos são determinadas pelo facto das subdivisões territoriais, que constituem o estado, possuírem ou não o estatuto de estado. Penso que as características do estatuto de estado são algo que merece mais atenção e que será necessário definir os critérios dos conceitos.

É importante e, na minha opinião, trata-se de uma tarefa de grande importância, esclarecer como é que se processará a coexistência entre as várias instituições superiores de controlo central, federal e regional. Quais são os métodos existentes que permitem a cooperação entre estas organizações?

Penso que, em resultado do processo de descentralização, existem determinados casos, nos quais reparei, que exigem soluções comuns. O facto de uma Instituição Superior de Controlo ter de desempenhar um papel específico para além do Parlamento é uma questão muito importante. A importância desta questão é sublinhada pelo facto de numa declaração já lhe ser feita referência. A

questão da subordinação das ISCs aos respectivos parlamentos é de importância muito particular e em muitos países trata-se, de facto, de uma questão típica.

Outra questão que se coloca é se a Instituição Superior de Controlo cumpre apenas o que é determinado pelo Parlamento ou se, para além disso, desempenha também um papel de cariz consultivo. Podemos chegar a várias conclusões e experiências interessantes tendo em conta as várias diferenças das funções dos organismos de controlo normais. Que tipo de competência de controlo é que detêm? Talvez funcionasse como linhas de orientação gerais no que diz respeito a este tópico. Pode dizer respeito a um determinado enquadramento que desse origem a determinadas estruturas no que diz respeito ao âmbito de acção das Instituições Regionais de Controlo, tendo também em consideração as tradições nacionais. A questão da determinação dos limites entre as Instituições Superiores de Controlo centrais, federais e regionais num estado federal e unitário é algo que aqui também poderia ser referido, assim como, neste caso, também seria útil a determinação das linhas de orientação gerais. Finalmente, penso que o esclarecimento do problema do controlo, evitar os receios e os problemas de duplo controlo e de sobreposição são também muito importantes.

Se não se importam eu terminaria aqui as minhas funções de moderador, pois, na realidade, não quero ser o "enfant terrible" da conferência. Caso seja possível, mais adiante gostaria de intervir durante o debate. Caso seja necessário e se não se importarem.

### **Intervenção de *Bernard Friedmann* do TCE**

O Professor Marcelo Rebelo de Sousa teve uma intervenção muito interessante e o Dr. Engels, no fundo, veio completá-la com as suas próprias experiências e com a sua intervenção.



Mesmo assim, Senhor Professor Marcelo Rebelo de Sousa, gostaria de esclarecer alguns pontos e também colocar uma questão. O primeiro esclarecimento que gostaria de obter é o seguinte: afirmou que o Tribunal de Contas Europeu ainda não tinha as suas competências definidas, mas elas estão

realmente descritas no Tratado da União Europeia. Está certo, nós realmente não actuamos no âmbito jurídico, nem o queremos. E considero que temos várias filosofias de fiscalização no âmbito da União Europeia e tudo isso se concentra no Tribunal de Contas Europeu. O Tribunal de Contas Europeu está satisfeito com as suas competências e poderes. Nós podemos e damos cumprimento às nossas tarefas e o legislador aliás referiu isso e disse que se trata de uma das cinco instituições que estão ao mesmo nível do Conselho Europeu e, portanto, quando nos perguntaram quais eram as propostas para o acordo do Tratado de Nice nós não reivindicamos mais poderes ou competências para nós e o contrato prevê que nós trabalhemos em conjunto e em harmonia com os outros Estados-membros. Por outras palavras, o Tribunal de Contas Europeu está satisfeito com as competências que lhe são atribuídas e pensa que está a executar o seu trabalho com eficiência e não queremos ter influência no âmbito jurídico.

E agora a pergunta propriamente dita: o Professor Marcelo Rebelo de Sousa falou sobre a estrutura organizacional de cada um dos estados e a influência que essas estruturas têm sobre a eficiência do controlo das finanças públicas. Todos sabemos que, neste momento, está a haver um debate no âmbito da União Europeia sobre o tipo de organização que esta deveria ter no futuro e fala-se, cada vez mais, sobre isto. Normalmente as pessoas falam sobre esta questão a nível individual – por exemplo o Sr. Jospin, o Sr. Chirac ou o Sr. Schroeder. Há outras pessoas que também são responsáveis pela formulação destas questões mas também desempenham funções de estado. Tem-se feito referência a uma estrutura federal organizacional da União Europeia. E eu pergunto, quais são as formas de organização da União Europeia que deverão ser introduzidas no futuro para que a eficiência das finanças públicas seja ideal? Que conclusões se perspectivam neste âmbito e que propostas se podem fazer?

### **Intervenção de Kurt Gruter da ISC da Suíça**

Primeiro, para o Professor Marcelo Rebelo de Sousa, um agradecimento pela excelente intervenção sobre a complexa realidade na Europa e muito obrigado também ao Dr. Engels pelo seu resumo, muito conciso, das diversas organizações.

Não é bem uma pergunta para o Professor Marcelo Rebelo de Sousa, mas é sim uma espécie de aditamento. A Suíça é definida como o país de organização tipicamente federal e permitam-me que aqui enuncie especificamente isto e pela

simples razão de que estou convencido de que nos últimos 150 anos tivemos muito sucesso com este sistema que diz respeito ao bem-estar social, estabilidade política, encontro entre várias regiões e línguas.



Quanto aos pressupostos para este sucesso gostaria de resumir em quatro pontos.

Em primeiro lugar, o sistema político da Suíça é baseado no princípio seguinte: tanto Estado quanto possível e tanta liberdade quanto possível.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao Estado em si: tão centralizado quanto possível e tão descentralizado quanto possível. Só o que acontece a nível cantonal e comunal não pode ser feito de forma autónoma e deverá ser delegado para instâncias superiores.

Em terceiro lugar, e parece-me ser também importante (e aqui quero associar-me ao que disse o meu colega Kovacs), a nossa experiência não se restringe apenas ao federalismo administrativo. Federalismo significa igualdade de cobertura em termos de finanças, competências a vários níveis e por último, e talvez tenham também interesse neste aspecto, na fiscalização financeira na Suíça temos um aliado muito eficaz que são os contribuintes. O estado federal muito forte da Suíça também nos permite elementos democráticos muito directos. O cidadão, o contribuinte, podem definir autonomamente, por exemplo, o montante dos impostos, etc. Neste caso as influências também são directas e muito eficazes. Portanto, gostaria de resumir este aspecto da seguinte forma: tanta participação quanto possível e o menos possível de centralização.

### **Intervenção de Janusz Wojciechowski da ISC da Polónia**

Gostaria de exprimir a minha opinião em relação às intervenções dos senhores Professor Marcelo Rebelo de Sousa e Dr. Engels que considero terem sido bastante interessantes.

Em primeiro lugar, recebemos muita informação sobre o panorama histórico do federalismo



na Europa. Tal como o Senhor Gruter, não tenho exactamente uma pergunta, mas gostaria de acrescentar um pequeno exemplo em relação à intervenção do Professor Rebelo de Sousa. Penso que a experiência da Lituânia e da Polónia também é importante na história do federalismo na Europa. A Polónia e a Lituânia formaram um Estado comum no século XVI e havia um tipo de estrutura federal do Estado que era um exemplo muito interessante, pois tratou-se de uma longa experiência. Esta estrutura durou do século XVI ao século XVIII.

### **Intervenção de Ioannis Sarmas da ISC da Grécia**

Penso que a questão que nos deve preocupar esta manhã, não é se devemos ter um estado organizado de forma regional ou federal, mas encontrar uma racionalidade a nível da organização do controlo das finanças públicas, quer se trate de um estado federal ou de um estado organizado de forma regional.



O primeiro aspecto está totalmente fora do nosso âmbito. Penso que não nos compete tratar desta questão esta manhã.

No que diz respeito à racionalidade da utilização do controlo das finanças públicas, penso que a base para começarmos a nossa reflexão não deve ser qual a entidade que exerce o controlo, mas em nome de quem é exercido esse controlo. Penso que, no estado democrático europeu, é possível fazer a distinção entre três modelos: um primeiro modelo em que o controlo é exercido em nome do Parlamento por um organismo que está integrado nesse próprio Parlamento; o modelo francês, ou seja, um organismo que se encontra no terceiro ramo do poder, isto é, de natureza jurisdicional; e o terceiro modelo, modelo misto, em que uma instituição jurisdicional é integrada no seio do poder parlamentar.

A resposta à pesquisa que estamos a fazer da racionalidade da nossa organização é simples. No caso de termos vários parlamentos, várias autoridades parlamentares – uma autoridade parlamentar ao nível nacional e as outras ao nível das entidades federais, em que temos imposições fiscais diferentes – devemos ter instituições diferentes, que fazem o controlo em nome do parlamento. Isto é, se tivermos imposições de carácter fiscal efectuadas em nome da nação, devemos ter

uma instituição integrada no seio do Parlamento que faça o controlo das despesas públicas. Mas, nos casos em que temos uma instituição de modelo jurisdicional, por exemplo, penso que a resposta a esta questão passará por saber se os poderes jurisdicionais neste Estado também devem ser distintos, isto é, organizados como, por exemplo, acontece nos Estados Unidos em que há tribunais ao nível nacional e tribunais ao nível dos estados federados.

#### **Intervenção de Carlos Salgado da IRC da Comunidad de Madrid (Espanha)**

Em primeiro lugar, quero agradecer as conclusões apresentadas pelo relator. Gostaria, também, de comentar o ponto da situação dos tribunais de contas nas Comunidades autónomas em Espanha. Nas conclusões, no seu ponto quarto, Espanha é considerada como um estado unitário. Ora, na minha opinião, não é esse, exactamente, o caso já que, nos tribunais de contas das Comunidades autónomas espanholas, os conselheiros são nomeados pelas assembleias legislativas das respectivas comunidades autónomas e esses conselheiros têm um estatuto independente. Por isso, não me parece correcto incluir-se a Espanha no grupo dos estados ditos unitários.



#### **Intervenção de Bartolomeo Manna da ISC de Itália**

Foi muito interessante ouvir o Professor Marcelo Rebelo de Sousa falar sobre as diferenças existentes entre as regiões políticas e as regiões administrativas. Em Itália nós talvez tivéssemos tido três períodos desde à descentralização até ao Estado político que se verifica presentemente.

Mas, gostaria de fazer uma pergunta porque, no primeiro período, tivemos uma descentralização administrativa e não política, já que foi precisamente a descentralização dos departamentos pelas regiões. Depois, em 1972, tivemos uma primeira parte da descentralização das regiões administrativas com um carácter

mais administrativo. E, em 1994, foram publicadas leis sobre a constituição ou acerca dos estatutos das regiões e, actualmente, as regiões italianas são talvez verdadeiramente autónomas.

Gostava de saber se na sua opinião, nos estudos que tem feito, é possível haver uma maior evolução em mais estados europeus, pois queremos assistir a uma verdadeira descentralização das diversas regiões a nível político.

### **Intervenção do Professor *Marcelo Rebelo de Sousa***

Desta vez vou falar em francês para agradecer aos franceses a sua influência na administração pública portuguesa. É preciso fazê-lo. Há uma longa e valiosa tradição que deve ser respeitada mesmo quando, por vezes, é demasiado pesada.

Em primeiro lugar, gostaria de responder ao meu caro amigo e colega, o Moderador. Será que existe uma ligação entre a economia, as finanças e o grau de autonomia? É claro que existe. Mas, não apenas entre a soberania e o grau de soberania e entre a economia e as finanças. Já falei sobre a integração europeia e disse que houve um processo de transferência de poder económico e monetário para a União Europeia. Trata-se de um exemplo de uma parte da soberania que é delegada ou transferida para a União Europeia e é por isso que podemos também falar, no que da relação entre os estados federados e a própria federação, de uma relação entre o grau de poder político e de poder económico e financeiro. Trata-se de algo que também é verdadeiro num estado unitário: as regiões autónomas têm uma autonomia financeira e económica. Mas, o que é que isto significa exactamente? O poder de criar impostos, maiores ou menores, que depende de cada estado e o poder da definição das políticas económicas das regiões no contexto nacional.



Segundo aspecto: será que a dimensão do país influencia o processo de regionalização? É claro que sim. Cada Estado é um caso diferente. É por isso que peço desculpas pelos casos de que não falei, porque não . É impossível referir todos os casos. Mas, no caso português, por exemplo, a Madeira e os Açores tiveram uma

autonomia política, porque se trata de ilhas, de ilhas com uma situação económica, geográfica e social muito específica com fenómenos de emigração, da Madeira para África do Sul e para a América do Sul e dos Açores para os Estados Unidos e para o Canadá. Trata-se de uma situação totalmente diferente do continente português. Com efeito, se observarmos o continente português ninguém teria a ideia de dividir o continente em regiões políticas, porquê? Porque se trata de um espaço geográfico muito pequeno. Há uma dimensão óptima para a regionalização política.

Mas, este facto depende dos Estados. Há outro aspecto que gostaria de abordar: no âmbito do processo de integração europeia, está a surgir uma Europa das Regiões. Existe um Comité das Regiões e existe uma política regional. O que significa que a própria Europa, a União Europeia, compreende que, para além da federação, com estados federados e dos estados unitários com regiões, existem políticas regionais onde estão representados tanto os estados federados como as regiões. Trata-se de um facto curioso: no Comité das Regiões existe uma convergência à escala europeia que também representa uma das dimensões das políticas europeias.

Seguidamente gostaria também de responder às perguntas difíceis do Dr. Friedmann. Em primeiro lugar, não é verdadeiramente uma pergunta, estou de acordo consigo. Eu considero que o Tribunal de Contas Europeu está satisfeito com os poderes que detém. Não é um exemplo típico de poder judicial e acredito que ainda pode aumentar os seus poderes, no futuro, uma vez que não é impossível que o tribunal seja chamado a dirimir questões jurisdicionais ainda mais importantes do que as que decide actualmente, que já são muito importantes. Mas, estou de acordo consigo, os actuais estatutos do tribunal, após as últimas revisões, são muito satisfatórios. Para todos.

Qual é o futuro da União Europeia? Bom, isto é outro tema completamente diferente, merecedor de outra conferência, de outro seminário. Mas posso dar-vos a minha opinião pessoal, trata-se de uma mistura de avaliação jurídica e política. Não me podem pedir para esquecer que já desempenhei actividade política e que estive em muitas conferências com líderes, de que já falámos. Eu conheço muitos líderes e acredito que estou muito familiarizado com as suas ideias. A União Europeia terá de enfrentar dois problemas no seu futuro mais próximo. Em primeiro lugar, trata-se da questão do alargamento. É inevitável e é desejável. E, neste sentido, todos sabemos que não é possível que todos os novos estados membros aceitem cooperações reforçadas em todos os domínios. Determinados países entrarão

imediatamente na União Monetária, outros só mais tarde. Uns terão a possibilidade de aceder a uma política social integrada ou a políticas económicas integradas, outros só o farão mais tarde. Podemos considerar estas diferenças como diferentes velocidades, diferentes estatutos, mas estes são pormenores que diferem ao nível dos estatutos relativamente à possibilidade de cada novo Estado-membro ter acesso imediato e total a todos os graus de integração económica e monetária. Algo que já acontece actualmente. Há Estados-membros que não são membros da União Monetária.

Ao mesmo tempo verifica-se uma evolução inevitável no sentido de um reforço dos aspectos federalistas. Podemos questionar se o termo correcto é uma estrutura confederalista ou simplesmente federalista. Mas sou da opinião que federalista é a definição correcta. O que significa que é inevitável que a união política seja reforçada no futuro, com uma mudança relativamente ao peso das diferentes instituições.

Qual é o resultado da simbiose destes dois aspectos distintos? Um quer dizer mais federalismo, o outro respeito pelas diferentes velocidades e diferentes graus de adesão dos diferentes Estados. O resultado será provavelmente algo que não é exactamente o federalismo clássico, mas, em vez disso, provavelmente uma organização *sui generis* com aspectos federalistas imperfeitos. O que significa que talvez seja inevitável um debate sobre a formação de uma nova câmara junto do Parlamento Europeu onde os estados estarão representados. Actualmente este papel é desempenhado pelo Conselho. Mas o Conselho cada vez mais tomará decisões por voto da maioria, ou seja, tornar-se-á um Directório, porque decisões tomadas de acordo com a maioria implicam um Directório. Não representa igualdade entre os Estados.

Poderá ser criada uma nova câmara, com os Estados-membros representados em pé de igualdade, para ser um órgão no qual todos os Estados estarão representados, provavelmente gozando de um estatuto igual. Não é o que acontece com o Conselho. O Conselho é cada vez mais desigual na sua composição. E é aqui que reside a questão, tal como é demonstrado pelo actual debate entre o Sr. Jospin e o Sr. Shroeder: qual será o futuro órgão executivo da Europa?

Temos de ter sempre em mente que o Reino Unido tem uma perspectiva muito específica sobre estas questões, isto é, demorará sempre mais tempo a aderir às tendências inevitáveis. Mas, na minha opinião, deve aderir, já o faz de facto; isto é uma grande alteração da cultura. É, verdadeiramente, o único grande império não europeu que está num processo de aceitação de uma fórmula europeia continental,

porque a Europa foi pensada para a Europa continental. Consequentemente, é uma mudança cultural que está em vias de acontecer entre os nossos amigos britânicos, mas que está a ser feita.

O debate entre o Sr. Jospin e o Sr. Shroeder diz respeito à questão de a Comissão ser um órgão executivo, que deverá responder perante o Parlamento, com a actual Câmara ou duas Câmaras, aceitando uma segunda Câmara em que os Estados-membros são directamente representados. Mas, implica determinadas *nuances* de estatuto, uma forma desigual de federalismo. O Sr. Jospin que fala de um federalismo de um Estado Nação, gostaria de manter o Conselho Europeu como um órgão executivo, porque se trata do Directório, ou será o Directório, de estados mais fortes que não tem de responder perante o Parlamento. E é até mesmo ilógico, muito mais do que parece ser, na minha opinião, porque gostaria que os poderes do Conselho também incluíssem o poder de dissolver o Parlamento.

Não faz sentido que um governo possa dissolver o Parlamento. Em vez de uma nova Câmara, na qual os Estados-membros estariam representados, o Sr. Jospin gostaria de uma Câmara em que os Parlamentos nacionais seriam representados. No entanto, não é exactamente a mesma coisa, porque isto depende dos poderes desta segunda câmara. O debate entre o Sr. Jospin e o Sr. Shroeder não é, de facto, um debate entre federalismo e não federalismo, mas sim que tipo de federalismo? É assim que o debate se coloca. Algo reticente está o Reino Unido, que diz, “bom, ainda é cedo demais para o federalismo, no fim de contas, já estão debater a fórmula, mas ainda é demasiado cedo”. Qual poderá ser o resultado de tudo isto?

Creio que será mais um passo na próxima revisão dos Tratados Europeus, um passo misto. Por outras palavras, um passo no sentido de poderes do tipo directório ainda mais fortes do Conselho, mas respeitando a Comissão e deixando à Comissão a possibilidade de se tornar numa espécie de governo responsável perante o Parlamento, e não decidindo imediatamente sobre a questão de uma segunda Câmara: qual a sua respectiva composição? E também não decidindo qual será o sistema de relações entre o Parlamento Europeu e o órgão executivo. Mas se considerarmos estas questões a longo prazo, ou seja, daqui a doze ou quinze anos um determinado grau de federalismo desigual é inevitável. Quando consideramos estas questões com algum distanciamento constatamos aquilo que foi alcançado até agora, mesmo que se diga que não é federalismo, mas sim que representa gradualismo; é um gradualismo no sentido federalizante.

A seguir o Dr. Grüter. Muito obrigado pela sua explicação do caso da Suíça. Eu havia esquecido o caso suíço, uma omissão grave, porque é o exemplo perfeito de federalismo resultante de um multi-nacionalismo, de diversidade cultural e linguística e do poder de convergência entre diferentes entidades com especificidades muito fortes. E, tal como o Senhor correctamente sublinhou, também devido ao aspecto da democracia directa ou semi-directa, que é, verdadeiramente suíça e que, só a pouco e pouco, é que começou a aparecer mais tarde um pouco por toda a Europa.

Eu também não citei, mas não me esqueci, de todos os exemplos de estados complexos que existiram ao longo da história. O exemplo da Polónia com a Lituânia não é verdadeiramente uma federação segundo o estilo americano. Trata-se, digamos, de um estado complexo, no sentido em que existiam instituições comuns, mas sem a construção jurídica e institucional que observamos depois do federalismo dos séculos XVIII/XIX. Portanto, de certa forma, se quisermos podemos considerar que se trata de algo semelhantes à União Real Britânica, talvez um pouco mais forte, mas, mesmo assim diferente do federalismo contemporâneo.

O Sr. Ioannis Sarmas, abordou questões muito interessantes que também tinham sido sublinhadas no relatório que foi anteriormente apresentado pelo nosso colega alemão. O problema é o seguinte: quando consideramos os vários contornos da racionalidade do controlo temos de perguntar a nós próprios o que é que vamos controlar ou em nome de quem é que tal controlo será exercido. A minha resposta seria: ambas ao mesmo tempo. Por outras palavras, devemos, em simultâneo, analisar o que vai ser controlado e os graus de poder que devem ser controlados. Um poder nacional ou federal, um poder federativo e estatal ou regional, um poder local? Qual é que deve ser controlado? E em nome de quem é que esse controlo vai ser exercido? E a instituição de controlo deve ser um órgão jurisdicional, isto é, um tribunal ou um órgão de controlo político ou administrativo uma a mistura destes dois tipos?

É claro que a resposta a tais perguntas implicará sempre *nuances*. Vou dar-vos um exemplo. Em teoria, em virtude de termos pelo menos três graus de administração, nacional ou federal, regional ou estatal e local e três graus parlamentares, pois a nível local também existe parlamento. Se a instituição de controlo depender do Parlamento ou tiver uma ligação com o parlamento, também deveríamos ter três graus de controlo. Na maioria dos estados europeus não existe um grau de controlo local. Por outras palavras, isto quer dizer que ou é a instituição nacional ou um órgão regional ou um

órgão do estado federado que controla o poder local. Mas, contudo, existem parlamentos locais. Devemos ver a situação real do que controlamos, devemos avaliar a legitimidade da instituição de controlo, mas também temos que definir os limites. É aqui que reside a questão: com a multiplicação de instituições locais e do poder local, será que no futuro não vamos ter de criar instituições de controlo locais nesses estados onde estas não existem? O que pode incluir secções locais no âmbito das instituições de controlo regionais ou nacionais, porque existem, cada vez mais, problemas complexos levantados por associações ou federações de municípios, a um nível que é inferior ao da região e, obviamente, ao do estado federado.

Depois o nosso colega espanhol tinha toda a razão quando referiu que o exemplo espanhol é muito específico, porque cada caso é um caso distinto. Não podemos dizer que a Espanha é uma federação. Não é. Nesse caso deve ser é um estado unitário. Mas, também não é um estado unitário no sentido clássico do termo. É um estado regional que é quase é federal. Quase. Não é federal, mas é quase. É por isso que as conclusões têm sempre uma certa *nuance*, porque podemos contrastar os dois modelos de estado federal e unitário, mas existem, no entanto, diferentes tipos de estado unitário: estados centralizados, estados unitários descentralizados com regiões administrativas e estados unitários com regiões políticas que são quase estados de direito próprio. Tal como vos disse a minha impressão é que existe uma tendência para a convergência, ou seja, em diversos casos um estado regional tem sido preferido em detrimento da federação, porque tínhamos as mesmas vantagens sem os problemas da federação. A federação é um produto de circunstâncias específicas. Se for possível alcançar os mesmos efeitos ou alguns dos mesmos efeitos sem a complexidade da federação, então podemos recorrer ao sistema do estado regional. Sobretudo quando se trata de estados que não são muito grandes ou de estados em que a federação poderia ter fortes conotações políticas. Portanto, estou de acordo consigo, é um caso muito específico. É o caso de um estado regional mais semelhante a uma quasi-federação.

O Sr. Manna, de Itália, estava também muito certo quando afirmou que o estado italiano é um dos exemplos em que há um pouco de tudo, isto é, excepto a federação, porque temos uma desconcentração e descentralização administrativa e uma descentralização política. Só falta o federalismo e, de certa forma, podemos dizer que Itália é um exemplo da forma como é possível, num estado complexo e com diferenças regionais profundas, recorrer à regionalização política, que pode

ser maior ou menor, e que pode assumir um determinado nível de expansão, mas ao mesmo tempo evitar o federalismo. Por exemplo, tenho colegas italianos que são federalistas, sobretudo no norte de Itália, mas existem também outros, no centro e no sul, que são anti-federalistas. O regionalismo político pode, portanto, com determinadas *nuances* económicas, financeiras e políticas, assumir diversos graus que, no entanto, evitam o federalismo.

Por último, uma palavra sobre um aspecto que considero muito importante, que é aquele que foi sublinhado pelo relatório, as relações entre as entidades nacionais e regionais, federais e federativas. Existem determinadas relações que são baseadas em poderes informais, como sabem, uma cooperação informal entre diferentes órgãos e também existem relações de cooperação institucionalizada. E é neste último que o problema é mais complexo, tal como irão discutir hoje e amanhã, porque tais relações dependem do estatuto de diferentes instituições. E podemos mais ou menos afirmar que cada estado tem um estatuto diferente. Existem tipos diferentes de tribunais. Existem tribunais perfeitos. Existem tribunais que não estão incluídos no poder jurisdicional. Existem instituições com amplos poderes jurisdicionais, outros sem quaisquer poderes jurisdicionais e outros que têm poderes jurisdicionais limitados. Portanto, as relações institucionais entre diferentes órgãos dependem dos seus respectivos estatutos.

E é neste ponto que o nosso moderador está a ser provocador, no bom sentido da palavra, quando afirma que precisamos de linhas de orientação. É muito importante para sermos capazes de conhecer com a experiência de outros países, mas sempre que estudo o Direito Comparado, e tenho a necessidade de o fazer, pois é muito importante, tenho sempre de prestar alguma atenção ao direito nacional. Por outras palavras, existe uma tendência inevitável para a convergência, mas esta convergência tem velocidades e especificidades diferentes que não nos permitem tentar forçar as realidades nacionais especialmente no domínio do controlo externo das finanças, porque esta é uma questão em que a opinião pública e política são muito sensíveis. Temos vários países com culturas cívicas completamente diferentes. Por exemplo, eu estudei em França e, algum tempo, na Alemanha e lamento que a cultura cívica portuguesa não seja equivalente à que existe noutros países do centro ou do norte da Europa. Mas não é, pelo menos por agora. Nós estamos a começar a mudar a cultura cívica portuguesa nessa direcção, mas é muito mais rápido alterar leis e depois as instituições. O que muda mais lentamente é a cultura cívica de uma nação.

### Intervenção de *Henrik Otbo* da ISC da Dinamarca

Há alguns anos, entre colegas dos tribunais de contas europeus estivemos a analisar diferentes modelos, diferentes estruturas, diferentes bases legais e todas as diferenças que havia entre nós. Penso que esta manhã, uma grande parte do debate se centrou muito nas diferenças que existem entre nós e esse é, de facto, um ponto de partida para as discussões.

Sir John Bourn, o auditor da ISC do Reino Unido, disse algo no sentido de podermos trabalhar em conjunto e de forma estreita apesar das diferenças que nos separam. Inventou esta frase (que eu nunca tinha ouvido) "*a unidade na diversidade*".

Gostaria, por isso, de terminar aqui esta minha função de hoje, sugerindo que estas simples palavras possam também estar presentes no processo que se vai seguir, porque, de facto, somos diferentes e os nossos sistemas também.

O Professor Marcelo Rebelo de Sousa adiantou já uma série de exemplos e de casos, dizendo que cada caso é um caso. Deixem-me, por isso, sugerir que estas palavras, "*unidade na diversidade*", estejam presentes nos debates que se vão seguir.





## 2.ª sessão

Articulação e cooperação do controlo (financeiro)  
entre as diferentes instituições de controlo externo



Da esquerda para a direita:

- *M. Francesco Staderini* (ISC de Itália)
- *M. Sergei Stepashin* (ISC da Federação Russa)
- *M. Jean-Philippe Vachia* (IRC de Midi-Pyrénées-França)



## RELATÓRIO BASE

Relator



Jean-Philippe Vachia  
IRC de Midi-Pyrénées (FRANÇA)



## ARTICULAÇÃO E COOPERAÇÃO DO CONTROLO (FINANCEIRO) ENTRE AS DIFERENTES INSTITUIÇÕES DE CONTROLO EXTERNO

A apresentação do relatório para esta segunda sessão apresenta algumas dificuldades: em primeiro lugar, o tema desta dita sessão coincide largamente com o tema geral destas jornadas da Madeira, sendo pois necessário evitar dizer aqui tudo; em segundo lugar, foi a sessão que deu lugar ao maior número de contribuições fazendo explicitamente referência a esse tema, a saber, cinco contribuições de ISC<sup>1</sup> e outras cinco de IRC<sup>2</sup>. E, no entanto, não pareceu inútil a referência a contribuições apresentadas noutras sessões, sempre que necessário.

Para tentar tratar o tema da presente sessão, poderíamos partir de um esquema muito simples, que é o seguinte:

ENTIDADE	ÓRGÃO DE CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO
União Europeia	Tribunal de Contas Europeu (TCE)
Estado Nacional	Instituição Superior de Controlo (ISC)
Estado federado/Região autónoma /região descentralizada	Instituição Rrgional de Controlo (IRC)
Autoridades locais: autarquias e níveis superiores às autarquias (províncias, distritos, departamentos, etc)	IRC ou órgão de controlo externo próprio

A organização do controlo na Europa pode definir-se por uma série de variáveis em torno deste esquema. Normalmente, num mundo perfeito(?), a cada nível de entidade (soberano, co-soberano ou somente descentralizado) deveria

---

1 Holanda, Polónia, Suíça, Espanha e Ucrânia.

2 Renânia-Palatinato (Alemanha), Jura (Suíça), *Audit Commission* de Inglaterra e País de Gales (Reino Unido), Catalunha (Espanha), *Midi-Pyrénées* (França).

corresponder uma e só uma instância de controlo financeiro externo. E essa instância, para ser eficaz, deveria ser plenamente autónoma.

Não é assim tão simples, por causa de uma série de razões que podemos considerar como variáveis:

- primeiro que tudo, a forma do Estado é determinante: “a priori”, só um Estado federal implica uma independência absoluta das instâncias de controlo nacional e regionais, tendo cada uma competência apenas para o Estado (federal ou federado) ao qual ela corresponde (exemplo da Alemanha); em todos os outros casos, não podemos afastar a possibilidade de a instância nacional de controlo se imiscuir nas questões financeiras que cabem aos níveis de administração inferiores, o que tem implicações sobre o estatuto e competências das instâncias de controlo regional; na realidade, mesmo no primeiro caso, a separação não é tão nítida como poderíamos crer;
- a natureza do controlo é igualmente essencial: tratando-se do único controlo financeiro externo realizado por uma instituição pública independente, pode ter vários objectivos: controlo da regularidade e fiabilidade das contas “stricto sensu”, controlo da regularidade da gestão financeira, controlo da economia, da eficiência e da eficácia da intervenção dos órgãos do Estado, do sector público do Estado, das regiões ou das autoridades locais e do sector público local; a estes diferentes tipos de controlo, deve acrescentar-se a “tutela” ou a “vigilância” ou o “controlo administrativo”, exercido sobre as autoridades municipais e supramunicipais, sobre os distritos e departamentos por parte de órgãos do governo central ou do Estado federado: neste caso, há uma combinação a fazer com o controlo financeiro externo a posteriori, e não é evidente, além disso, que as autoridades locais disponham do seu próprio órgão de controlo externo;
- para finalizar, é importante referir o circuito dos fundos como a terceira e a mais relevante das variáveis: as interferências de competências das ISC, IRC e dos órgãos de controlo locais são inevitáveis, uma vez que o financiamento dos empreendimentos públicos é partilhado. A partilha visa, em primeiro lugar, os recursos, já que os impostos são cobrados por uma entidade pública e redistribuídos a uma outra entidade (no

sentido ascendente: Alemanha; no sentido descendente: França, Reino Unido; mas também existe, e acima de tudo, toda uma panóplia de subsídios, de apoios concedidos por uma entidade de nível superior a uma entidade de nível inferior para a realização de objectivos gerais ou pontuais no quadro de uma política mais ou menos bem definida a nível superior.

A ideia força que gostaríamos de destacar é a de que há sempre, necessariamente, zonas comuns de competências (I) e que TCE, ISC e IRC devem e podem organizar a cooperação entre eles a fim de garantirem um controlo completo dessas zonas comuns (II).

***I. HÁ SEMPRE, NECESSARIAMENTE, ZONAS COMUNS DE COMPETÊNCIAS DOS DIFERENTES NÍVEIS DE AUTORIDADES PÚBLICAS E, POR CONSEQUENTE, INSTITUIÇÕES DE CONTROLO IMPLICADAS***

Na realidade, esta ideia não é difícil de admitir no quadro de um Estado unitário; mas continua a ser verdadeira num Estado federal (Alemanha, Áustria, Suíça) ou num Estado que evolua para uma forma federal (Espanha).

Verdadeiramente, podemos distinguir dois movimentos de sentido contrário: os Estados mais unitários sentem a necessidade de criar instituições regionais de controlo de contas, dispondo de uma real autonomia, mas sujeita a um “direito de supervisão” da instituição central; os Estados federais são obrigados a admitir que as obrigações comuns exigem controlos comuns. (Trataremos, na parte II, dos problemas levantados no quadro da União Europeia).

***A. A problemática nos Estados unitários***

Uma vez que se reconhece uma autonomia de acção nos níveis descentralizados do Estado, é normal a criação de instituições de controlo próprio; mas isto não quer dizer que a ISC perca todas as formas de competência.

Consideremos, em primeiro lugar, os Estados de essência unitária:

- em França, desde 1982, as câmara regionais de contas são competentes para o controlo financeiro externo das regiões e também, em cada região, pelo conjunto dos níveis descentralizados inferiores (depar-

tamentos, autarquias, agrupamentos de autarquias) e do sector público local; mas essas entidades descentralizadas estão, em grande parte, dependentes das dotações concedidas pelo orçamento do Estado e este continua interessado na administração local, através do co-financiamento e da política contratual para pôr em prática políticas mistas (ver comunicação da IRC Midi-Pyrénées);

- presentemente, na Holanda, no que respeita às “entidades locais públicas”, o Tribunal de Contas holandês tem competência para o controlo dos fundos do Estado que provêm à dotação das províncias e das autarquias; estas, por sua vez, mandam verificar as suas contas por gabinetes de peritos contabilísticos. Existe um controlo administrativo, por parte dos ministérios implicados, quanto ao emprego dos créditos provenientes do fundo das províncias e do fundo das autarquias. Mas, na organização actual, existe o sistema do “controlo único” o verificador externo do nível directamente superior faz uso, na medida do possível, das constatações do verificador externo do nível inferior. Hoje, encara-se a criação de Tribunais provinciais de Contas para controlarem a eficácia (e talvez a legalidade) da gestão financeira das províncias. Encara-se igualmente a criação de tribunais municipais de Contas (alguns já existem, um dos quais um verdadeiro Tribunal de Contas, em Roterdão). Estas reformas terão de encarar os modos de cooperação entre diferentes níveis de controlo (ver comunicação da ISC);
- no Reino Unido, a Comissão de Verificação para as Autoridades Locais e Serviço Nacional de Saúde na Inglaterra e País de Gales, criada em 1982 é, na realidade, a herdeira de um sistema antigo: é uma entidade de controlo independente do poder central, encarregada da verificação financeira e da verificação do desempenho das autarquias locais, tendo o seu campo de competência sido alargado, em 1980, ao serviço nacional de Saúde. Existem diversos modos de colaboração com o NAO, que retomaremos adiante (ver comunicação da Comissão de Verificação).

Tratando-se das reformas postas em prática na Europa Central ou de Leste, é interessante destacar o que foi feito na Polónia. A consequência da autonomia conferida a partir de 1990 às autarquias e depois aos distritos (*powiats*) e às províncias (*voivodites*) foi a criação de câmaras regionais de contas que exercem um controlo

financeiro externo e um controlo da gestão. Mas, tal como em França, trata-se de instituições de Estados. Concretamente, por um lado, elas estão, enquanto tais, sujeitas a uma verificação de regularidade, de fiabilidade e de eficácia pela câmara suprema de controlo; por outro lado, o Presidente do Conselho de Ministros pode exercer um controlo da legalidade, indo bastante longe (ver comunicação da ISC).

Se considerarmos agora os Estados unitários que reconhecem total ou parcialmente a existência de regiões ou comunidades autónomas (Espanha, Portugal com os Açores e Madeira), constatamos que a criação de IRC não impede de modo nenhum que a ISC continue a deter competência para a supervisão de entidades regionais e locais:

- em Espanha, o Tribunal de Contas é o órgão superior de controlo de contas e da gestão económica do Estado, assim como do “sector público”. Inclui as comunidades autónomas: exerce um controlo económico e orçamental, sem prejuízo do papel desempenhado pelos órgãos de controlo das contas próprias das comunidades autónomas (OCEX), que podem estar previstos nos próprios estatutos destas; as interferências de competências são, por conseguinte, inevitáveis e inerentes ao sistema. A lei e a jurisprudência definiram, consequentemente, as relações que existem entre o Tribunal de Contas e OCEX: princípio de supremacia do primeiro sobre os segundos, mas também princípios de coordenação, de comunicação e de mandato, aos quais retornaremos (ver comunicação da ISC). Estes princípios são postos em prática também no controlo das entidades locais (infra-regionais). Deve também insistir-se na diversidade dos órgãos de controlo externo das comunidades autónomas, que não têm obrigatoriamente o mesmo estatuto, o mesmo campo de competência e não existem em toda a parte; portanto, estamos num domínio em evolução, particularmente no que diz respeito às relações entre o Tribunal de Contas e as IRC (ver comunicação da ISC da Catalunha);
- em Portugal existem câmaras regionais do Tribunal de Contas que exercem as competências deste nas duas regiões autónomas da Madeira e dos Açores: dispõem elas próprias de uma certa autonomia, mas os seus programas são fixados pela assembleia plenária do Tribunal de Contas. Este procedimento garante, evidentemente, uma perfeita

coordenação. Em contrapartida, estes dois organismos não são certamente comparáveis a verdadeiras IRC (ver comunicações das IRC).

### ***B . A problemática nos Estados federais***

Normalmente, não deveria haver interferência (de competências). As instituições de controlo das entidades federadas podem reivindicar ser colocadas em pé de igualdade com as ISC e, sobretudo, ser totalmente independentes umas em relação às outras, permanecendo cada qual na sua esfera de atribuição.

No entanto, isso não é totalmente verdadeiro.

- Na Alemanha, tanto o Estado federal como cada um dos Lander criou o seu Tribunal de Contas e não existe nenhuma hierarquia por definição. Dito isto, aparece um certo número de domínios onde os poderes dos diferentes Tribunais de Contas se tocam porque se verifica uma interpenetração das competências transferidas para o Estado federal e para os Lander, no quadro do sistema federal. Segundo a comunicação da IRC da Renânia-Palatinado, há quatro séries de interferências possíveis:
  - no controlo da aplicação das leis federais: no essencial, estas são postas em prática pelos próprios Lander. Se eles as executam fazendo uso de competência própria (assistência social, meio ambiente), não há dúvida de que os Tribunais regionais de Contas têm as mesmas competências, mas o Tribunal de Contas federal pode verificar se as autoridades do Land ou das autarquias agiram no respeito pelo direito em vigor: no entanto, esta vigilância é limitada às autoridades superiores do Lander (inexistência de competência plena). Se as leis federais são executadas no âmbito da Federação, o Tribunal de Contas federal e o Tribunal de Contas do Land podem verificar a regularidade e a economia das decisões da administração, mas o segundo continua a ser o único com competência para verificar os processos de organização e de gestão. Aqui, o exemplo mais significativo é o da cobrança dos principais impostos confiada aos Lander (imposto sobre o rendimento, imposto sobre as sociedades, IVA);

- no exercício de obrigações comuns (construção de universidades, por exemplo) que justificam um co-financiamento pela Federação e pelos Lander. Neste caso, os projectos ficam inteiramente sujeitos ao controlo dos Tribunais de Contas dos Lander; mas o Tribunal de Contas federal pode verificar certos aspectos, principalmente no que respeita à aplicação do princípio da boa gestão financeira, na fase da planificação;
- no caso dos apoios financeiros concedidos aos Lander e às autarquias, para investimentos com vista ao equilíbrio económico do território. Aqui, o Tribunal de Contas federal apenas poderá intervir para verificar da conformidade com o quadro de afectação dos recursos federais;
- finalmente, haverá uma categoria residual de “pontos de contacto”, sempre que a Federação e os Lander participem em empreendimentos comuns.

Em todos estes casos, é necessário organizar a cooperação ou, pelo menos, concertar a intervenção das instituições de controlo (ver 2.ª parte):

- na Suíça, existe, por um lado, um controlo federal das Finanças, por outro, serviços cantonais de controlo financeiro, previstos pela constituição de cada cantão. É interessante notar que, em caso de subsídio federal, o controlo federal das finanças está habilitado a proceder a verificações junto dos cantões, seja porque a lei prevê, uma supervisão da Confederação, seja porque existe acordo com o cantão. Por outro lado, existe uma grande variedade de controlo externo das autarquias, em certos casos, o órgão cantonal de controlo externo pode intervir nessa qualidade. Os modos de colaboração são eles próprios distintos (ver comunicações das ISC e da IRC do Jura);
- na Áustria, o Tribunal de Contas federal e os Tribunais de Contas regionais comunicam entre si, mas em nenhum caso se encontram em dependência hierárquica (ver comunicação da IRC da Styrie, na 1.ª sessão).

Em resumo, constata-se que, nos sistemas federais, por muito que os órgãos de controlo externo sejam independentes uns dos outros, são obrigados a criar mecanismos de cooperação para as zonas de interferência dos diversos níveis de administração e de financiamentos públicos.

## **II – A OBRIGAÇÃO DE COOPERAÇÃO /COORDENAÇÃO PODE SER ASSEGURADA DE VÁRIAS MANEIRAS, MAIS COMPLEMENTARES QUE CONCORRENTES**

Para melhor compreensão, podemos distinguir a cooperação/coordenação no quadro do Estado nacional e dos novos mecanismos trazidos pelo controlo dos fundos comunitários. Com efeito, as obrigações de controlo externo que resultam da pertença à União Europeia levam à renovação do tema.

### **A. A cooperação/coordenação no quadro do Estado nacional**

Ela pode revestir-se de várias formas que são ora institucionais, ora contratuais.

#### **1 – O controlo do verificador**

É a forma mais radical: a ISC ou um órgão governamental exerce um controlo externo sobre a instituição de verificação regional. O problema está em saber de que controlo se trata:

- verificação de contas: exemplo do NAO a respeito da comissão de Verificação; exemplo do Tribunal de Contas francês a respeito das câmaras regionais de contas;
- supervisão e inspeção: existem múltiplas formas; por exemplo a vigilância, pelo ministério britânico do ambiente, das medidas de gestão financeira dos fundos confiados à comissão de Verificação pelos diferentes ministérios, com a ajuda de informações transmitidas pelo NAO; poderíamos também mencionar a missão de inspeção/ /administração das câmaras regionais de contas pelo Tribunal de Contas francês;
- verificação externa de contas e da gestão das câmaras regionais de contas pela câmara suprema de controlo da Polónia;
- apelo contra as decisões, em forma jurisdicional, dos órgãos regionais de controlo: França, Portugal.

Esta lista não é exaustiva. Visa simplesmente mostrar que, em certos casos, a coordenação passa pela existência de mecanismos de controlo pela ISC.

## 2 – A transparência

A ideia que aqui prevalece é que, quando duas instituições de controlo financeiro externo concorrem em termos de competências no todo ou em parte de um mesmo organismo controlado, a instituição de nível superior pode ter acessos aos resultados do controlo de nível inferior, se estes puderem ser-lhe úteis.

Isto pode acontecer de várias formas:

- a. no quadro de competências partilhadas entre o Estado nacional e o Estado federado ou a região. Isto é particularmente característico no sistema espanhol onde os órgãos de controlo externo das comunidades autónomas devem fazer chegar ao Tribunal de Contas os resultados individuais dos controlos, mas também os relatórios e outros documentos relativos à verificação das contas e à gestão económica e financeira das entidades do sector público autónomo. Seguidamente, o Tribunal de Contas pode integrar esses elementos nos seus próprios relatórios, após eventual aprofundamento. Em França, a transparência passa também pelo envio sistemático de observações de gestão ao Tribunal de Contas por parte das câmaras regionais de contas, quando estas últimas considerem que o primeiro é parte interessada. Na Alemanha, os acordos comuns e individuais evocados no número 3 a seguir prevêem a informação recíproca sobre os controlos considerados e os resultados obtidos;
- b. no quadro das competências e financiamentos partilhados entre os Estados (federal ou federado) e as autoridades locais de base (autarquias, agrupamentos de autarquias, eventualmente províncias), temos aqui muitas vezes um “jogo a três” entre o órgão de controlo externo de nível superior que exerce uma tutela ou uma supervisão sobre a autoridade de nível inferior e o órgão de controlo externo próprio desta última ou como tal considerado. As comunicações holandesas e das ISC e IRC suíças mostram com todo o pormenor esses mecanismos, dando no entanto a impressão de que é o órgão de tutela administrativa de nível superior que desempenha aqui um importante papel e tem um diálogo com o órgão externo inferior (que pode ser um gabinete privado).

- c. No quadro das competências que se exercem a diferentes títulos sobre a mesma administração: intercâmbios sobre a economia, a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos do Serviço Nacional de Saúde, entre o NAO e a comissão de Verificação.

A transparência desempenha também um papel essencial no quadro dos financiamentos europeus (ver B).

### **3 – O mandato ou a delegação**

A instituição de controlo nacional pode considerar mais apropriado delegar na IRC os controlos de que ela própria está encarregada, no mesmo caso que o visado em 2: concorrência de competências no todo ou em parte de um mesmo organismo controlado.

Assim, na Alemanha, a Constituição (ou o código orçamental federal) autoriza um Tribunal de Contas a confiar missões de controlo a outro Tribunal congénere. Do mesmo modo, um Tribunal de Contas de Land pode aceitar a execução dessas tarefas por conta de outro Tribunal. O objectivo é evitar os duplos controlos e, ao mesmo tempo, que outras zonas fiquem sem controlo.

Na Suíça, as operações co-financiadas podem dar lugar a um controlo único confiado a um só órgão externo de controlo: a comunicação da IRC da república e cantão do Jura dá o exemplo interessante do controlo, pela IRC, da operação de construção da auto-estrada A 16 e da circunvalação da localidade de Glovelier (ver também a comunicação da ISC da Suíça e a da IRC de Zurique, na 3.ª sessão).

Em Espanha, o Tribunal de Contas pode solicitar aos órgãos de controlo externo das comunidades autónomas o exercício de funções concretas de controlo: no entanto, seria interessante saber se o mandato pode ser negociado. Existirão igualmente delegações de funções para permitir aos OCEX que não possuem competências plenas de controlo sobre a totalidade das entidades locais o controlo destas (ver comunicação da ISC). A comunicação da IRC da Catalunha parece indicar que estas possibilidades não são verdadeiramente utilizadas; é preferível a procura de acordos mútuos para evitar os duplos controlos.

Em França, a lei (código das jurisdições financeiras) estabelece que o Tribunal de Contas nacional pode delegar nas câmaras regionais de contas a verificação das contas de certas categorias de estabelecimentos públicos nacionais (agências do

Estado) implantados nas regiões: é actualmente o caso da maior parte das universidades. Na prática, as câmaras regionais de contas controlam igualmente a gestão daquelas. Mas o Tribunal de Contas nacional conserva, de qualquer modo, um direito de supervisão.

Mas o mandato pode também funcionar de maneira “ascendente”: por exemplo, na Suíça, no cantão de Zurique, a comissão de verificação de contas da autarquia pode confiar um mandato de controlo das contas a peritos externos ou ao órgão cantonal competente.

É importante sublinhar, nesta fase, que embora o mandato ou a delegação estejam geralmente previstos nas leis que regem as instituições de controlo, só são efectivamente concebíveis por acordo entre as instituições de controlo implicadas.

#### **4 – O exercício de controlos conjuntos**

Ainda nos mesmos casos que os referidos em 2 e 3, podem existir dispositivos de controlo conjunto. Isto quer dizer que as instituições envolvidas concordaram em exercer de forma coordenada as suas atribuições, quer estes sejam idênticas, quer interfiram em parte umas nas outras, quer se completem.

Podem ser apresentados vários exemplos:

- a Alemanha, ilustrará melhor os casos em que há interferências: o acordo entre o Bundesrechnungshof e os Tribunais de Contas de Lander sobre o controlo dos impostos é muito vasto: comporta elementos de informação sobre a programação, os controlos realizados em paralelo, as verificações de terreno, o intercâmbio de resultados, o modo como uma instituição de controlo externo pode transmitir certas conclusões junto das respectivas administrações governamentais. Outro acordo geral incide sobre o controlo das tarefas comuns: trata-se, se bem compreendemos, da verificação de um desacordo quanto ao trabalho que o Bundesrechnungshof pode realizar no terreno, mas também de um compromisso de apoio recíproco na forma como os controlos são efectuados, assim como na troca de resultados (ver comunicação da ISC). Existe um certo número de acordos bilaterais destinados tanto a evitar as duplicações inúteis, como a colmatar as eventuais falhas;

- a França será mais ilustrativa da necessária complementaridade: existe um dispositivo de inquéritos “horizontais” entre o Tribunal de Contas e as câmaras regionais de contas, coordenados sob a égide do comité de ligação Tribunal/CRC, sediado no Tribunal de Contas. Isto pratica-se nos domínios ou nas políticas públicas onde as competências do Estado e dos organismos locais estão estreitamente ligadas (por exemplo: educação; hospitais). Inquéritos sobre a economia, a eficiência e a eficácia são levados a cabo segundo uma metodologia comum, com vista à obtenção de resultados que serão explorados também em comum. Deve precisar-se que, em França, normalmente não há duas instituições de controlo cujas competências se encontrem em situação de concorrência relativamente aos mesmos organismos, excepto no caso de associações subsidiadas: mas há assuntos de interesse comum que reclamam um controlo coordenado, sob pena de serem mal acompanhadas ou incompreendidas parcelas inteiras da actividade pública. Além disso, a informação útil encontra-se muitas vezes na posse dos serviços desconcentrados do Estado central, que as câmaras regionais de contas são levadas a interrogar, mas que dependem geralmente do controlo do Tribunal de Contas nacional;
- na Suíça, existem de agora em diante verificações comuns por parte das instituições de controlo externo nos domínios subsidiados pela confederação e pelos cantões.

##### **5 – Mecanismos institucionais, contratuais ou informais de coordenação ou cooperação**

Quando existe mais do que uma instituição de controlo num país, é praticamente inevitável que se criem mecanismos de coordenação sob a forma de comités formais ou de reuniões mais ou menos informais de intercâmbio sobre os temas de interesse comuns.

A este respeito, é interessante o exemplo da Ucrânia: a ISC não indica precisamente a existência de níveis regionais ou locais de controlo externo, mas mostra, na sua comunicação, a necessidade de princípios consagrados ao nível legislativo, no que respeita às relações do Tribunal de Contas com os organismos nacionais e locais em matéria de finanças, de controlos e de inspecção, de fiscalização

de impostos, de alfândegas, de polícia, etc., a fim de definir não só as zonas de trabalho conjunto, mas também as fronteiras.

Podem ser dados diversos exemplos de estruturas de coordenação ou cooperação:

- na Alemanha, é a “conferência dos presidentes dos Tribunais de Contas da Federação e de Lander”: visa precisamente a coordenação de projectos, a preparação de acordos de controlo, assim como a promoção do intercâmbio de ideias e de informações. Termina pela formulação de recomendações que não têm carácter coercivo para os Tribunais de Contas (ver comunicação da IRC da Renânia-Palatinado);
- em França já se falou do comité de ligação Tribunal de Contas/CRC: é presidido por um magistrado designado pelo Primeiro presidente do Tribunal de Contas e constituído paritariamente por reputados conselheiros do Tribunal de Contas e por presidentes de câmaras regionais de contas; tem como tarefa principal definir o quadro de inquéritos comuns ao Tribunal de Contas e às câmaras regionais de contas, ou unicamente a estas, sobre temas transversais que levam seguidamente a uma publicação nacional; mas tem igualmente competência para definir temas comuns de verificação, segundo uma metodologia definida em comum; os “inquéritos” e os “temas” são posteriormente tidos em consideração no programa de cada câmara regional, na base do voluntariado (ver exemplos na comunicação da IRC de Midi-Pirenéus);
- em Espanha, desde a assinatura de um acordo, em 1984, entre o presidente do Tribunal de Contas e os presidentes das IRC da Catalunha, Valência e País Basco, existe um “comité de coordenação dos órgãos públicos de controlo externo do Estado espanhol”, cujo objectivo é o estabelecimento de critérios comuns de verificação e de melhoria da eficácia deste; também se efectuam reuniões especializadas no domínio do controlo das comunidades autónomas, com o intuito de definir a estrutura do relatório sobre as contas (ver IRC Catalunha).

No entanto, poderíamos opor o modelo francês, de essência institucional (o comité de ligação está previsto por um decreto relativo ao Tribunal de Contas) aos modelos alemão e espanhol, de essência contratual.

Muito frequentemente, a cooperação ou a coordenação nos trabalhos de verificação são acompanhadas de intercâmbios no domínio da formação, do aperfeiçoamento dos métodos e das técnicas de verificação, assim como da informação sobre a evolução da administração pública. Por quase toda a parte há comités, fóruns ou reuniões informais para tratar destes temas: em Espanha, existe um segundo comité especializado no domínio da formação; no Reino Unido, a Comissão de Verificação e o Gabinete Nacional de Verificação constituíram com o Gabinete de Verificação da Irlanda do Norte e a Comissão de Contas da Escócia o “Fórum de Verificação Oficial de Contas”: trata-se de um organismo consultivo e de aconselhamento que tem por objectivo o desenvolvimento das reflexões sobre a verificação pública de contas. Realizam-se também reuniões informais do Gabinete Nacional de Verificação com os directores da Verificação do Distrito (District Audit) sobre as alterações surgidas no domínio da verificação e na modernização do controlo das finanças públicas. Em França, o comité de ligação é reforçado por uma comissão dos métodos, cuja denominação é perfeitamente significativa do seu objectivo.

Nesta sub-parte A, quisemos mostrar a diversidade de métodos adoptados para conseguir a coordenação ou a cooperação entre instituições de controlo nacionais e regionais sobre temas de interesse comum.

Se quisermos simplificar o assunto, poderemos considerar que há duas abordagens (cf. IRC Catalunha):

- a coordenação visará o conjunto dos mecanismos institucionais de trabalho em comum, sob a égide da ISC, que terá por isso um direito de supervisão sobre os trabalhos das IRC (em virtude da existência de competência ou de financiamentos nacionais delegados nas regiões ou nas autoridades locais);
- a cooperação visará o conjunto das formas de trabalho em comum numa base contratual ou programática entre instituições de diferentes níveis, tendo por objectivo um controlo mais eficaz e mais completo sobre o conjunto das administrações públicas.

Na realidade, nenhuma destas abordagens existe em estado puro em cada país e não coincidem com a divisão país unitário/país federal.

## ***B – A cooperação/coordenação para controlo dos fundos da União Europeia***

Sabemos que o artigo 248 do Tratado CE determina que o controlo da legalidade e da regularidade das receitas e despesas da Comunidade e da boa gestão financeira pelo Tribunal de Contas europeu (TCE) seja exercido, nos Estados membros, em ligação com “as instituições de controlo nacionais” (ICN).

Abordamos o assunto apenas sob uma determinada perspectiva, que é a de saber como é que as ISC e as IRC se organizam por forma a cooperarem harmoniosamente entre elas e com o TCE para controlo dos fundos provenientes do orçamento da União Europeia: a questão põe-se particularmente no domínio dos fundos estruturais gastos no quadro de objectivos regionais.

A este respeito, devem distinguir-se dois aspectos: as evoluções causadas, na organização nacional do controlo financeiro externo, pela existência de circuitos de financiamento europeu a controlar; a cooperação ISC/IRC com o TCE.

### **1 - Evolução do controlo financeiro em cada país**

O controlo das finanças públicas europeias provocou modificações na organização do controlo financeiro externo, com consequências na conjugação dos controlos de níveis diferentes.

Assim, na Holanda, há reformas em curso. O Tribunal de Contas nacional verá serem-lhe atribuídas competências no que respeita à política levada a cabo pelos ministros como aplicação de obrigações relativas à gestão, ao controlo e à fiscalização dos subsídios provenientes do orçamento da União Europeia. A este respeito, o Tribunal de Contas holandês terá competência de controlo no que toca às províncias e autarquias locais quanto a tais subsídios; terá pouco mais ou menos as mesmas competências que o TCE. Segundo a ISC do País Basco, o sistema de “controlo único” (ver I) deverá ser aplicado neste domínio.

Em França, o controlo dos fundos estruturais europeus está partilhado entre o Tribunal de Contas francês e as câmaras regionais de contas, segundo uma divisão bastante complexa que corresponde à organização nacional de gestão dos fundos nessa matéria. O primeiro pode fazer controlos de sistema de alto a baixo; mas as segundas, apenas com competência para controlar organismos locais, só podem verificar as operações co-financiadas por fundos europeus e cuja

responsabilidade cabe aos organismos locais. Por conseguinte, há aqui necessidade de realizar inquéritos ou controlos coordenados, em condições cuja melhoria se pretende alcançar no quadro do comité de ligação Tribunal de Contas/CRC (ver comunicação da CRC de Midi-Pirinéus).

## **2 – A cooperação com a CEE**

Esta questão pode colocar em novos termos a evocada em A sobre os modos nacionais de cooperação/coordenação.

Há aqui dois casos importantes.

Em França, não há dificuldade real à priori: o Tribunal de Contas nacional é o ICN no sentido do Tratado e assegura sozinho a função de agente de ligação; pode pedir ou não às câmaras regionais de contas que o substituam no acompanhamento de certos controlos do TCE.

Em contrapartida, a exploração de resultados de controlos próprios das câmaras regionais de contas sobre operações co-financiadas pelo orçamento europeu pode colocar problemas delicados. Esses resultados são “transparentes”, mas cabe às diversas instituições envolvidas ver se e em que medida eles devem ser transmitidos quer à Comissão Europeia (por intermédio do governador civil da região, depois pelo governo) quer ao Tribunal de Contas europeu (por intermédio do Tribunal de Contas nacional, que dispõe de uma instância especializada para esse efeito, o comité dos assuntos europeus, que trabalha numa base pragmática).

Na Alemanha, a situação é mais complexa (ver comunicação da IRC da Renânia-Palatinado e a da IRC de Saxe-Anhalt na 3.ª sessão). O princípio de base é que o Bundesrechnungshof e o Tribunal de Contas dos Lander são, no quadro das respectivas competências, os parceiros do TCE: eles são ICN que asseguram a ligação com este, no âmbito do Tratado CE e têm vocação para intervir com base nas suas respectivas competências. No caso de dupla competência, a cooperação parece efectivamente difícil, e isto, na prática, levanta problemas à ligação com o TCE. Parece que o Tribunal de Contas federal continua a ter fundamentalmente competências para a “coordenação do fluxo de informações entre os Tribunais de Contas alemães e o TCE” (ver comunicação da IRC da Renânia-Pirinéus). Em 1998, foi proposta uma série de medidas de cooperação com o TCE; pela conferência dos presidentes dos Tribunais de Contas da Federação e dos Lander, mas tal não foi objecto de acordo até ao presente.

Finalmente, a comunicação da IRC de Saxe-Anhalt, na 3.<sup>a</sup> sessão, mostra de maneira prática as dificuldades de cooperação que podem existir entre o TCE e o Tribunal de Contas dos Land no caso de um controlo conjunto (carácter dispar dos objectivos de controlo; problemas da informação sobre os resultados).

Como conclusão provisória, poderemos apresentar as seguintes propostas:

Independentemente da reforma do Estado nacional (Estado federal, Estado unitário de comunidades autónomas, Estado unitário mais ou menos descentralizado) há sempre competências partilhadas entre Estado central e Estado federado e/ou autoridades regionais ou locais, implicando financiamentos partilhados. Por conseguinte, é pouco realista pensar-se que as instituições de controlo financeiro externo que existem em cada nível, mesmo que plenamente independentes, possam funcionar eficazmente sem concertarem as suas acções com as das instituições dos outros níveis.

As competências das instituições de controlo externo de diferentes níveis são, nessa qualidade, umas vezes concorrentes, outras vezes complementares. Portanto, há que criar ou desenvolver mecanismos de coordenação ou de cooperação.

Podem existir mecanismos de coordenação nos textos que criam as instituições de controlo, garantido especialmente um certo direito de supervisão à ICN sobre os trabalhos das outras instituições (tal é, no entanto, excluído nos Estados federais).

Isto não basta, necessariamente, para garantir uma boa concertação dos trabalhos, seja qual for a forma assumida pelo Estado. Existe toda uma série de mecanismos de cooperação assente numa base contratual ou pragmática.

Pode considerar-se útil, para melhorar a eficácia, e garantir o carácter exaustivo do controlo externo das finanças públicas, o desenvolvimento de mecanismos de cooperação. Estes devem incluir intercâmbios sobre as técnicas e os métodos de verificação e sobre a evolução da administração pública.

Estes mecanismos de cooperação podem também ser postos em prática no que respeita aos controlos do Tribunal de Contas europeu a nível nacional.



## DEBATE\*



\* Intervenções extraídas da gravação audio e sem revisão dos autores



### Intervenção de *Sergei Stepashin* da ISC da Federação Russa

O nosso sistema de Estado e de controlo financeiro caracteriza-se pelo seu progresso, tanto ao nível federal como regional. Isto apesar de vários problemas e dificuldades. Por isso, confrontamo-nos com alguns problemas causados pela inexistência de legislação perfeita em vigor. Por exemplo, uma lei muito importante sobre o controlo das finanças públicas ainda não foi aprovada. Tal legislação deve especificar ligações e exigir a cooperação entre as estruturas de controlo. Entre as estruturas estatais que realizam o controlo da implementação do orçamento federal, o tribunal de orçamentos só é responsável pelas seguintes estruturas estatais: o Ministério das Finanças e o instrutor do Ministro das Finanças e o Tribunal de Contas. O tribunal dos orçamentos define apenas as leis mais genéricas e a competência das estruturas, as medidas e tecnologias decorrentes do controlo financeiro do estado enquanto uma actividade de várias estruturas federais. O controlo externo é responsável pela jurisdição dos actos e pelas instruções do departamento.



Somente a actividade do Tribunal de Contas da Federação Russa está ao abrigo de uma lei federal especial e da Constituição da Federação Russa que prevê o Tribunal de Contas como a única estrutura para controlo financeiro no sector público.

Assim, o Tribunal de Contas da Federação Russa é o único órgão independente para exercer o controlo financeiro do Estado. Foi fundado em 1995, tendo por base as analogias com as estruturas de controlo do sector público noutros países. Mas, a sua história data de há muito tempo. Em 1654, o Czar russo, Alexy Romanov, fundou um departamento especial, uma espécie de ministério do estado. Tratava-se de uma estrutura de controlo da antiga Rússia.

Sendo organizacional e financeiramente independente, o Tribunal de Contas realiza o controlo de estado externo independente de todas as partes do processo orçamental e como uma base para o controlo financeiro no país. Actualmente estamos a definir o papel do tribunal de contas. Estão a ser introduzidos alguns elementos na lei. De acordo com estes elementos, o tribunal terá então competências para levar a tribunal os que não cumprem o código orçamental.

Para além do controlo levado a cabo pelo Tribunal de Contas, não temos um efeito directo. Por exemplo, o Tribunal de Contas não pode, ele próprio, levantar dinheiro da conta dos que violam o processo orçamental, porque somente o Ministério das Finanças tem autoridade estatutária para o fazer. Actualmente, tentamos equilibrar a ausência de tal anomalia na lei através de acordos de cooperação com a Procuradoria Geral, o Ministério da Administração Interna, o serviço responsável pelos impostos federais, o serviço responsável pela segurança federal e o ministério responsável pela recolha de impostos.

A cooperação com as estruturas de aplicação da lei tem por objectivo a luta contra o crime de questões económicas e orçamentais. Desde então conjuntamente devolvemos ao orçamento um valor superior a treze mil milhões de rublos. Um número superior a cem processos criminais está a ser investigado pelos nossos tribunais. Para além do Tribunal de Contas da Federação Russa, não existe outra estrutura da federação que seja considerada estrutura do controlo externo público. Não existe ainda uma lei federal que defina todo o funcionamento de todas estas estruturas. Após a aprovação do Tribunal de Contas começámos a verificar a implementação orçamental da federação com um braço orçamental formado por mais de cinquenta por cento de dinheiros federais. O Tribunal de Contas federal fornece regularmente informação e apoio logístico às estruturas regionais de controlo externo. Disponibiliza formação para o pessoal que realiza as inspecções. A cooperação dinâmica do Tribunal de Contas da Federação Russa com as estruturas regionais de controlo é auxiliada pela criação, em Dezembro de 2000, da Associação da Estrutura de Controlo da Federação Russa, que incluía, tal como existia, os membros independentes do Tribunal de Contas federal e a estrutura regional de controlo externo.

Deve ser mencionado que um censo regional iniciou a criação desta associação.

Entre as prioridades das actividades conjuntas das estruturas de controlo federais e regionais, podemos mencionar, entre outras, a protecção ambiental e a segurança ecológica, o controlo da aplicação da receita fiscal, o controlo da eficácia da gestão das grandes empresas de escala a maioria públicas, o apoio financeiro à educação.

Deste modo, o processo de criação de um sistema uniforme da estrutura de controlo financeiro público na Rússia está neste momento em curso. Este controlo tem de ser abrangente e terá de incluir todas as fases do processo orçamental. Estou convencido que o sistema eficaz de controlo financeiro fará da Rússia um país economicamente independente e florescente.

### Intervenção de *Francesco Staderini* da ISC de Itália

O Senhor Vachia apresentou-nos um quadro completo e pormenorizado das implicações ligadas à forma constitucional do Estado, assim como das relações de coordenação e cooperação que se podem instaurar entre os diferentes níveis de controlo externo, tanto nos Estados unitários como nos federais. Proponho-me presentemente expor alguns elementos relativos à realização da coordenação no sistema italiano.



Peço-vos antecipadamente desculpa pela minha pronúncia do francês.

*«A estrutura do sistema jurídico italiano, tal como foi desenhada pela Carta Constitucional de 1948, é a de um Estado unitário, embora descentralizado pela atribuição às Regiões, que são colocadas em pé de igualdade com as colectividades territoriais tradicionais (Províncias e Municípios), de poderes importantes, particularmente o de emitir textos de ordem legislativa.*

*Por conseguinte, a organização constitucional italiana difere tanto da dos Estados unitários com descentralização como a França, como da dos Estados federais como a Alemanha: no entanto, a evolução em curso aponta no sentido de uma aproximação progressiva ao modelo federal, com a particularidade do reconhecimento de uma posição especial de autonomia às autarquias locais “infra-regionais”, autonomia que se exerce também face às próprias Regiões.*

*De facto, nos últimos anos, o processo de descentralização conheceu uma profunda aceleração, de modo que, presentemente, a maior parte das funções administrativas que não dependem das missões essenciais de um Estado unitário foram transferidas para as Regiões, assim como para as autarquias locais. Além disso, o poder respeitante à aprovação dos estatutos, por parte dos Conselhos Regionais, foi tão alargado que presentemente não encontra senão o limite “da conformidade com a Constituição”.*

*O Tribunal de Contas, desde sempre encarregado do controlo externo da administração do Estado enquanto órgão auxiliar do Governo e do Parlamento, foi concebido, desde a sua remota origem (que remonta a 1862) como um organismo unitário e centralizado: só recentemente viu a sua organização articular-se em estruturas descentralizadas, e isso para corresponder à descentralização simultânea das funções administrativas.*

*Paralelamente, o Tribunal de Contas foi também objecto de um processo intenso*

*de reforma, no que respeita ao exercício das suas atribuições quer jurisdicionais quer de controlo. O aspecto mais interessante desta revisão, que data de 1994, diz precisamente respeito a essa última função, que é o único objecto deste Congresso, por conseguinte, da minha exposição.*

*Portanto, no que diz respeito ao controlo, o legislador interveio pela identificação, por um lado, de uma série limitada de “actos do Governo”, muito importantes do ponto de vista do conteúdo normativo ou financeiro, sobre os quais o Tribunal continua a exercer o controlo a priori da legalidade (um controlo que se tinha estendido, antes da reforma, à quase totalidade dos actos que emanavam do Estado) e pela atribuição, por outro lado, ao próprio Tribunal, de uma função geral de controlo à posteriori das gestões públicas, exercendo-se sobre a totalidade das administrações públicas incluindo as Regiões e as instituições territoriais, e tendo como objectivo verificar, para além da legalidade, a eficácia, a eficiência e a economia da acção administrativa.*

*A vontade reformadora do Parlamento concentrou-se sobretudo na regulamentação desta nova função de controlo, focalizada na verificação dos resultados das gestões e dos “produtos” administrativos; para esse fim, o Tribunal viu ser-lhe confiada a tarefa de organizar, de forma autónoma, o exercício das suas atribuições, graças a um poder regulamentar que vai até à anulação das disposições legais já em vigor (Decreto legislativo de 1999).*

*Foi assim que as Câmaras Reunidas do Tribunal fixaram, em 16 de Junho de 2000, o Regulamento para a organização das funções de controlo do Tribunal de Contas que, modificando apenas parcialmente a articulação dos órgãos de controlo centrais, instituiu sobretudo nas Regiões com estatuto ordinário Câmaras regionais de controlo autónomas, à semelhança das que já existiam nas Regiões que gozavam de um estatuto de autonomia diferenciada. As Câmaras regionais assim instituídas em cada Região (compostas por um Presidente de Câmara e por três magistrados ou menos) absorveram as estruturas descentralizadas preexistentes: as Delegações regionais (Lei 1345/1961) e os Colégios regionais de controlo (Regulamento n.º 1/1997).*

*As Câmaras regionais exercem um controlo sobre a legalidade dos actos das administrações do Estado sediadas na Região, até à fase final do processo (aceitação ou recusa do visto), dependendo em primeiro lugar da competência da Câmara central de controlo.*

*No entanto, deve sublinhar-se que os actos das administrações descentralizadas sujeitos ao controlo a priori são doravante muito pouco numerosos (entre eles situam-se particularmente as obras públicas que ultrapassam o âmbito comunitário); de facto, a função mais importante das estruturas regionais de controlo recentemente instituídas*

*tem por objecto não os actos individualmente considerados, mas sim a gestão e especialmente a das administrações regionais e locais (assim como a dos estabelecimentos e organismos dependentes da sua competência).*

*No que muito particularmente respeita às Regiões, cada Câmara vai avaliar, com vista ao relatório anual a apresentar aos Conselhos regionais (art. 3, alínea 5 da Lei n.º 20 de 1994), a “realização dos objectivos estabelecidos nas leis de principio e de programa”, assim como as modalidades de acção criadas para os atingir.*

*Como o Tribunal Constitucional afirmou com a autoridade que lhe compete, o Tribunal de Contas, no exercício daquela função, longe de se colocar como “poder do Estado oposto à autonomia das Regiões”, desempenha, bem pelo contrário, uma tarefa “ao serviço de exigências públicas garantidas pela Constituição, visando sobretudo assegurar que qualquer sector da administração pública segue efectivamente o modelo da boa gestão previsto na Constituição”. Por consequência, a actividade do Tribunal, antes mesmo de se dirigir aos Conselhos regionais, tem como destinatários as próprias administrações controladas, às quais são igualmente apresentados os resultados dos controlos efectuados, com as indicações operacionais para atenuar as disfunções eventualmente detectadas.*

*Passa-se exactamente o mesmo com o controlo sobre as administrações locais, que pode igualmente ser classificado de “controlo-colaboração”, uma vez que contribui para aumentar a eficiência do sistema no seu conjunto.*

*No que respeita à execução dos controlos, os inquéritos das Câmaras regionais têm por objecto tanto os “macroequilíbrios” das finanças regionais e locais como os resultados alcançados nas políticas sectoriais. Além disso, as Câmaras regionais podem efectuar inquéritos (do nível “micro”, por assim dizer) sobre gestões individualmente consideradas, no intuito de verificarem o grau de eficiência e de economia, seguindo indicações estabelecidas caso a caso, tendo em conta os critérios resultantes da prática e do saber das ciências da economia e da empresa. Espera-se que os resultados deste estudo venham a estimular processos de autocorreção da parte das próprias administrações. Finalmente, podem ser feitas às administrações observações pontuais, caso uma irregularidade venha a verificar-se no decurso dos controlos que têm um objectivo mais geral.*

*A descentralização e a articulação regional das funções de controlo do Tribunal de Contas impõem a previsão dos meios apropriados de coordenação.*

*Convém em primeiro lugar às Câmaras Reunidas (no seio das quais estão representadas todas as instâncias de controlo do Tribunal, incluindo as regionais) estabelecer as prioridades para a programação, mesmo plurianual, dos controlos sobre a gestão,*

*assim como dar as orientações para a coordenação e os critérios metodológicos gerais, prioridades e critérios que todas as Câmaras de controlo são obrigadas a ter em consideração para a programação anual do controlo que é da sua competência.*

*Além disso, a fim de garantir o desenvolvimento homogéneo dos inquéritos, é ao Presidente do Tribunal de Contas que incumbe assegurar a coordenação das actividades de controlo exercidas pelas diferentes Câmaras.*

*Esta função de coordenação é particularmente exercida pela convocação de conferências periódicas dos Presidentes das Câmaras, no sentido de aprofundar os temas que têm um interesse comum para várias Câmaras, de encarar as implicações operacionais e de organização, de identificar os métodos de trabalho acordados. A coordenação assim exercida visa assegurar o bom funcionamento da Instituição no exercício do controlo da gestão, de maneira a permitir, embora preservando a autonomia e as competências de cada Câmara, a ligação entre inquéritos respeitantes a temas que, pela sua natureza, ultrapassam o horizonte das Câmaras de controlo individualmente consideradas.*

*É neste quadro que dois inquéritos que têm um objecto unitário foram iniciados pelas Câmaras Reunidas do Tribunal, aquando da programação geral das actividades de controlo para o ano de 2001, no que respeita aos domínios da saúde e dos transportes públicos locais (largamente regionalizados tanto do ponto de vista legislativo como administrativo e financeiro). Estes inquéritos vêm juntar-se, de maneira obrigatória, aos livremente estabelecidos por cada Câmara nos programas de controlo respectivos.*

*A programação de inquéritos "transversais" não tem como objectivo expressar juízos de aprovação ou de censura, nem redigir "classificações" de aprovados ou reprovados, pois seria simplista tirar tais conclusões, dada a variedade de factores (socioeconómicos, entre outros) que podem influenciar a acção administrativa: a realização desses inquéritos vai sobretudo permitir, nas matérias implicadas, comparações extensivas ao País no seu conjunto, de maneira que, por meio do confronto das diferentes realidades regionais, se possam detectar as insuficiências eventualmente existentes ao nível local e encontrar formas de reflexão e de autocorreção.*

*Aliás, a abordagem comparativa (no que respeita aos "custos, modos e prazos" da acção administrativa) está expressamente prevista pela lei da reforma de 1994.*

*Do ponto de vista da organização, esta primeira iniciativa, actualmente em curso, está apoiada em dois grupos de trabalho compostos por magistrados e funcionários designados pelos Presidentes das Câmaras regionais de controlo.*

*No tocante à saúde, ficou acordado que o inquérito incide primeiramente num*

*reconhecimento da estrutura de oferta de serviços e dos diferentes modelos regionais de financiamento, para seguidamente tentar conhecer certos aspectos operacionais muito concretos junto dos próprios hospitais (listas de espera, exercício da profissão médica “intra moenia”, etc). Convém ao grupo de trabalho seleccionar os aspectos operacionais a investigar. Do ponto de vista da metodologia, as Câmaras regionais utilizam os mesmos processos, fixados num questionário elaborado em conjunto e procedem segundo um quadro de progressão acordado. Neste domínio, o poder de coordenação do Presidente visa particularmente assegurar assistência técnica e apoio em conhecimentos (tratamento informatizado dos dados, actualização da documentação e dos textos de referência, contactos com os peritos de importantes Centros de pesquisa do meio universitário). Pretende-se também dar uma estrutura comum aos relatórios finais destinados aos Conselhos regionais. Finalmente, será dirigido ao Parlamento nacional um relatório de síntese, contendo conclusões baseadas na abordagem comparativa.*

*O mesmo estilo de trabalho é seguido no que respeita ao inquérito no domínio dos transportes: elaboração de um questionário visando o conhecimento do quadro geral de referência e as modalidades de financiamento (com avaliações comparativas sobre os recursos empregues); identificação de uma série de aprofundamentos sobre temas restritos e concretos (grau de abertura à concorrência; avaliação dos padrões de qualidade do serviço; actividade de compra do material circulante), aplicação de métodos e indicadores «partilhados» no seio do grupo de trabalho, relatórios finais a enviar aos Conselhos regionais por cada Câmara e ao Parlamento pelo grupo de trabalho no seu conjunto.*

*Até lá, tivemos em consideração a cooperação dos órgãos de controlo descentralizados entre si. Pode igualmente colocar-se um problema de coordenação entre estes e as estruturas centrais de controlo, nos sectores onde há interferência de competências: os dois exemplos mais significativos são os que respeitam à utilização dos fundos europeus e ao controlo das finanças regionais e locais. Os mesmos meios de coordenação (que dependem essencialmente da iniciativa das Câmaras Reunidas e do Presidente) poderão então ser postos em prática.*

*No que respeita particularmente ao primeiro tema, deve dizer-se que a estrutura do Tribunal de Contas se enriqueceu em 1997 com uma Câmara especial para o controlo dos negócios internacionais e comunitários, encarregada de informar o Parlamento por meio de um relatório anual geral, com vista a uma avaliação global sobre a utilização dos créditos europeus e sobre os progressos da aplicação dos quadros comunitários de apoio.*

*Além disso, a par das funções de colaboração com o Tribunal de Contas Europeu*

*aquando das numerosas “visitas ao próprio local” que este último organiza nos Estados membros, está igualmente previsto que a Câmara dos negócios comunitários possa efectuar inquéritos pontuais sobre a gestão dos fundos comunitários. Por conseguinte, a competência para efectuar controlos neste domínio é partilhada entre a dita Câmara, a Câmara central de controlo (competência para os controlos sobre as administrações do Estado) e as Câmaras regionais, tendo todas direito a efectuar inquéritos sobre a gestão quer dos créditos europeus que entram no circuito financeiro público quer dos co-financiamentos a cargo dos orçamentos do Estado e das Regiões.*

*Exceptuando a programação geral de eventuais inquéritos unitários, por parte das Câmaras Reunidas, seria também possível, por conseguinte, que a Câmara de controlo para os negócios comunitários programasse inquéritos que associassem em paralelo várias Câmaras regionais e os pedidos de inserção desses inquéritos nos respectivos programas de controlo, com vista ao relatório a apresentar ao Parlamento. Será então a Câmara especial que centralizará as contribuições das Câmaras regionais e o seu Presidente quem se encarregará da coordenação das actividades.*

*No que concerne aos controlos a posteriori sobre o exercício financeiro de 2000, os critérios de escolha dos domínios a inquirir foram assim fixados: importância dos créditos em questão, dimensão territorial abrangida, aplicação tardia, irregularidades previamente detectadas aquando dos controlos efectuados pela Comissão Europeia ou de julgamento perante os Tribunais, actualidade do financiamento.*

*Finalmente, quanto às finanças territoriais, é a Câmara das autonomias que assegura o controlo das contas e as análises comparativas sobre a gestão dos organismos territoriais no seu conjunto, com o objectivo de enviar um relatório anual ao Parlamento, incidindo quer sobre as finanças regionais e locais (tendo em conta os relatórios já emitidos pelas Câmaras regionais) quer sobre o respeito pelos limites de ordem financeira emanados das instâncias nacionais e europeias. A este respeito, foi assinado um “Pacto de estabilidade interna” para assegurar o concurso das Regiões e das autarquias locais na política de recuperação das contas públicas, no duplo aspecto da redução do défice e da diminuição do stock da dívida.*

*Neste papel de “observatório” das finanças locais globalmente consideradas, o Tribunal de Contas (por intermédio da dita Câmara das autonomias) aspira também a ser o garante, de forma técnica e imparcial, da correcta aplicação do “federalismo fiscal”, vigiando atentamente a gestão dos fundos de reequilíbrio nos quais vai convergir uma parte das receitas fiscais cobradas a nível regional que será redistribuída em favor das*

*regiões dotadas de menores rendimentos fiscais e, por conseguinte, desfavorecidas do ponto de vista financeiro.*

*Ainda no quadro das prioridades estabelecidas pelas Câmaras Reunidas, finalmente nada se opõe a que, no seu programa de controlo, a referida Câmara encare também certos temas de investigação pontuais (para o ano de 2001, os serviços de controlo interno, os teatros municipais e a recolha dos lixos) a examinar por um grupo de Autarquias identificadas por meio de amostragem. É particularmente neste assunto que a colaboração das Câmaras regionais é pedida. E é igualmente nesse campo que é encarada a convocação de conferências de coordenação, a instâncias do Presidente do Tribunal.*

*Esta breve exposição leva-me à formulação de algumas considerações visando particularmente o estabelecimento de uma comparação entre os diferentes sistemas jurídicos, se assim me é permitido.*

*A este respeito, devem ser sublinhadas duas características do modelo italiano: tratando-se de um Estado unitário, embora orientado para uma descentralização muito insistente, o controlo das administrações regionais e locais é nele assegurado por um órgão do Estado: todas as instâncias de controlo, quer estejam situadas no centro quer na periferia, dependem da mesma Instituição Superior de Controlo, sendo apenas articulações autónomas desta, e não entidades distintas.*

*Neste quadro, a coordenação faz-se de forma simultaneamente "vertical" e "horizontal": por um lado, gira em torno dos dois eixos representados pelas Câmaras Reunidas para os aspectos da programação geral, e pelo Presidente para os aspectos operacionais; por outro, ela não poderia ser senão "negociada", uma vez que é pedida a colaboração de órgãos que desfrutam de um estatuto de autonomia. Além disso, ela é exercida da mesma maneira, quer nela estejam implicadas Câmaras centrais, quer somente Câmaras regionais.*

*O carácter unitário do Tribunal, seja do ponto de vista da organização, seja do funcionamento, parece facilitar, em princípio, a aplicação de controlos coordenados e especialmente a realização de inquéritos "transversais", com um objectivo e uma abordagem comuns: além disso, torna mais fácil a regulação dos eventuais conflitos, conferindo uma maior autoridade às deliberações surgidas dos controlos. No entanto, dado que a aplicação dos mecanismos de coordenação faz parte de um sistema muito recente e em evolução, espera ser consolidada e melhorada pela prática».*

Depois de ter ouvido o exaustivo e incisivo relatório de base e de ter exposto as linhas essenciais do modelo italiano, cabe-me, na qualidade de moderador,

estimular o debate. Em primeiro lugar, salienta-se que as exigências de coordenação se colocam de modo diferente nos diferentes países, e que os meios para o providenciar são também muito variados. No entanto, é possível conseguir agrupamentos muito gerais com características comuns. A este respeito, a linha de demarcação pode ser desenhada, como o fez o Sr. Vachia, em função da pertença e da tipologia dos Estados unitários ou federais.

Nestes últimos, há instituições de controlo distintas em cada Estado federado e no Estado federal como são, por exemplo, os casos da Alemanha e da Áustria. A coordenação posta em prática, especialmente por meio das conferências dos presidentes das instituições dos Estados federados, baseia-se essencialmente nos princípios do voluntariado, tanto no que respeita à adesão como à execução das medidas acordadas, o que não se faz sem que surjam problemas.

O sistema espanhol, ainda que a Espanha seja um Estado unitário, apresenta, apesar de tudo, características muito semelhantes, embora corrigidas, de qualquer modo, pelos princípios da supremacia das instituições de controlo centrais sobre as instituições de controlo descentralizadas. Nos Estados unitários, a coordenação parece, em princípio, mais fácil, já que pode fazer-se quer de maneira vertical, quer horizontal. Mas nem todos os casos especiais são parecidos.

No Reino Unido, que possui um órgão de controlo único, a Audit Commission, sobre as autoridades locais e os organismos do serviço nacional de saúde, a coordenação faz-se apenas de maneira vertical e não parece causar problemas, excepto nas relações com o National Audit Office, a instituição de controlo sobre as administrações centrais, no que toca aos domínios de competência partilhada que são, de resto, bastante reduzidos.

Na ordem jurídica francesa, que se caracteriza pela autonomia das Câmaras regionais de contas, distintas pelo contributo prestado ao Tribunal central, existem mesmo assim ligações no que concerne ao quadro do pessoal, isto é, modalidades de coordenação de tipo funcional. Resta ainda acrescentar que a adesão aos temas e métodos definidos em comum se faz com base no voluntariado, como também foi sublinhado pelo Relator.

Em Itália, os órgãos de controlo regionais são apenas articulações autónomas do Tribunal central, que é único, como o é igualmente o quadro do pessoal. Isso permite também o exercício de uma coordenação de tipo vertical, realizada por meio da programação geral e obrigatória para todas as Câmaras e do poder de

iniciativa do presidente. Sendo estas as características de um determinado sistema, o debate poderá agora contribuir para mostrar os ganhos efectivos e a repercussão dos diferentes modelos nos factos, particularmente no que concerne aos princípios do voluntariado, que parece limitar a possibilidade de coordenação nos Estados federais e em certos Estados unitários, o poder de iniciativa no que respeita à identificação dos temas a inquirir em comum, assim como as possibilidades de um controlo baseado no respeito pelos critérios e métodos estabelecidos de forma concertada.

Será seguramente muito interessante conhecer igualmente as características essenciais e os problemas que se colocam, na prática, nos outros sistemas.

### **Orador não identificado**

Gostava de colocar uma questão na sequência do que foi exposto pelo relator, relativamente à noção de controlo único.

Na verdade, nesta exposição e a propósito da experiência do Tribunal de Contas dos Países Baixos, tem sido estimado o princípio do controlo único, bem como a utilização dos resultados pelas instituições de controlo externo. Gostaria de ter, da parte do Tribunal de Contas dos Países Baixos, se possível, precisões sobre este princípio de controlo único e a utilização que pode ser dada aos resultados que forem obtidos no decurso da auditoria por outras instituições de controlo externo.

### **Intervenção de J.E. Havermans da ISC dos Países Baixos**

No nosso contributo para esta conferência já referimos que, nos Países Baixos, o Tribunal de Contas nacional não tem qualquer tipo de competência ao nível mais baixo. Presentemente, as províncias, que são doze, talvez possam ser designadas como regiões, têm o seu próprio Parlamento e a sua própria autonomia, no que diz respeito ao financiamento e são responsáveis perante o seu próprio Parlamento. Não têm ainda as suas próprias instituições de controlo, mas existe uma lei no Parlamento, que está, actualmente, a ser discutida, no sentido de criar, a nível provincial e a nível local, as futuras instituições para esse fim.



Presentemente, ao nível das províncias e ao nível local, o controlo é realizado, sobretudo, por privados. O facto de algumas cidades terem os seus próprios Tribunais de Contas é um procedimento que só agora está a acontecer. A cidade de Roterdão é a única grande cidade que tem um Tribunal de Contas, que pode ser comparado ao Tribunal de Contas a nível nacional. O director desta instituição está aqui connosco na nossa delegação

Mas há poucos municípios nos Países Baixos que tenham este tipo de organização. Existe uma lei que está agora a ser discutida no Parlamento no sentido de que, no futuro, todos os municípios nos Países Baixos (nós temos cerca de quinhentos), tenham, a nível local, a sua própria instituição que fiscalizará a regularidade financeira e que será responsável por essa fiscalização.

Neste momento, sempre foi afirmado que, enquanto Tribunal de Contas, deveríamos ter a competência para supervisionar esses fundos que são atribuídos a um nível inferior, às províncias e aos municípios, para desenvolver funções nacionais, enquanto o ministro, a nível nacional, continua a ser responsável por aspectos como a educação e a segurança social. Estas funções são levadas a cabo pelo governo local e os fundos são concedidos aos municípios, mas também estão incluídos no orçamento nacional. Nós, enquanto Tribunal de Contas, sempre solicitámos esta oportunidade de supervisionar estes fundos ao nível local, mas, até agora, a lei não nos confere esta autoridade. O que significa que podemos ir aos municípios e às províncias e pedir-lhes que cooperem connosco de uma forma voluntária e, na prática, é o que acontece.

Então esse era o problema acerca do controlo a nível das províncias e a nível local, o controlo da regularidade que é efectuado por auditores externos. É essa a questão que se verifica actualmente no nosso país. Nessa mesma lei que referi anteriormente, será previsto que a regularidade a nível local e provincial seja a mesma tal como a nível nacional, de modo a que se possam utilizar os relatórios dos auditores externos a nível nacional se os quisermos utilizar para supervisionar as responsabilidades do ministro, que é responsável por esta função a nível nacional.

É isto que queremos dizer com este princípio de auditoria única, que é necessário realizar novamente esta auditoria, mas existirá uma forma comum de tentarmos ver o que queremos dizer com as regularidades a nível local, nas províncias e ao nível nacional. Será uma questão, é necessário instituir um sistema a partir desse momento. É tudo o que vos posso dizer sobre o assunto.

### Intervenção de John Sherring da Audit Commission

Gostaria de tecer alguns comentários sobre o sistema de controlo da Inglaterra e no País de Gales, porque os delegados poderão considerar que se trata de algo interessante, tendo em conta que é um pouco diferente da maioria dos sistemas que foram descritos até agora. Em especial gostaria de comentar a relação entre o "National Audit Office" e a "Audit Commission" e o modo como tudo funciona.



Na verdade, gostaria de dizer três coisas essenciais: em primeiro lugar, uma descrição, muito breve, do sistema de controlo na Inglaterra e no País de Gales, porque existem mais pormenores no livro que têm convosco e que receberam na documentação que foi entregue a cada delegado e estarei ao vosso inteiro dispor para algumas perguntas que, porventura, queiram fazer sobre este aspecto durante a sessão informal. Em segundo lugar, gostaria de descrever a relação entre as duas principais instituições de controlo externo e, em terceiro lugar, comentar a eficácia do relacionamento entre o "National Audit Office" e a "Audit Commission".

Mas gostaria de tecer duas considerações, a título de antecedente. A primeira é que, na ausência de uma constituição escrita na Grã Bretanha, o nosso sistema de controlo público evoluiu, e está a evoluir continuamente, através de um *cocktail* muito rico de história, política e, em grande parte, do pragmatismo britânico. A segunda tem a ver com a finalidade das auditorias propriamente ditas. No Reino Unido, o controlo não é um fim em si mesmo, é, antes, considerado como um meio para atingir um fim. Para nós, a ênfase das auditorias públicas é no sentido de garantir uma melhor utilização dos dinheiros públicos e está também relacionado com o aspecto das regularidades das auditorias.

Como consequência da forma como fazemos auditorias é que não permitimos que regras formais, protocolos e procedimentos funcionem como barreiras que nos impeçam de alcançar estes objectivos. Por isso, se passar agora para o actual sistema de auditoria, tal como provavelmente sabem, temos duas grandes instituições de controlo, o "National Audit Office" e a "Audit Commission" e nenhuma delas é uma instituição suprema de controlo. Preferimos encará-las como uma parceria construtiva para benefício do público.

Ambas as instituições analisam a economia, a eficácia e a eficiência dos

organismos aos quais efectuam auditorias, assim como o a regularidade do seu trabalho. Portanto, qual é a diferença entre as duas instituições? De uma forma muito simples, o "*National Audit Office*" faz auditorias ao governo central e aos seus muitos organismos, a "*Audit Commission*" faz auditorias a autoridades locais, que são organizações independentes que angariam impostos, com os seus próprios vereadores eleitos. Mas, não é tão simples como isso, e isto já foi referido anteriormente.

A "*National Audit Commission*" realiza as auditorias aos departamentos de saúde locais, como é o caso de hospitais e médicos locais que fazem parte das despesas governamentais nacionais. Mas há um segundo aspecto e mais complicado, que confunde as auditorias: é a distinção, que existe no Reino Unido, entre organizações de carácter público e privado, que é cada vez menos clara. Existem, por isso, actualmente muitas autoridades locais e empresas de autoridade local. Tanto o governo central como o local concedem grandes quantias em dinheiro para financiar parcerias entre os sectores voluntário, público e privado. Precisamos de ser capazes, entre nós, de proceder a auditorias destes fundos que são concedidos a estas organizações quasi-públicas do sector privado.

Consequentemente, tivemos de trabalhar arduamente para desenvolver uma relação de trabalho efectiva entre a "*Audit Commission*" e o "*National Audit Office*", que não se sintam vinculada por regras, protocolos e regulamentos. Este relacionamento é primeiramente informal. O único relacionamento formal entre os dois organismos reside no facto de o "*National Audit Office*" realizar auditorias às contas da "*Audit Commission*". O resto desta relação é informal. Cooperamos através da discussão dos nossos planos de auditoria, de técnicas de auditoria e tentamos melhorar os nossos padrões de auditoria através da realização de sessões de formação e de seminários conjuntos.

Para além de tudo o resto somos membros de uma organização designada como o "*Public Audit Fórum*", que é composto pelos quatro principais organismos de controlo externo no Reino Unido. O "*Public Audit Fórum*" existe para supervisionar os padrões e os princípios da auditoria pública, os direitos dos cidadãos, por exemplo, e entre outros aspectos, em relação à protecção de dados, etc.

A partir desta relação muito informal, gostaria de tecer alguns comentários sobre o funcionamento deste sistema, e se este sistema informal funciona ou não, para benefício do público, porque, no fim de contas, é exactamente por essa razão que existimos. Nós não existimos por nosso próprio direito. Não quero afirmar

aqui que este relacionamento é perfeito. Trata-se de algo em constante evolução e em melhoria contínua. Mas, no RU, acreditamos veementemente que existe um efeito combinado destes dois regimes de auditoria, que é muito eficaz.

Para tal existem três fontes de evidências objectivas. Em primeiro lugar, ambos medimos o impacto das nossas auditorias que analisam a relação custo eficácia. Tal avaliação é feita tendo em conta a quantidade de dinheiro que poupámos em despesas públicas, o que é comparado com o custo da auditoria de tais despesas. E constatamos que as poupanças são substancialmente consideráveis em relação aos custos de uma auditoria em que se analisa a relação custo benefício. Em segundo lugar, é que ambos, a "*Audit Comission*" e o "*National Audit Office*", são regularmente fiscalizados por organismos independentes, e estes organismos, na realidade, analisam a relação entre os dois organismos. O mais recente foi um relatório efectuado por Lord Sharman, que reconheceu o benefício de ambos os sistemas, mas também reconheceu que era importante que estes dois organismos continuassem a trabalhar em conjunto, de uma forma informal.

Uma terceira evidência objectiva relativamente à forma como estes dois regimes funcionam em conjunto, e com êxito, é que medimos o impacto do nosso trabalho no público, pois, no fim de contas, voltando ao que referi, há alguns minutos atrás, só existimos para fiscalizar as despesas públicas em nome do público. Não se passa um mês sem que a "*Audit Comission*" ou o "*National Audit Office*" apareça na televisão ou na rádio nacional para explicar os resultados do seu trabalho e, ao fazê-lo, o público é muito crítico em relação à nossa acção e comenta o nosso trabalho e, de facto, o trabalho que fazemos através da cooperação, da partilha do nosso planeamento de auditorias e da programação tende a constituir um apoio mútuo e, entre nós, conseguimos alcançar uma cobertura muito abrangente das despesas públicas.

As razões subjacentes a esta história de sucesso, na nossa opinião, é que, em primeiro lugar, respeitamos mutuamente a nossa independência estatutária, mas não permitimos que isto se interponha na nossa cooperação, e fazemos as coisas certas através do controlo público. Em segundo lugar, estamos sempre a tentar melhorar, cada vez mais, os padrões das auditorias que realizamos através de uma combinação de cooperação informal e regular. Também através de alguma rivalidade amigável, que é profícua. Em terceiro lugar, e a razão final, é que ambos investimos muito no tipo de pessoas que trabalham connosco, no que diz respeito à formação, ao recrutamento do pessoal e na explicação de como funciona o sistema de controlo público.

Por isso, em conjunto, pensamos que estamos a dar um contributo muito importante no sentido de promovermos uma auditoria pública eficaz. Mas, na verdade, não dependemos de todas as regras, estruturas e hierarquias formais, que foram aqui referidas hoje e tão discutidas. Muito embora sejamos organizações diferentes, regressando ainda ao comentário do Sir John Bourn, penso que somos organizações diversas na unidade para garantir despesas públicas eficazes.

### **Intervenção de *Joseph Carreras* da IRC da Catalunha (Espanha)**

Em primeiro lugar, gostaria de felicitar o Senhor Vachia pelo seu excelente resumo dos relatórios. Foi uma tarefa difícil, dado que eram imensos e muito diversificados, com uma série de diferentes soluções apresentadas pelos vários países.



Gostaria apenas de fazer dois comentários em relação a este assunto. Falou-se de vários níveis de contactos, essencialmente ao nível vertical entre as ISCs e a IRCs. Entre ambas falar-se-ia de uma relação vertical; se for ao mesmo nível, então falar-se-ia de uma relação horizontal, tanto ao nível nacional como internacional.

Na minha perspectiva, só num destes quatro casos é que é possível pensar em sistemas hierárquicos de coordenação. Nos outros três casos, ou seja, a coordenação horizontal ao nível nacional e ao nível internacional e a coordenação vertical ao nível internacional, só é possível pensar-se num sistema de cooperação baseado essencialmente na vontade de cada organismo de controlo, porque é difícil imaginar-se a existência de legislação que pudesse abranger estes âmbitos.

Consequentemente, nos três pontos sublinhados pelo relator, o do controlo por parte da entidade controladora resolver-se-ia, na maior parte dos casos, não tanto através de uma coordenação hierárquica, mas através daquilo que, normalmente, se designa como uma revisão dos pares, uma *peer review*, ou uma auditoria entre organismos do mesmo nível.

No caso da transparência, que é necessária, eu diria que para além de ser nos aspectos ascendentes, também deveria ser nos descendentes.

E, no terceiro caso, o caso do mandato da delegação, penso que este terá de ser sempre aceite voluntariamente por quem recebe essa delegação. No caso da Espanha, perguntar-se-ia ao relator se é mesmo assim, ou seja, o Tribunal de Contas superior pode delegar nos tribunais de contas regionais, mas estes poderão, ou não, aceitar essa delegação.

Para além disso, existe esta cooperação que, como eu aliás já expliquei na minha comunicação, é diferente da coordenação, porque na coordenação há sempre alguém que coordena e alguém que é coordenado, enquanto que na cooperação não é isso que acontece. Ora bem, com esta cooperação poder-se-iam atingir outros objectivos, para além daquele que é básico e fundamental, que é a fiscalização ou a auditoria pública. Outros objectivos dirigidos, por um lado, ao contexto imediato, isto é, dar a conhecer ao público em geral qual é a natureza, as características da nossa actividade (e isto não de forma individualizada, mas de forma conjunta), mas também acções com vista a melhorar o funcionamento interno dos nossos organismos, em matérias como a formação de técnicos, a organização do funcionamento na actividade fiscalizadora, a gestão orçamental, ou através das já referidas auditorias entre pares.

Este tipo de cooperação, da qual penso que o dia de hoje é um excelente exemplo, poderá alargar-se a temas mais concretos e a níveis mais específicos, a ser realizada, por exemplo, entre os organismos regionais entre si ou entre os organismos superiores entre si, aliás como já acontece ao nível da EUROSAI, ou ainda por temas, como, por exemplo, o dos fundos estruturais europeus, como aliás já foi dito esta manhã.

### **Intervenção de Yvan Pederson da ISC da Dinamarca**

Gostaria de fazer uma pergunta aos participantes desta maravilhosa Conferência da Madeira.

É que, na Dinamarca, os municípios são muito frequentemente auditados por auditores privados. Mas, pelo que vejo, em muitos países europeus o sector público não recorre ou recorre pouco a estes auditores.

Por isso, a minha pergunta é: porque é que hesitam tanto em recorrer a entidades privadas para fazer auditoria no sector público?



### **Intervenção de Jean-Philippe Vachia da IRC de Midi-Pyrénées (França)**

Não sou a pessoa melhor colocada para responder.

Com efeito, ao fazer este relatório, constatei que, em certos casos, aliás já citados – creio que na Suíça e na Holanda – os municípios podem ser controlados por gabinetes de auditoria privados como é também o caso de Inglaterra e do País de Gales. Em sistemas como o francês, há uma outra forma de organização – instituições regionais de controlo que tanto são competentes para controlar a região, as comunas e os sindicatos de comunas como as autarquias locais.

Posto isto, e já que estou a usar da palavra, posso ainda acrescentar que os gabinetes de revisores oficiais de contas privados tentam intervir e intervêm, mas para fazer consultadoria no âmbito de uma relação contratual e não enquanto missão legalmente atribuída na verificação das contas das autarquias locais. Mas a intervenção destes gabinetes não é em termos de certificação; são missões de auditoria ou de consultadoria privada sobre questões muito específicas.

Isto é o que posso responder. Com efeito, existe uma espécie de horror em relação ao vazio, ou seja, se não existe um sistema de controlo público dos municípios e dos seus orçamentos, há sempre a necessidade de, pelo menos, existir um sistema normalizado comum e é aqui que também poderão entrar os tais revisores oficiais de contas. Então, o problema é saber quais são as normas que são aplicadas por estes revisores oficiais de contas. Suponho que em Inglaterra e no País de Gales, a “Audit Commission” tem um enquadramento legal previsto para a acção destes gabinetes privados. A questão que se coloca é: quem faz o quê, mas sobretudo para fazer o quê?

### **Intervenção de Vitor Caldeira do TCE**



Gostava de colocar uma questão ao Sr. Vachia a propósito da forma como abordou a questão europeia. Referiu que a questão europeia torna mais complexa a articulação e a cooperação entre as diferentes instituições de controlo externo no domínio do controlo financeiro. Referiu que isto exige ou reclama um esforço maior de cooperação ou de coordenação entre os diferentes níveis

de controlo e assinalou, em particular, que neste contexto era desejável uma cooperação entre as instituições regionais de controlo e o Tribunal de Contas Europeu. A minha questão é esta: em que medida vê esta cooperação, que perspectivas lhe assinala num quadro em que – como refere aliás e teve a ocasião de particularizar – são as instituições de controlo nacionais os interlocutores privilegiados do Tribunal de Contas Europeu.

#### **Intervenção de Jean-Philippe Vachia da IRC de Midi-Pyrénées (França)**

Sim. É uma pergunta difícil, mas muito concreta.

Por exemplo, na região Midi-Pyrénées, de cujo tribunal regional de contas eu sou presidente, para o controlo dos fundos estruturais, e dou este exemplo porque é aquele que conheço, embora seja um exemplo que se encontra por todo o lado, pode ter-se, e perdoem-me a expressão, um cortejo de verificadores para controlar a mesma coisa, isto é, a utilização dos fundos estruturais. É possível haver representantes da Comissão, digo bem, da Comissão e não do Tribunal de Contas, que vêm fazer uma auditoria de estruturas. Pode haver representantes do Tribunal de Contas Europeu, no âmbito da declaração anual de garantia que seleccionaram uma amostra que pode ser a anterior. Pode-se ter o Tribunal de Contas francês, nacional, que, no âmbito de uma auditoria de sistema de que eu falava há pouco, vai recolher um exemplo em Midi-Pyrénées e pode recair, no limite, sobre a mesma transacção, sobre o mesmo organismo.

E depois a instituição a que eu presido que controla as contas e a gestão das autarquias locais, das regiões e dos departamentos. E também nós controlamos fundos europeus. Por exemplo, estamos a controlar um departamento, de escalão inferior à região, na região Midi-Pyrénées, no caso de um controlo que incide sobre uma acção social deste departamento e deparamo-nos com subsídios do Fundo Social Europeu, dos fundos estruturais e, também nós somos levados a controlar a utilização deste fundo estrutural europeu.

Evidentemente que a nossa abordagem não é, necessariamente, a mesma e as nossas questões não são necessariamente as mesmas que são abordadas pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas Europeu. Assim, quando há pouco falei de complexidade penso que existem duas aspectos. Em primeiro lugar, talvez evitar

uma sobreposição exagerada de controlos sobre as mesmas transacções e as mesmas operações e, ao mesmo tempo, e este é o segundo aspecto, como melhor utilizar e melhor valorizar os resultados dos controlos locais em benefício dos níveis superiores.

Logo que tivermos completado o nosso controlo sobre este departamento, sobre esta intervenção social, é a distribuição de créditos para a reinserção de jovens sem emprego. Portanto, iremos consagrar, ainda não sei bem, uma página ou duas, talvez três páginas de observações sobre a economia e a eficácia deste mecanismo naquele departamento. E depois teremos um parágrafo que dirá: eis como foi utilizado o Fundo Social Europeu neste caso.

E portanto, o importante é que tudo isto não caia em cesto roto e seja utilizado, convenientemente encaminhado, se quisermos, para um nível onde seja útil. Simplesmente, como o nosso objectivo principal não é saber se no Fundo Social Europeu foi bem empregue, a questão está em saber como tirar proveito, seja de que modo for, destes resultados do controlo.

No sistema nacional, temos um sistema muito francês, com comités, uma directiva, sob o controlo, evidentemente, do primeiro presidente, que apresenta resultados pela via prevista para tal nas nossas instituições. Mas devo reconhecer que este sistema é bastante pesado e bastante formal.

Quando dizia que a intervenção do Tribunal de Contas Europeu é um factor de complexidade, não era de modo nenhum para o criticar, mas porque, afinal, o nosso tema é a cooperação ou a coordenação entre as instituições supremas de controlo nacionais e as regionais. Agora deve acrescentar-se, após tantos anos, finalmente, a cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e as Instituições Supremas de Controlo nacionais e regionais.

Por consequência, o problema que existia de relações bilaterais torna-se num problema trilateral, se me permitem dizê-lo, e é nisso que reside a complexidade. Dito isto, subscrevo o que acaba de ser dito pelo representante da *Audit Commission*, pois penso que não é sequer preciso acrescentar artigos ao tratado, que acima de tudo não devem fazer-se leis suplementares, mas que é necessário encontrar meios muito concretos para melhor fazermos intercâmbio dos nossos resultados de controlo. É muito simples.

### Intervenção de Bernard Levallois, Presidente da EURORAI

Muito obrigado Sr. Vachia pela qualidade da sua síntese e gostaria também, aliás como o meu colega catalão, de acrescentar alguns detalhes. Eu sei que é difícil caracterizar as relações existentes entre as diferentes instituições de controlo, nomeadamente as instituições nacionais e as regionais.



Bom, isto não será surpreendente, já que sou, de há três anos a esta parte, presidente da EURORAI e, por isso, lembro-vos que a nossa organização congrega instituições independentes; esse é, aliás, um pré-requisito para se ser membro da EURORAI, pelo menos para se ser membro de pleno direito, já que temos também alguns membros associados que têm um estatuto diferente. Mas, uma das condições para se ser membro de pleno direito da EURORAI é que a instituição seja uma instituição independente. É, por isso, que eu compreendo bem que, por razões de simplicidade, se caracterizem as relações entre os níveis nacional e regional utilizando a expressão relações verticais. Mas, como há pouco foi referido, este termo vertical pode dar uma falsa ideia da realidade das relações entre instituições que são diferentes, que controlam entidades diferentes e que não deixam de ser independentes umas das outras. É, por isso, que pessoalmente para caracterizar as relações que os membros do EURORAI, em cada um dos seus países, têm com as outras instituições de controlo, eu preferiria falar de cooperação. Mesmo no caso francês em que os elos são muito estreitos entre o Tribunal de Contas nacional e os tribunais regionais, mesmo no caso francês deve-se falar, não de relação vertical, enquanto relação hierárquica, mas de relações de cooperação entre o tribunal de contas e as câmaras regionais de contas, nomeadamente quando se trata da organização dos controlos, como aliás o autor muito bem referiu, há pouco, em áreas em que a intervenção do estado a nível nacional e a intervenção das autarquias estão algo misturadas e, é, aliás, por isso que o colega Vachia referiu a questão da saúde, mas também poderíamos falar do ensino, em que os financiamentos do estado e os financiamentos das autarquias estão misturados e, por conseguinte, no seio daquele comité de ligação que há pouco fiz referência há uma cooperação voluntária entre o Tribunal de Contas e as câmaras regionais de contas para assegurar que há

um controlo eficaz com todos os aspectos necessários para essa eficácia, como diriam os nossos amigos britânicos. Por isso, como base nesta cooperação muitas áreas do tribunal de contas e das câmaras regionais chegam a acordo em relação aos métodos e aos programas de controlo.

### **Intervenção Bernard Friedmann do TCE**

Esta manhã, o Sr. Vachia com o seu relatório lançou uma discussão que me parece poder ser altamente especificada, como aliás acabamos de ver.

Os fundos estruturais e as subvenções correspondem a um terço das despesas da União Europeia, o que é uma percentagem considerável. Portanto, um terço das despesas são destinadas aos fundos estruturais e esses apoios normalmente são co-financiados pelos estados membros. Nós comunicamos atempadamente que temos a intenção de fazer uma auditoria ali ou acolá, mas, obviamente, a nossa intervenção não é assim tão forte como efectivamente as suas próprias auditorias. Mas, se verificarem e fiscalizarem a parte nacional em relação aos fundos estruturais então vão encontrar irregularidades que também estão relacionadas com os meios europeus. Quando uma estrada, uma ponte não é apenas subsidiada pela União Europeia, mas também pela parte nacional e se forem fiscalizar a parte nacional e se verificarem erros? Então esses erros também estarão na parte da relação europeia e, por isso, há a necessidade de um intercâmbio, de se informarem mutuamente. A questão que se coloca é quando e como é que isso acontece? Pouco adianta se a informação só se processar através da publicação do vosso relatório, porque aí a imprensa também já lá chegou e eu sei que há reservas em relação a certos tribunais de contas e em relação a certas instituições de controlo em informarem-nos antes de fazerem a apresentação do relatório na União Europeia. Mas, com isto perde-se muito tempo e penso que deveríamos trabalhar em tempo real uns com os outros para podermos ser mais eficazes.

Trata-se aqui e, eu vou repetir, trata-se de somas avultadas – muitos milhares de Euros – e nessa perspectiva penso que poderíamos lançar uma cooperação bastante mais eficaz. Nós deveríamos rever as metodologias que já existem, mas que têm de ser aperfeiçoadas e nós, enquanto Tribunal de Contas Europeu, temos que fornecer certificados. Nós fazemos auditorias de vez em quando. Mas nós também queremos

poder confiar em relatórios e auditorias provenientes dos estados membros e, nesse âmbito, esta cooperação pode assumir formas muito concretas e pode ser intensificada.

Muito obrigado Sr. Presidente, se calhar pode confirmar as minhas suposições. Aliás já trabalhou no Tribunal de Contas Europeu e conhece todos os níveis da fiscalização do mais alto nível até ao mais baixo.

### **Intervenção de Jean-Philippe Vachia da IRC de Midi-Pyrénées (França)**

Bem, torna-se muito difícil concluir. Apesar de tudo, a ideia que se retira de todos este intercâmbio é que, a partir do momento em que há competências partilhadas entre instituições de controlo de diferentes níveis devido a financiamentos cruzados e ainda porque um nível de administração utiliza, portanto, financiamentos provenientes de outros níveis, do nível superior, há necessidade de coordenação e cooperação. Foi isso que dissemos há duas horas e meia. Então, que mais podemos dizer? Que podemos encontrar, num certo país, sistemas extremamente bem organizados e sofisticados, pelo menos no papel, para organizar mecanismos institucionais de coordenação.



Mas isso não garante inteiramente duas coisas que, afinal de contas, são importantes. Primeira: que qualquer fundo público, num determinado Estado, é verificado e controlado simultaneamente sob o ponto de vista da regularidade e da economia, assim como da eficiência e eficácia e também que não existem duplos empregos ou um excesso de controlo sobre certos sectores e absolutamente nenhum sobre outros.

As coisas podem ficar grandemente facilitadas se houver métodos de trabalho semelhantes e objectivos igualmente semelhantes entre as instituições de controlo de níveis diferentes. O exemplo inglês com *Value for Money* e regularidade aí está para o mostrar. Também penso, e não o disse especialmente, mas em França temos igualmente Câmaras regionais de contas.

A partir do momento em que temos objectivos, se conseguirmos

desenvolver métodos de trabalho muito semelhantes, então poderão desenvolver-se mecanismos de cooperação numa base muito mais concreta e contratual. Mas tal só poderá fazer-se, como disse o representante do Tribunal de Contas da Catalunha, com métodos e objectivos bastante semelhantes entre Tribunais de Contas, e com base, diria, no voluntariado, na aceitação. Uma instituição de controlo deve, por definição, ser independente. Não pode trabalhar sob coacção. Em contrapartida, penso que uma instituição de controlo que está segura dos seus métodos e que alcança resultados não tem qualquer razão para não dar a conhecer os seus métodos e resultados a instituições de controlo de níveis diferentes, uma vez que as apostas são comuns. E as apostas são comuns quando operações e organismos são objecto de financiamentos provenientes de diferentes níveis.

Eis, de qualquer modo, as ideias que se extraem e que procuraremos retomar amanhã, no relatório.

## 3.<sup>a</sup> sessão

A interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local) e as suas implicações no controlo externo



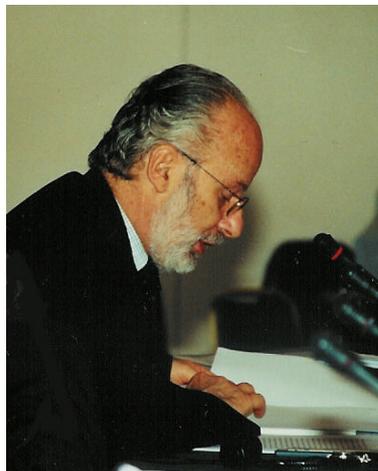
Da esquerda para a direita:

- *M. Lubomir Volenik* (ISC da República Checa)
- *M. Michael Michovsky* (ISC da República Checa)
- *M. Ioannis Sarmas* (ISC da Grécia)
- *M. Giorgio Clemente* (Tribunal de Contas Europeu)



## RELATÓRIO BASE

Relator



Giorgio Clemente  
Tribunal de Contas Europeu



Gostaria de iniciar a minha intervenção com a citação de uma observação contida na comunicação do Sr. PUIGDENGOLAS, Membro da “Sindicatura de Contas da Catalunha”, que me parece muito pertinente. Com efeito, nota-se com justa razão que assistimos hoje a uma integração cada vez mais pressionada, quer entre os sistemas nacionais, quer destes últimos em estruturas supranacionais.

No entanto, por outro lado, paralelamente com o avanço da “globalização”, manifestam-se cada vez mais frequentemente ordens jurídico-administrativas, fenómenos de regionalização.

As consequências de tal situação fazem-se sentir tanto a nível das relações entre os orçamentos das diferentes entidades (estatais, regionais, etc.) como a nível do controlo externo que tem por objecto esses orçamentos.

Na realidade, são inevitáveis imbricações muito estreitas entre os diferentes níveis, dando lugar a “paisagens” administrativas bastante complexas, que se caracterizam por múltiplos contactos entre os níveis supranacional, nacional, regional e local. Ora, é evidente que os fundos geridos pelas instâncias locais provêm normalmente, mais ou menos em parte, dos orçamentos estatais.

Por consequência, daqui decorre que a gestão desses fundos não pode ser, regra geral, indiferente às normas que regulamentam o orçamento nacional nem, se necessário, à respectiva disciplina do controlo interno, sem prejuízo da independência dessas instâncias. No que respeita especificamente aos Estados de estrutura federal, ou caracterizados pela existência de entidades regionais de autonomia muito vincada, as ligações entre o orçamento central e os outros permanecem, apesar de tudo, o que leva a que o quadro das relações entre esses diferentes sistemas se mostre ainda mais complicado (ver as comunicações apresentadas pela Espanha, Portugal, Alemanha e Suíça), devido ao facto de, em cada nível, existirem órgãos dependentes dos poderes legislativo, executivo e judicial. Do mesmo modo, o controlo externo efectuado a nível nacional não será estranho, em princípio, ao exame efectuado à gestão que os organismos locais descentralizados fazem dos fundos públicos.

Isto também pode ser constatado nos sistemas de um País geograficamente pequeno e que é, poder-se-á dizer, formado por autonomias locais como é o caso da Suíça, como o testemunham as comunicações apresentadas no nosso seminário. É perfeitamente evidente que a complexidade dos sistemas é ainda acrescida, se lhe juntarmos um (ulterior) nível supranacional, que resulta da inclusão de um País na União Europeia. Neste momento, os orçamentos nacionais e, por consequência, os

das regiões e das comunidades locais, incluirão também fundos provenientes do orçamento comunitário, cuja gestão é regulamentada por normas de ordem jurídica comunitária. Essas normas são, no que respeita aos regulamentos e, numa certa medida, às directivas, directamente aplicáveis nos ordenamentos jurídicos nacionais. Por outro lado, mais de 80% dos fundos comunitários são doravante geridos pelas administrações nacionais. Tal significa que funcionários nacionais gerem uma massa muito importante de fundos do orçamento comunitário, sujeito às normas comunitárias. As instituições nacionais de controlo externo ver-se-ão, por seu lado, directamente implicadas no controlo da gestão desses fundos, porque ela é efectuada no território dos Estados membros e por funcionários nacionais. Mas a imbricação entre o sistema comunitário e os sistemas nacionais só se manifesta ao nível das despesas. Basta pensarmos no caso do IVA, cuja cobrança pelos Estados membros é influenciada por uma regulamentação comunitária com o intuito de evitar as fraudes nas transacções extranacionais após o desaparecimento dos controlos alfandegários em 1 de Janeiro de 1993, mediante um sistema integrado de controlo e de recolha de dados, a realizar pelos Estados membros.

Além disso, a pertença de um Estado à União não significa somente que fundos de proveniência comunitária transitem para os orçamentos nacionais, ou que fundos cobrados pelos próprios Estados sejam destinados ao orçamento comunitário. As características de grande parte das políticas e acções comunitárias, particularmente no domínio dos fundos estruturais e de coesão fazem com que, por intermédio do mecanismo do co-financiamento, as legislações nacionais e comunitárias se cruzem, com combinações cada vez mais complicadas: imaginemos, por exemplo, um co-financiamento nacional-comunitário cuja parte nacional seja coberta por uma lei estatal, relativamente à qual a conformidade com a política comunitária da concorrência tenha de ser comprovada. Daí resulta que os sistemas jurídico-financeiros dos Estados membros da Comunidade, assim como o da própria Comunidade são cada vez mais integrados.

Por conseguinte, as Instituições de controlo externo, como já anteriormente indicámos, acham-se doravante confrontadas (seja qual for o nível em que operem) com o grande desafio de verificar orçamentos “compósitos”, utilizando como referência normas pertencentes a diferentes ordenamentos jurídicos. Por outro lado, é evidente que o Tribunal de Contas europeu se ocupa também da verificação da gestão dos fundos comunitários efectuada nos Estados Membros.

Nestas condições, impõe-se, obviamente, uma coordenação. Pelas comunicações apresentadas, a exigência de coordenação entre as diferentes instâncias de controlo externo é evidente em todos os sistemas, quer se trate de Países com tradição de direito “romano-germânico” ou de “lei comum”, de Estados federados ou ainda centralizados, quer se situem na União Europeia ou fora deste espaço, cada um com uma história que não poderia ser mais diferente da de outro, tais como a Suíça e a Ucrânia. Certamente que as características de base de uma ordem constitucional se reflectem nos meios adoptados em concreto para a instituir. Assim, nos Estados federais podem existir verdadeiros órgãos institucionalizados cuja função é coordenar a acção dos auditores nacionais (como é o caso, na Alemanha e da Conferência dos Presidentes dos Tribunais de Contas), enquanto que noutros o mesmo resultado é atingido por meio de contactos “informais” mas regulares, entre os órgãos correspondentes (é o caso da grande maioria dos Países que apresentaram comunicações, tais como a França, a Espanha, o Reino Unido, etc.). O problema de fundo que esta coordenação supostamente viria atenuar é o da sobreposição das competências (e, por conseguinte, das auditorias), risco incontornável nas condições acima expostas: por um lado, os orçamentos nacionais “integrados”, onde todos ou parte dos recursos financeiros transitam (no sentido descendente) de um nível administrativo para outro, geridos por instâncias dotadas de autonomia. Por outro, vários órgãos de controlo externo, correspondentes precisamente aos diferentes níveis de gestão. Após a leitura de todas as comunicações, podemos tirar a conclusão de que esta coordenação, a nível nacional, funciona em geral de forma satisfatória, sem causar, em parte alguma, problemas de maior ou a diferendos.

A cooperação entre a ISC e as instituições de controlo regionais e locais dá, por toda a parte, resultados úteis e frutuosa. Mas para um País que pertença à União Europeia, segundo o que observámos, impõe-se um nível ulterior de coordenação, respeitante às relações dos auditores nacionais em geral com o Tribunal de Contas europeu. Efectivamente, o carácter externo da ordem jurídica comunitária relativamente aos ordenamentos nacionais impede que verdadeiros “conflitos de competências” entre o auditor comunitário e os nacionais possam ter lugar. Mas é igualmente importante que os Tribunais de Contas (em sentido lato) nacionais e o Tribunal de Contas europeu actuem de modo a evitar qualquer contradição na execução e nos resultados dos seus próprios controlos. Na verdade, os “inputs”

resultantes das verificações do Tribunal de Contas Europeu retornam aos Estados membros, por intermédio da acção do Parlamento europeu, na qualidade de autoridade orçamental, e das suas tomadas de posição face à Comissão em matéria de gestão dos fundos comunitários. Portanto, seria inadmissível que indicações contrárias fossem dadas aos mesmos Estados pelas suas Instituições de controlo externo em domínios onde, como recordámos, os planos nacionais e comunitários se vão forçosamente cruzar, como é, por exemplo, o caso de projectos e empreendimentos co-financiados. Aliás, os Estados membros não ignoram este problema: das comunicações apresentadas ressalta, por exemplo, que a lei fundamental do Tribunal de Contas português determina que este “coopere com as instituições homólogas, em particular com as da União Europeia”. A Conferência dos Presidentes da Alemanha, que já referi, realizou em 1998, por seu lado, uma reunião com representantes do Tribunal de Contas europeu, para fixar regras que permitissem uma cooperação e trocas de informações constantes. Trata-se, no fundo, de um desenvolvimento específico das orientações adoptadas ao longo dos anos pelas INC dos Estados membros juntamente com o Tribunal de Contas europeu, nas reuniões dos “Comités de contacto” dos respectivos Presidentes, que deram lugar à experiência dos controlos conjuntos. Com efeito, o antigo art. 188 C do Tratado CEE (actualmente art. 248), determinando a “ligação” do Tribunal de Contas europeu com os seus homólogos nacionais para a realização de controlos «no próprio local» nos Estados membros, foi reforçado pelo Tratado de Amesterdão que estipula agora que “O Tribunal de Contas europeu e as instituições de controlo nacionais dos Estados membros praticam uma cooperação marcada pela confiança e respeitadora da sua independência”. Aliás, mesmo antes disso, a consciência de que esta disposição do Tratado não podia ser interpretada no sentido restritivo de uma relação puramente “logística” levou à prática de controlos conjuntos entre o Tribunal de Contas europeu e os Tribunais de Contas nacionais. A ideia de fundo era obter, do lado comunitário, um melhor conhecimento do sistema de gestão posto em prática nos Estados membros, assim como um esclarecimento recíproco sobre os sistemas de referência (nacional e comunitário). A médio-longo prazo, esperava-se que esta experiência conduzisse a uma homogeneidade das abordagens de controlo e à institucionalização de normas comuns para a orientação e a execução dos próprios controlos. Foi também formalizado entre o Tribunal de Contas europeu e alguns dos Tribunais de Contas nacionais quer mediante protocolos, quer por

carta, o quadro das normas que regem os controlos conjuntos entre estas instituições. Na verdade, deve reconhecer-se que os controlos conjuntos representaram uma ocasião única de pôr em contacto e levar a trabalhar em conjunto os verificadores do Tribunal de Contas europeu e das ICN nacionais. Por outro lado, também não podemos subestimar o acréscimo de meios que forçosamente exigem (em tempo de trabalho e avaliação dos resultados). Foi por essa razão que a experiência deste tipo de controlo não conheceu, na prática, um maior desenvolvimento. Aliás, são sempre pedidos aperfeiçoamentos de métodos de trabalho comum, como o demonstra a comunicação apresentada pelo Tribunal de Contas do Land Saxony-Anhalt. Mas o desafio que hoje enfrentam as Instituições de controlo que operam no espaço da União é, na minha opinião, ainda mais árduo. A imbricação já muito estreita entre as regras comunitárias e as nacionais em matéria de gestão dos fundos europeus dá agora lugar ao progressivo aparecimento de um quadro normativo comunitário do qual resultam obrigações cada vez mais incómodas para os Estados membros, particularmente no que respeita ao controlo financeiro da gestão dos fundos relacionados com o orçamento da União. As receitas são também atingidas por este processo, porque existem normas comunitárias que influenciam directa ou indirectamente a cobrança, junto dos Estados, de montantes que pertençam, em percentagem, à Comunidade (seja, no domínio dos recursos próprios tradicionais, seja no caso do IVA); por exemplo, as directivas em matéria de fraude no IVA, que determinam que os Estados membros criem sistemas de trocas de informações a este respeito. Os Tribunais de Contas nacionais serão então chamados a certificar-se de que as respectivas administrações cumprem essas obrigações.

No entanto, é evidente que este fenómeno tem sobretudo implicações quanto às despesas do orçamento da Comunidade, que – note-se – são largamente efectuadas nos Estados membros pelas suas administrações. Isto aplica-se ao FEOGA-garantia, onde o sistema actual determina a existência de “organismos pagadores” aprovados pela administração nacional a nível de cada Estado, assim como órgãos independentes que certifiquem as contas de tais organismos. As regras sobre o funcionamento de todas estas entidades estão contidas em normas comunitárias, directamente aplicáveis a nível dos ordenamentos jurídicos nacionais, a pôr em prática pelas administrações nacionais e a controlar, em último lugar, pelas ICN.

Tal sistema está agora previsto para os Fundos estruturais, relativamente à

certificação das declarações finais respeitantes à utilização das contribuições recebidas no âmbito desses instrumentos. É inútil precisar que isso se acrescenta às ligações já existentes entre fundos (e normas) nacionais e comunitárias, em virtude dos cofinanciamentos, o que leva forçosamente os Tribunais de Contas nacionais a controlarem directamente a aplicação das normas comunitárias.

Podemos então concluir que a perspectiva actual ultrapassa largamente a problemática que estava na base da introdução dos controlos conjuntos. Estes deveriam servir para se atingir um certo grau, considerado útil, de homogeneidade dos controlos nos Estados membros e entre eles próprios e a Comunidade. Presentemente, é dado como assente que tal homogeneidade, na realidade dos factos, tem vindo e virá a impor-se cada vez mais pela força das circunstâncias: as ICN e o Tribunal de Contas europeu têm, por conseguinte, de se esforçar para encontrarem novas abordagens e métodos de trabalho que possibilitem, a nível dos controlos, a partilha não só dos resultados obtidos, mas também das técnicas utilizadas.

O nosso seminário, como o demonstram o interesse e a qualidade das comunicações e das discussões, representa, sem dúvida, uma etapa importante nesse percurso.

## DEBATE\*



\* Intervenções extraídas da gravação audio e sem revisão dos autores



### **Intervenção de Ioannis Sarmas da ISC da Grécia**

Agradeço-lhe, Sr. Conselheiro, pela sua brilhante exposição acerca da independência dos orçamentos comunitário, nacional, regional e local e as suas implicações no controlo externo.

Antes de passar a palavra ao Sr. Presidente Volenik, o Presidente do Tribunal de Contas da República Checa, gostava de fazer alguns comentários sobre este trabalho que acabou de ser exposto.

Em primeiro lugar, penso que – à excepção de quatro países – todos os outros são Estados-membros da União Europeia ou são candidatos, e quanto à Albânia, Moldávia, Rússia e Geórgia (se é que não me estou a esquecer de nenhum), espero que um dia também se tornem membros da comunidade. Portanto, o interesse deste trabalho que foi exposto é muitíssimo grande.

Temos uma experiência de fundos de dupla natureza, porque os fundos comunitários, a partir do momento em que são integrados nos orçamentos nacionais, passam a ser fundos nacionais. Por consequência, existe esta dupla natureza e estão sujeitos a um duplo controlo: controlo comunitário e controlo nacional. O problema que se coloca é se iremos ter dois controlos distintos e independentes ou se vai haver uma cooperação, uma colaboração de controlo comum. Ou será que o Tribunal de Contas Europeu vai utilizar o controlo efectuado pelo Tribunal de Contas nacional?

A resposta não é, obviamente, fácil, tendo em conta que, por um lado, temos competências de controlo diferentes (por exemplo, o Tribunal de Contas da Grécia não tem a mesma concepção de controlo que o Tribunal de Contas Europeu) e, por outro lado, no que respeita à cooperação, existe nas ordens jurídicas nacionais um princípio sacro-santo – o princípio da legalidade – que nos impõe não agir sem que exista uma base legal. Portanto, para cooperar, mesmo com o Tribunal de Contas Europeu, é preciso haver uma base legal. Se nos falta essa base legal, não podemos enviar os nossos documentos, a não ser que tenhamos realizado auditorias e os resultados tenham sido publicados.

Podemos trocar opiniões e experiências, mas, relativamente à cooperação no sentido em que se entende a realização de um controlo comum com órgãos das duas instituições, isso é outra questão e assume outras proporções.

### Intervenção de *Lubomir Volenik* da ISC da República Checa

Considero que este evento é extraordinariamente importante e útil para todos os participantes. Mas, é especialmente muito importante para os países candidatos. Nós viemos aqui para partilhar as nossas experiências convosco e gostaríamos que o



meu país pudesse também aprender convosco. Para ser mais específico, o país encontra-se numa reforma total da administração pública e acredito que os conhecimentos que aqui adquiri ajudarão a resolver problemas com os quais nos defrontamos na área de auditoria externa das finanças públicas.

Permitam-me também que expresse os meus agradecimentos ao Sr. Clemente pelo seu excelente relatório que aborda a relação complexa entre o Tribunal de Contas Europeu e as diferentes estruturas de controlo externas nos Estados Membros da UE. Minhas Sras. e meus Srs., caros colegas, após ter feito esta breve introdução em inglês, permitam-me agora que passe a falar em checo, pois sinto-me mais à vontade e deixarei o meu colega interpretar, pois o inglês do Sr. Michovsky é muito melhor do que o meu. Muito obrigado pela vossa compreensão.

Em primeiro lugar, penso que é muito importante que a relação em toda a Europa seja concebida entre as diferentes estruturas do orçamento, desde o nível supranacional até ao nível local.

Também é muito importante compreendermos que tipo de instituições de controlo externo funciona neste contexto.

É extremamente importante especialmente para os países candidatos à adesão, porque, de certa forma, já temos um relacionamento com a União Europeia. Estamos a receber fundos de pré-adesão da UE.

No que diz respeito à nossa instituição, eu, pessoalmente, tenho uma longa experiência na auditoria com estes fundos de pré-adesão e gostaria de agradecer, em particular, ao Tribunal de Contas Europeu que muito me ajudou no esclarecimento da situação e também às ISC dos países membros que nos ajudaram nesta área.

Este processo, na realidade, conduziu a uma alteração da posição da Comissão Europeia no que respeita à auditoria externa destes fundos nos países candidatos.

É por isso que nós estamos muito gratos pela possibilidade de cooperar no âmbito da EUROSAI e de toda a União Europeia.

Penso que esta experiência anterior foi muito enriquecedora e as contribuições a que tivemos a oportunidade de assistir aqui vão contribuir também para o sucesso desta conferência e estou muito grato a todos aqueles que representam a EURORAI, cujos contributos foram também muito interessantes.

A maior parte dos países candidatos está neste momento a debater-se com problemas graves que levarão anos a resolver.

O problema mais grave com que nos debatemos é seguinte: o próprio controlo nos países comunistas foi concebido como instrumento de repressão por parte do estado totalitário e devido a isto foi quase totalmente abolido na euforia do período revolucionário.

Acredito que a situação é muito semelhante em todos os países da Europa Central e de Leste e todos nós enfrentamos um grande desafio: como substituir todas as estruturas de controlo que foram praticamente eliminadas durante os anos da pós-revolução.

Presentemente, na maior parte destes países, tendo em conta as circunstâncias, as instituições superiores de controlo funcionam muito bem.

Mas, de acordo com a minha própria experiência, posso afirmar que a situação é muito má, no que diz respeito ao controlo executivo externo e ao controlo ao nível dos governos autónomos.

Estes são os maiores desafios que se nos colocam e a todos os países candidatos à adesão europeia, inclusive no meu próprio país. Por isso, estamos muito gratos por poder estar aqui e eu acredito sinceramente que, de facto, as contribuições a que tivemos a ocasião de assistir, até agora, nos vão realmente ajudar.

Pessoalmente gostaria de dizer que a troca de experiências com as ISC dos estados-membros da União Europeia ajudou, durante este último ano, a trabalhar num novo orçamento e a contribuir muito para a adopção de novas regras orçamentais no meu país.

Aquilo que também ajudou foi a minha experiência anterior, no que diz respeito à lei constitucional. Durante a altura em que fui membro do parlamento federal, participei activamente na redacção de uma nova lei sobre a divisão do país e, subsequentemente, na divisão da propriedade e também no aspecto financeiro.

É por este motivo que gostei muito do contributo do Professor Marcelo Rebelo de Sousa que falou sobre as diferentes estruturas dos aspectos legais e constitucionais e as diferentes estruturas e instituições de controlo externo.

Foi por esse motivo que, especialmente as contribuições das instituições de controlo regionais, que ouvimos ontem, foram, para mim, como que uma lufada de ar fresco.

Por isso, posso honestamente afirmar, e acredito que posso falar em nome dos meus colegas, dos outros países candidatos, que ouvimos com muita atenção o que foi dito aqui e que estamos convencidos que isto nos vai realmente ajudar a melhorar as nossas próprias instituições de controlo externo nos nossos países.

E estou certo que vamos assistir, hoje, aqui nesta sala, a contribuições muito interessantes que vão ser utilizadas, com certeza, no nosso trabalho futuro.

### **Intervenção de Ioannis Sarmas da ISC da Grécia**

O Senhor Presidente evocou um aspecto importante: penso que foi algo referido ontem, por um dos delegados da Dinamarca, que tem a ver com o facto de tentarmos ver qual é a verdadeira natureza da nossa função. Somos tecnocratas que assumem as funções de contabilistas ou será que temos uma função política, diria mesmo, consubstancial numa democracia?

Permitam-me que vos diga que me parece que as funções que o Tribunal de Contas e as instituições superiores de controlo assumem não têm nada a ver com as funções de uma agência privada no sentido de efectuar o controlo dos fundos públicos, tendo em consideração que os resultados deste controlo não seriam nada mais do que uma mera consulta. Nós, as instituições de controlo superiores de um dos três poderes do Estado em democracia, fazemos parte do poder parlamentar ou do poder jurisdicional, o que assegura a nossa independência e temos como tarefa essencial controlar as despesas que são efectuadas pelo poder executivo. Creio que a nossa tarefa é consubstancial ao regime democrático, pois asseguramos que os fundos privados que vêm dos contribuintes sejam devidamente empregues pelos poderes públicos. De outra forma, penso que seria um atentado à propriedade privada e isto estaria em conflito com o art. 1.º do primeiro protocolo adicional à Convenção Europeia para os Direitos do Homem.

### **Intervenção de Horst Shroeder da IRC de Saxony-Anhalt**

Gostaria de prescindir de apresentar o meu relatório que está estruturado de uma forma um pouco diferente e, em vez disso aproveitava a ocasião para tecer alguns comentários em relação ao que ouvimos até agora.

Primeiro, enquanto representante de um Tribunal de Contas de um estado federado alemão, (assim como muitos dos candidatos à adesão, aqui presentes, que durante muito tempo estiveram sujeitos ao regime comunista), permitam-me que diga que tivemos uma edificação, durante dez anos, da mesma forma que os países que aderiram à União Europeia. Tal como os países da Europa do Sul, também nós estamos dependentes de uma estrutura organizacional típica em termos geográficos e isto significa, por exemplo, para o orçamento do meu país federado Saxony-Anhalt, uma percentagem de cerca de 4% em relação ao orçamento do estado federado (num montante de vinte biliões de marcos), isto é, cerca de um bilião de marcos é proveniente dos fundos comunitários de apoio à agricultura da União Europeia. Conforme vêem, os meios, os apoios e as subvenções europeias também têm um papel muito importante para os novos estados federados na Alemanha. Complementarmente aos meios europeus, é óbvio que existem também os próprios recursos financeiros do estado federal.



Portanto há três tipos de recursos: a nível nacional, os provenientes do orçamento de estado e os provenientes da União Europeia. Por outras palavras, independentemente do significado em relação às atribuições de financiamentos na Alemanha e comunitários para a edificação dos novos estados federados, há aqui dois problemas que surgem e que são sempre actuais.

Em primeiro lugar, os objectivos delineados na União Europeia, na República Federal da Alemanha e no estado federado nem sempre são inteiramente coincidentes. Mas, como os meios acabam por se encontrar no âmbito do orçamento é necessário elaborar uma directiva para a aplicação destes recursos como base de distribuição que contemple tanto os objectivos delineados pela União Europeia como os da República Federal da Alemanha, e ainda os objectivos do próprio estado federado. Este tipo de directivas tem sempre a contribuição também da instituição superior de controlo, pelo que, à partida, podemos exercer alguma influência em relação à questão de decidir: como, quando e onde é que esses meios têm de ser

aplicados. Isto é uma face do aspecto, ou seja, encontrar uma série de critérios para conjugar os três níveis.

O outro problema que se coloca é o controlo das contas. Ontem já foi referido, na mesa, por um dos oradores, o problema do duplo controlo. Trata-se de um problema, que é sobretudo da área teórica, mas na prática os problemas são um pouco diferentes.

No que se refere à cooperação entre as IRCs e a ISC há, já há muitos anos, antes dos novos estados federados terem sido instituídos, um acordo, que penso que data de 1987, entre a instituição suprema de controlo e as instituições regionais de controlo. E, quero aqui afirmar que o Dr. Engels, na perspectiva do Tribunal de Contas alemão, com uma rara clareza, esclareceu o estatuto de igualdade entre a ISC e as IRCs. Eu queria referir isto aqui, neste contexto, mais uma vez, porque esta igualdade de estatuto é sobretudo importante quando há meios a nível nacional e comunitário que são aplicados apenas a um nível e em que cada uma das instituições, tanto a nível superior como regional, têm direito de controlo.

No que se refere aos meios destinados ao desenvolvimento dos novos estados federados eles destinam-se essencialmente ao fomento da economia, às universidades e às medidas de fomento agrícola e, desde 1987, existe um acordo entre o Tribunal de Contas alemão e as instituições regionais, segundo o qual estes meios comuns são controlados apenas pelos IRCs; assim, pelo menos a este nível, o problema do duplo controlo foi resolvido e depois as instituições regionais informam o Tribunal de Contas alemão dos seus resultados.

Paralelamente ainda há outros acordos específicos entre o Tribunal de Contas alemão e as instituições regionais sobre competências de controlo em que também existem meios nacionais e cada uma destas instituições tem de decidir, com autonomia, de que forma é que vai fazer o seu controlo, se será um controlo conjunto, se será através da ISC ou se será um controlo autónomo.

Portanto, em linhas gerais, a partilha de áreas em que meios comuns do orçamento de estado, por um lado, e do orçamento de cada um dos estados federados, por outro, está solucionada por este tipo de acordos entre o Tribunal de Contas alemão e as instituições regionais.

Em relação aos meios europeus, a situação é um pouco diferente. O meu velho amigo Bernard Friedmann, ontem à tarde, já abordou este tema e, na perspectiva do Tribunal de Contas Europeu, foi formulada aqui uma vontade de cooperação com os tribunais de contas nacionais, e também com as IRCs.

E queria aqui, *a priori*, dizer que sobretudo a partir destas instituições, a cooperação sempre foi mantida, e não é bem uma questão de boa vontade, ela realmente existe. Mas também este tipo de cooperação não é apenas uma questão limitada a conferências com presidentes ou a conferências internacionais. Tudo isto são, digamos, tentativas para melhorar um pouco todo o funcionamento e para criar condições. Mas o problema reside no controlo concreto "*in loco*" e é aqui que, no que diz respeito aos meios de controlo a nível europeu, existe realmente um problema, no sentido em que as relações entre o Tribunal de Contas Europeu e um tribunal de contas regional, na Alemanha (pertencente a um estado federado) na prática, não são assim tão simples. Não apenas porque o contacto e o relacionamento do Tribunal de Contas Europeu com essas instituições regionais passa pelo Tribunal de Contas alemão e isto conduz muitas vezes a que sejamos informados tardiamente, quando, por exemplo, o Tribunal de Contas Europeu pretende iniciar um controlo. Por vezes, sabemos isso apenas três dias antes dessa fiscalização ser realizada e, obviamente, nessas circunstâncias torna-se impossível efectuar um controlo conjunto, pois não há tempo para o organizar. Consequência de todo este decurso cronológico é que, muitas vezes, são mantidas conversações entre o Tribunal de Contas Europeu e as instituições regionais, directamente por razões de tempo, porque os fiscalizadores, às vezes, vêm de muito longe para o Luxemburgo e obedecem a timings muito restritos. Normalmente existem instruções para concluir um processo de fiscalização dentro de um prazo de três, quatro dias. Mais um problema é que os procedimentos de controlo do Tribunal de Contas Europeu são completamente diferentes, não entendam isto como uma crítica, mas é apenas uma constatação. Os métodos e procedimentos de controlo do Tribunal de Contas Europeu são muito divergentes dos válidos nas instituições regionais, pelo menos na Alemanha.

Tentando apresentar tudo isto da forma mais resumida possível, eu diria que talvez esteja a ser demasiado específico, portanto, permita-me concluir, Sr. Presidente.

Há quatro problemas que tornam um controlo comum bastante complicado. É o curto prazo, as conversações, a falta de possibilidade de haver uma conferência prévia e também a diversidade dos meios de controlo.

Nós não devemos apenas criticar, mas tudo isto apenas tem sentido com vista ao futuro, porque, para nós, nos estados federados, os meios europeus também continuarão a desempenhar um papel importante nos próximos anos, tal como em

Portugal, em Itália ou na Grécia. E por essa razão eu pessoalmente acharia desejável que nós pudéssemos, como já há décadas, realizar um acordo entre a ISC e as IRCs e que conseguíssemos um acordo similar com o Tribunal de Contas Europeu, com vista à regulamentação de métodos e sistemas e ao esclarecimento destes procedimentos. Eu penso que se conseguirmos isto também vamos conseguir organizar um controlo comum e dou totalmente razão ao Bernard Friedmann com a sua fórmula que ele aqui ontem referiu: os erros que um vê também serão os erros que os outros verificariam, se eles também tivessem feito esse mesmo controlo e vice-versa.

Portanto, vou concluir o meu discurso, pois talvez tenha sido demasiado específico. Mas, na prática, o que interessa é trabalhar verdadeiramente em conjunto e isso para mim significa chegar ao controlo comum.

### **Intervenção de Bernard Friedman do TCE**

Penso que posso dar uma achega ao relatório do meu colega.

Na nossa discussão de ontem verificámos que as instituições de controlo alemãs dos estados federais têm mais competências, comparativamente com os outros países. No Tratado de Amesterdão é previsto que o Tribunal de Contas Europeu trabalhe, em conjunto, com as instituições superiores de controlo. Eu gostaria de sublinhar este aspecto: as instituições superiores de controlo são os tribunais de contas nacionais, mas no caso alemão, também são as instituições regionais de controlo e estas instituições exercem actividades em regiões que, às vezes, são maiores do que países inteiros. Por exemplo, o estado federado da Vestáfalia do Norte(?) tem cerca de 17 milhões de habitantes. Portanto, são maiores por vezes as regiões do que um país inteiro e a colaboração a nível prático funciona. Mas o problema é que na estrutura federal é exigido que a instituição superior de controlo seja competente na atribuição de outras tarefas em relação às IRCs. Nós informamos também os ISCs dos nossos resultados no âmbito das IRCs. Mas gostaria de sublinhar, mais uma vez, que se trata sobretudo de uma questão de tempo que nos impede de ter uma colaboração melhor e eu penso que o que o Sr. Shröder disse, há pouco,



demonstra claramente do que se trata. Também haverá uma colaboração futura com os países da Europa de Leste. Estes países da Europa Central e de Leste irão controlar, cada vez mais, os meios da União Europeia e, por isso, de futuro, os países em vias de adesão também vão recorrer a todos estes meios de controlo e, por isso, aquela contribuição do Sr. Schröder foi realmente concreta e veio sublinhar aspectos, na minha opinião, muito importantes, quando instâncias de controlo trabalham em conjunto a vários níveis.

Trata-se de um tema importante tanto para a EURORAI assim como para a EUROSAI e eu estou contente pelo facto desta questão ter sido abordada e não esqueço, se me permite mais um comentário, que quando o Tribunal de Contas húngaro foi criado, eu estava precisamente em Budapeste, e os títulos dos jornais diziam: isto é a prova de que agora temos na Hungria uma democracia que funciona. Os tribunais de contas nacionais são da mesma forma uma comprovação nestes países.

### **Intervenção de Rafael Iturriaga Nieva da IRC do País Basco (Espanha)**

Gostaria de dizer que compreendo, que o nosso trabalho também constitui uma função política. Só vejo aqui dois problemas, que não me parece que estejam ainda suficientemente tratados no documento das conclusões, tão brilhantemente elaborado pelo Sr. Clemente; de resto, estou de acordo com quase tudo o que foi dito.

O primeiro problema é a simetria introduzida pelo fenómeno da União Europeia. O esquema de separação entre o povo e o soberano e a autoridade e os titulares da autoridade e os órgãos de controlo efectua-se aos níveis estatais e sub-estatais, ou seja, o local e o regional. Contudo, ao nível da União Europeia, entendo que a autoridade, um titular da soberania, não é um cidadão, lamentavelmente trata-se dos estados e isto vem afectar a função do Parlamento Europeu, que, na realidade, não controla, que, na realidade, não legisla e, conseqüentemente, perturba a função do Tribunal de Contas Europeu.

O segundo problema também está relacionado com esta falta de lógica. Os estados, ao aderirem à União, transferiram, de forma global, competências para a



União Europeia: a agricultura, os impostos indirectos, enfim, por temas. Mas, frequentemente, estas competências nacionais ou dentro de cada estado não são geridas pela própria administração estatal, mas por administrações regionais, pelo menos, nalguns casos é assim que acontece e nalguns casos também de forma mesmo exclusiva. Consequentemente, o controlo destas actividades entre a União Europeia e a região só faz sentido se for levado a cabo pelo Tribunal de Contas Europeu e pela entidade regional de controlo, ou seja, o princípio da subsidiariedade que é um princípio constitucional da União, a meu ver, deve-se aplicar também às questões de controlo. Todavia, hoje em dia, não é assim que as coisas se passam e não acontece assim, na minha opinião, devido a este deficit democrático, ou seja, os estados titulares de soberania limitam às suas autoridades nacionais de fiscalização estatal esta competência. Ora esta questão que foi apresentada pelo Sr. Schröder, na página 75, é devidamente explicitada e penso que outros oradores aliás já o referiram, nomeadamente o Sr. Friedmann e eu próprio, e gostaria que isto fosse contemplado nas conclusões do seminário, porque ninguém falou contra este aspecto e todas as opiniões parece que vão no sentido de que deve haver uma colaboração directa entre o Tribunal de Contas Europeu e os tribunais regionais.

### **Intervenção *Ioannis Sarmas* da ISC da Grécia**

Penso que pronunciou uma palavra mítica, a subsidiariedade, um termo que está incluído nos tratados da União Europeia e poderia constituir uma solução para o problema que nos preocupa a todos. Mas a subsidiariedade, que significa que as competências da Comunidade (as competências do Tribunal de Contas Europeu) só devem ser exercidas no caso em que as competências nacionais não sejam suficientes, conduz-nos ao seguinte resultado: é necessário que as instituições superiores de controlo nacionais demonstrem ao Tribunal de Contas Europeu que são capazes de desempenhar as funções deste Tribunal. E se os Tribunais de Contas nacionais, as ISC, se colocarem nesta posição, estão a admitir que os seus trabalhos podem ser criticados, isto é, que os Tribunais de Contas nacionais, as ISC, admitem que eles/elas, os seus trabalhos e a própria pertinência destes sejam examinados pelo Tribunal de Contas Europeu.

Ora, dado que consideramos que as instituições são independentes e de um nível igual, presentemente não consideramos que somos tribunais subalternos

do Tribunal de Contas Europeu para que os nossos trabalhos sejam submetidos à sua aprovação.

Na minha opinião, penso que isto é uma resposta à sua reflexão sobre o princípio da subsidiariedade. Será que o Sr. Clemente gostaria de responder?

### **Orador não identificado da ISC da Dinamarca**

Penso que todos nós compreendemos que, quando o dinheiro europeu é distribuído por organismos internacionais, nós temos o Tribunal de Contas Europeu e os tribunais de contas nacionais que são encarregados pelo controlo desses fundos. Gostei muito da intervenção do Sr. Schneider que nos disse que, ao fim ao cabo, a nível nacional quando temos dinheiro proveniente dos orçamentos estatais ou governamentais, uma vez mais temos tribunais de contas, locais ou nacionais, que têm as funções de fiscalizar esses orçamentos. Portanto, temos aqui uma grande necessidade de cooperação. Isto parece-me ser óbvio. E ontem o Sr. Sherring falou-nos como esta cooperação pode ser levada a cabo no mundo real. Ele disse: não peçam mais leis e comecem a cooperar.

Gostaria de congratular o Sr. Clemente e o Tribunal de Contas Europeu pelo facto de terem conseguido muito ao longo destes últimos anos neste domínio da colaboração. Penso que para muitos de nós há uma diferença entre cooperação e coordenação. Ontem isto foi referido pelo colega espanhol: se falamos de coordenação então há alguém que está a ser coordenado e há outra pessoa que está a fazer a coordenação e isto significa que existe uma grande diferença entre as palavras coordenação e cooperação.

Permitam-me que vos refira o Tratado de Amesterdão. Disse e, muito bem, que nele está estabelecida a base para tudo isto, mas também refere, muito claramente, que a cooperação ocorre tendo em conta a independência das instituições de controlo a nível regional e nacional e também do Tribunal de Contas Europeu.

A minha experiência diz-me que, com todos estes bons recursos que conseguimos obter e que temos em comum (e já foram aqui referidos exemplos do Reino Unido, da Alemanha), também posso referir as experiências do meu país, da Dinamarca, isto tudo depende da, e tem por base, a cooperação. Quando tentamos dizer num país, por exemplo, talvez a Grécia, como o Sr. Sarmas referiu, como é que nós podemos colaborar neste país, neste campo? Temos que respeitar os diferentes métodos, as diferentes bases legais, os diferentes sistemas, etc. Penso

que temos de avançar neste caminho da colaboração, não temos que introduzir o mesmo nível de colaboração em todos os países da União. Mas temos que ter em mente as palavras do Tratado da União Europeia e estabelecer cooperação. O Tribunal de Contas Europeu tem tido um grande sucesso ao nível da cooperação. Penso que é importante retermos isto: colaboração em vez de coordenação.

### **Intervenção de Robert Mul da ISC da Holanda**

Tenho uma pergunta muito simples para o Sr. Clemente, no que diz respeito à cooperação.

Se bem percebi, o Tribunal de Contas Europeu informa regularmente as instituições superiores de controlo nacionais sobre as visitas e auditorias nos diferentes países ao nível regional. Se os auditores do Tribunal de Contas forem, por exemplo, a Roterdão para tentarem verificar as contas dos dinheiros da Comunidade que vão ser gastos na cidade, será que eu vou ser directamente informado, através do Sr. Clemente, ou através do Tribunal de Contas do meu país?



### **Intervenção de Giorgio Clemente do TCE**

Gostaria de dizer algumas palavras para evitar que divergíssemos no nosso debate: *cooperação*, é a palavra que consta no texto da minha intervenção. Eu citei como bom exemplo deste tipo de trabalho em comum o texto do Artigo 248.º do Tratado, onde se fala de uma cooperação num espírito de confiança comum, digamos, de respeito pela independência de cada um. É claro que na palavra cooperação não existe problema de coordenação. Tudo o que eu tentei dizer foi no sentido da cooperação e não da coordenação. Talvez seja melhor que eu responda já a algumas das interessantes intervenções feitas até agora.

Talvez seja importante lembrar que o problema de fundo da cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas dos Estados-membros da União deve ser situado exactamente, uma vez mais, no espírito do Artigo 248.º do Tratado, aprovado e ratificado por todos nós, onde se fala de uma

cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e as instituições nacionais de controlo. Isto foi o que os nossos governos decidiram e, como é evidente, nós devemos respeitá-lo. É neste espírito que trabalhamos no Tribunal de Contas Europeu, no sentido de implementar um sistema de colaboração o mais eficaz possível com os Tribunais de Contas nacionais.

Portanto, uma resposta indirecta ao nosso amigo dos Países Baixos: é evidente que nós devemos passar pelo Tribunal de Contas nacional e é por esta razão que o Sr. Presidente Schröder referia: “na realidade não existem problemas no que diz respeito às regras a estabelecer, as regras já existem”. Ele recordava que existem acordos entre os Tribunais de Contas nacionais, os



Tribunais de Contas dos diferentes *Länder* e o Tribunal de Contas europeu. O problema é, por vezes, um problema prático. Existem prazos muito curtos e por vezes há uma preparação do controlo que não está aprofundada ou que pode funcionar bem para estados com estrutura unitária e que funcione com um pouco mais de dificuldade em estados com uma estrutura federal, ou não necessariamente estados de estrutura federal. Pode acontecer o mesmo com estados unitários, mas com regiões com competências aprofundadas em matéria de fundos comunitários.

O que eu tentei dizer é que é preciso trabalhar no sentido de uma colaboração mais aprofundada. Foi, com efeito, o que tentámos fazer durante os vinte e três anos de trabalho do Tribunal de Contas europeu em ligação com os Tribunais de Contas nacionais, excepto algumas dificuldades que tivemos, mas normalmente, é preciso dizer, isso funciona e funciona muito bem. Eu diria que a tentativa é de ir na direcção de uma certa homogeneização; penso que podemos viver muito bem com regras formalmente diferentes mas que a finalidade última do controlo é sempre a mesma, mesmo se, por vezes, tivermos procedimentos que são diferentes.

Relativamente à soberania popular, uma das questões levantadas pelo Presidente Iturriaga Nieva, eu diria que não sou representante do Parlamento Europeu, mas se invocamos este problema no Parlamento Europeu, eles dizem sempre que são os representantes dos contribuintes europeus e que são eleitos pelos cidadãos, que não representam os Estados-membros e que representam os cidadãos. Permito-me dizer que não estou de acordo com a afirmação de que na União Europeia a soberania

pertence aos Estados-membros e não aos cidadãos. Houve, de facto, uma pequena mudança a partir do momento em que decidimos que o Parlamento Europeu era eleito directamente pelo povo europeu.

A outra questão levantada pelo Sr. Presidente Iturriaga Nieva tem a ver com a colaboração directa entre o Tribunal de Contas europeu e os Tribunais de Contas das regiões das comunidades autónomas em Espanha. Trata-se de um problema importante e eu gostaria de dizer que, presentemente, temos que nos reportar ao conteúdo do Tratado, mas isso não nos impede, obviamente, de encontrar (e isso, evidentemente, constitui o problema da colaboração), normas, regras ou acordos, se quiserem, através dos quais possamos implicar as instituições de controlo que efectuam, de facto, o controlo dos fundos.

Devo também referir que há uma frase no Tratado que prevê esta possibilidade quando se refere que, se os Tribunais de Contas nacionais não tiverem a competência necessária, o Tribunal de Contas Europeu poderá criar ligações com as autoridades que tenham a competência necessária. Na realidade, esta pequena regra foi criada sobretudo para o caso em que não existe uma competência do Tribunal de Contas ou de uma instituição de controlo, seja ela qual for, num país membro e relativamente a uma matéria específica; neste caso, é necessário fazer referência a uma autoridade administrativa diferente. É o caso, por exemplo, dos recursos próprios que, em certos países, não são directamente controlados pela autoridade superior de controlo.

Mas gostaria de dizer que foi este o motivo pelo qual, desde o início, temos esta frase consagrada no Tratado mas, realmente, talvez se possa utilizar esta fórmula para reforçar a ligação entre o Tribunal de Contas e as instituições nacionais (e aqui falo, evidentemente, a título pessoal). Mas talvez haja a possibilidade de alargar os contactos entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas regionais. Eu diria que isto terá de ser feito entre três entidades: o Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas nacional e o Tribunal de Contas das regiões e é preciso que estejam todos de acordo. Isso não se deve apenas ao facto do Tribunal de Contas Europeu não ter nenhuma intenção de ultrapassar os Tribunais de Contas nacionais, mas porque, de facto, para nós, é mais complicado ter em consideração todas as especificidades e particularidades de cada Estado-membro e conhecer exactamente quais são as competências de controlo, o que é já muito difícil num contexto de 15 países; imaginemos agora como isso se tornará muito muito complicado num contexto de alargamento da União que pode, inclusive, duplicar o número de estados membros.

Concordo com a necessidade de, na prática, ter em consideração todos estes problemas: podemos tentar regulamentá-los muito bem com reuniões entre estas três entidades referidas.

Para concluir, foi também abordado o problema da subsidiariedade. Gostaria de lembrar que, uma vez, estive presente numa conferência do antigo Primeiro Ministro inglês, o Sr. Heath, que desempenhou um papel importante no sentido de fazer com que o Reino Unido aderisse à União Europeia (isso só se verificou mais tarde) e ele disse: “sim, na minha altura, não utilizávamos todos estes nomes, não havia esta problemática que estou aqui a ouvir”. Por exemplo, (e tirou um papel do bolso) “escrevi aqui subsidiariedade... Ainda não percebi muito bem o que esta palavra quer dizer”. Isto é, como dizem os ingleses, somente uma pequena piada. Mas é melhor que nós, ao nível do Tribunal de Contas, tentemos resolver os nossos problemas no nosso contexto, antes de nos escondermos por detrás destas palavras milagrosas.

### **Intervenção de Paul Schneider da IRC de Rhineland-Palatinate (Alemanha)**

Há cerca de dois anos e meio, em Outubro de 1999, houve um encontro do Tribunal de Contas Europeu, sob a presidência do Sr. Professor Friedmann com os Tribunais de Contas alemães: a Conferência Alemã dos e das Presidentes dos tribunais de contas Regionais que apresentaram propostas sobre o modo como, em termos práticos, se podia melhorar a colaboração com o Tribunal de Contas Europeu. Nesta conferência ficou acordado que, em termos de procedimentos de trabalho, se deveriam estabelecer mais contactos neste sentido, coisa que não aconteceu até hoje. Não conheço as razões para isto. Mas, queria aqui referir que nós também temos problemas concretos em relação ao factor tempo, que é extremamente importante, mas o que é igualmente importante é que os critérios e métodos de controlo do Tribunal de Contas Europeu divergem claramente dos nossos critérios e métodos e aí seria talvez necessário que se chegasse a uma aproximação mútua e isso é, na minha opinião, o trabalho para o futuro.



E queria aqui referir algumas palavras de ordem que, na altura, ficaram acordadas entre o Tribunal de Contas Europeu e o Tribunal alemão. Em termos gerais, o Tribunal de Contas Europeu e os tribunais de contas alemães deverão fomentar o intercâmbio e o planeamento a curto prazo. Relativamente ao intercâmbio e na medida em que são reconhecidas sobreposições de competências e aqui existe também a necessidade de uma coordenação entre o Tribunal de Contas Europeu e as instituições de controlo alemãs.

Quando os tribunais de contas alemães mediante um anúncio de um controlo por parte do Tribunal de Contas Europeu e na medida em que os tribunais de contas alemães querem participar neste processo é definido, em conjunto, o teor e os procedimentos em relação ao controlo e os tribunais de contas alemães podem, para além disso, acordar controlos comuns e nesses casos são previamente realizados acordos sobre os métodos e bem como sobre a transmissão dos resultados das auditorias. Tratam-se apenas de alguns critérios que, na prática, deveriam ser concretizados por forma a conseguir uma melhoria dos meios de controlo a nível europeu.

### **Intervenção de *Ioannis Sarmas da ISC da Grécia***

Penso que temos muitos elementos para reflectir e posso dizer que o essencial do debate, esta manhã, pode ser resumido da seguinte forma: há fundos que têm uma natureza dupla – uma comunitária e outra nacional – que são submetidos a controlos diferentes pelo que é necessário reflectir. Como podemos evitar o duplo controlo, como podemos chegar a um ponto de cooperação e porque não coordenação de tarefas, nacionais e comunitários, no sentido de melhorar a forma como efectuamos este controlo? Na minha opinião, penso que precisamos sempre de uma base legal para proceder a cooperações e talvez, no futuro, possamos evoluir para uma cooperação. Como sabem, a Alemanha tem uma cultura jurídica muito diferente da nossa. Por exemplo, as instituições públicas gregas não podem celebrar acordos entre si; a lei é a mesma para todos e não pode ser alterada através de acordos entre instituições nacionais. Por conseguinte, o caso alemão não pode ser transferido para todos os países.

Concluindo, devo dizer ainda que assumi esta presidência, não a título pessoal mas a título de representante do Presidente do Tribunal de Contas da Grécia e devo transmitir-vos as suas mais calorosas saudações.

## 4.<sup>a</sup> sessão

O controlo da Administração regional e local pelas diferentes  
instituições de controlo externo



Da esquerda para a direita:

- *M. Martin Sinclair* (ISC do Reino Unido)
- *M. Janusz Wojciechowski* (ISC da Polónia)
- *M. Gisela von der Aue* (IRC do Land of Brandenburg-Alemanha)



## RELATÓRIO BASE

Relator



Gisela von der Aue  
IRC do Land de Brandenburg



## O controlo da Administração Regional e Local realizada por diferentes instituições de controlo externo

Índice

A – Terminologia

B – Conclusões e Teses

C – Anexo

D – Sinopse (dos relatórios mencionados no Anexo C, como documentação suplementar)

### A – Terminologia

Tendo em vista uma simplificação e permitir comparações será aplicada a seguinte terminologia ao texto “Conclusões e Teses”. As imprecisões parecem ser inevitáveis.

#### 1. “Município”

A definição inclui, regra geral e de forma generalizada, todos os tipos de órgãos administrativos que

- nos estados federais (tais como a Alemanha, a Áustria, a Suíça) têm poderes administrativos adequados inferiores ao nível da “região” (consultar definição seguidamente apresentada), eventualmente com um direito de gestão autónoma garantido pela Constituição do Estado.

ou

- nos estados unitários representam a administração local inferior ao nível da “região” (em França, por exemplo: “ville”, “village”, “commune”)

#### 2. “Instituição Superior de Controlo”

Esta instituição é a instituição de controlo do estado (federal), é membro da EUROSAI.

### **3. “Instituição de Controlo”**

Todas as instituições públicas responsáveis pelas funções de controlo (nacional, regional, local).

### **4. “Região”**

A definição inclui, regra geral e de forma generalizada, todos os tipos de órgãos administrativos que

- nos estados federais, para além da autoridade federal têm as suas próprias competências legislativas e administrativas, ou
- representam, nos estados unitários, a autoridade sob a alçada do poder central, mas a um nível superior ao “município” (consultar definição acima).

### **5. “Instituição Regional de Controlo”**

Esta instituição é a instituição de controlo da “região” (consultar definição acima) e pode ser membro da EURORAI.

## **B – Conclusões e teses**

1. O controlo das finanças públicas é realizado tendo em vista a divulgação pública da forma como os fundos postos à disposição da administração pelos cidadãos, tendo em vista interesses públicos, são gastos pelas autoridades. Por isso, o controlo deve ser abrangente. No entanto, o seu âmbito e frequência variam consideravelmente de estado para estado, de região para região e de município para município.
2. Tendo em conta que o estado contribui para o financiamento municipal, pode ser realizado um controlo externo até mesmo naqueles estados em que um controlo directo dos orçamentos municipais não pode ser realizado pela instituição superior de controlo ou pela instituição de controlo regional devido ao controlo do financiamento do estado.
3. Existe a possibilidade de controlo duplo no caso dos municípios que criaram os seus próprios organismos de controlo para além das instituições superiores de controlo ou regionais. Este duplo controlo não parece ser problemático:

- o controlo é realizado sob diferentes perspectivas e com diferentes objectivos.
- o controlo realizado pelas instituições superiores de controlo ou regionais poderá demonstrar indirectamente se o controlo local foi realizado em conformidade com determinadas normas de qualidade.

No entanto, parece ser desejável uma delimitação das responsabilidades e a criação de uma forma de cooperação entre as diferentes instituições de controlo, de modo a que se evite a tão desnecessária duplicação de controlos.

4. As instituições de controlo possibilitam o controlo das receitas e das despesas dos órgãos administrativos de modo a que os órgãos representativos do povo (Parlamento, conselho municipal, etc) possam aprovar a gestão financeira do respectivo governo (tal como na Alemanha) ou que possam tomar devida nota do desempenho da administração através de relatórios de controlo (tal como em França). É requerido a todas as instituições de controlo a verificação das contas e o controlo da legalidade e da regularidade da gestão. Nalguns casos, poderá não ser possível ou até mesmo impossível delegar, um controlo de desempenho, a nível municipal.
5. A alteração de tarefas num estado moderno e a avaliação do controlo financeiro também exigirão uma avaliação no âmbito do controlo ao nível municipal:
  - do controlo tradicional ("*a posteriori*") ao controlo concomitante,
  - do controlo de regularidade ao controlo de desempenho intensificado e a uma análise das rotinas de trabalho (controlo de desempenho: economia, eficiência e eficácia),
  - o que, por sua vez, dará origem a grandes exigências em relação às qualificações dos auditores e à sua capacidade de compreender correlações complexas.
6. Mesmo depois desta Conferência da Madeira, e apesar dos sistemas nacionais diversos, parece ser desejável um futuro intercâmbio de experiências sobre os problemas que dizem respeito ao controlo de autoridades locais. Os participantes desta conferência gostariam de solicitar aos secretários da EUROSAI e da EURORAI o seu apoio para a criação de um grupo de trabalho de membros interessados da EUROSAI e EURORAI na realização deste intercâmbio de ideias.

## **C - Anexo**

Este relatório é consubstanciado pela informação disponibilizada nos seguintes artigos (por ordem alfabética):

### ***Alemanha***

Tribunal de Controlo de Land Saxony-Anhalt. "A interdependência Orçamental (a nível comunitário, nacional, regional e local) e as suas Implicações nos Controlos Externos do Sector Público".

### ***França***

Câmara Regional de Controlo de Midi-Pyrénées, "Articulação e Cooperação na Questão do Controlo Financeiro do Sector Público entre as diferentes Instituições de Controlo Externo: a perspectiva de um Presidente de uma Câmara Regional de Controlo Francesa"

Instituição Regional de Controlo de Rhône-Alpes. "O Controlo do Governo Regional e Local realizado por diferentes Instituições de Controlo Externo do Sector Público: a Situação em França."

### ***Países Baixos***

Tribunal de Contas dos Países Baixos. "Relatório do Tribunal de Contas dos Países Baixos para o Congresso EUROSAI, na Madeira, relativamente às relações entre as Instituições de Controlo Nacionais e Locais."

### ***Áustria***

Tribunal de Contas da Styria, "As Diferentes Formas de Organização do Estado (unitário, federal, regional) e as suas Implicações no Controlo Financeiro do Sector Público."

### ***Polónia***

Câmara Superior de Controlo da Polónia, "Actividade das Câmaras de Contabilidade Regionais, a sua Cooperação com a Câmara Superior de Controlo e as Conclusões resultantes do controlo efectuado às Câmaras de Contabilidade Regionais levado a cabo pela Câmara Superior de Controlo."

### **Portugal**

Tribunal de Contas de Portugal, "A Interdependência Orçamental e as suas Implicações no Controlo Externo (O caso de Portugal)."

### **Suiça**

Gabinete de Controlo Federal da Suiça, "Relações entre o Órgão Superior de Supervisão Financeira da Confederação e os Cantões."

Instituição Regional de Controlo da República e do Cantão do Jura, "As relações entre as diferentes formas de organização de Controlo do Sector Público."

Gabinete de Controlo de Zurique, "A Interdependência Orçamental (a nível comunitário, nacional, regional, local) e as suas Implicações nos Controlos Externos do Sector Público."

### **Espanha**

Tribunal de Contas de Espanha, "As Relações entre as diferentes áreas de Controlo dos Fundos Públicos."

Gabinete de Controlo Público da Catalunha, "As Relações entre os diferentes níveis de Controlo Externo em Estados Para-Federais: o caso de Espanha."

Gabinete de Controlo da região autónoma de Navarra, "O controlo do governo regional e local realizado pelas diferentes instituições de controlo externo do sector público."

### **Ucrânia**

Câmara de Contabilidade da Ucrânia, "Articulação e Cooperação entre as Estruturas Externas de Controlo no âmbito do Controlo Fiscal do Sector Público."

### **Reino Unido**

Audit Commission / National Audit Office, "Controlo Público em Inglaterra e Gales. A Audit Commission e o National Audit Office."

## **D – Sinopse (dos relatórios mencionados no item C)**

### ***Resumo***

O assunto desta sinopse cingir-se-á ao controlo dos municípios, porque os outros níveis de controlo financeiro já terão sido debatidos durante as anteriores sessões de trabalho.

Uma comparação dos sistemas europeus é difícil, mas é possível. As nossas Instituições Superiores de Controlo são membros da EUROSAI, os nossos sistemas de controlo financeiro estão em conformidade com as Directrizes da Declaração de Lima sobre os Pressupostos do Controlo. No entanto, o controlo financeiro regional é muito diferente, por vezes, verificam-se diferenças consideráveis de região para região no mesmo estado. Quando se considera o nível local, a diversificação é ainda maior, isto é, o nível municipal. É também muito difícil encontrar uma definição comum para as expressões “região” e “município” que seja aplicável em todos os estados (basta considerar a tentativa terminológica no item A).

Parecem existir quatro grupos principais de controlo dos orçamentos municipais:

- 1 – Controlo externo realizado pelas instituições regionais de controlo,
- 2 – Controlo externo realizado por outras instituições independentes de direito público,
- 3 – Controlo externo realizado pelas instituições de direito privado,
- 4 – Controlo realizado pelo estado (na qualidade de entidade supervisora)

### ***Alemanha***

A Alemanha é um estado federal com 16 estados constituintes e cerca de 14.600 municípios. O controlo dos municípios difere de estado para estado, onde podem ser encontrados os modelos 1, 2 e 4.

Nalguns dos estados, o controlo é realizado pelas instituições regionais de controlo, tal como em Bremen, Brandenburgo e Schleswig-Holstein. Em Hesse, as funções de controlo no caso dos municípios são da responsabilidade exclusiva do Presidente do Tribunal de Contas.

Em Baden-Württemberg, o controlo dos municípios, com mais de 4.000 habitantes, é realizado pela “Gemeindeprüfungsamt” (uma instituição pública para esta razão específica).

Na Bavária é a “Bayerische Kommunale Prüfungsverband” (uma instituição pública que é responsável pelas questões locais) mas apenas para os seus membros, todos os outros municípios são sujeitos a controlos efectuados pelos distritos administrativos.

Na Baixa Saxónia, as cidades que são distritos administrativos de direito próprio são sujeitas a controlos efectuados por uma instituição específica do estado, todas as outras comunas são sujeitas a controlos realizados por uma câmara de controlo.

Estes sistemas de controlo não permitem qualquer tipo de controlo efectuado por privados (modelo 3).

### **França**

A França é um estado unitário, no entanto, apresenta um sistema complexo de controlo regional e local.

Desde 1982, as instituições de controlo são as câmaras regionais de contas (“chambres régionales des comptes”, CRC), órgãos do estado central, com estatuto jurisdicional que faz com que sejam autónomas. As 26 CRCs (22 se excluirmos os departamentos ultramarinos) são responsáveis pelas autoridades territoriais da sua área: a autoridade regional, vários departamentos, um grande número de municípios e muitos organismos públicos locais incluindo as várias empresas municipais.

A França é caracterizada por uma marcada dispersão geográfica: existem cerca de 100.000 autoridades locais, umas de grandes dimensões e outras muito pequenas.

Desde 1988, os municípios mais pequenos (com menos de 600 habitantes) são retirados do âmbito de competências de controlo das CRCs e são colocados sob o controlo dos departamentos externos do Ministério das Finanças; cerca de 30.000 municípios e organismos públicos locais num total de 100.000 não são, deste modo, sujeitos a controlos pelas CRCs.

No entanto, as CRCs mantêm algumas competências relativamente a estes pequenos municípios. Particularmente, tendo em conta que são as únicas instituições que detêm o poder de recorrer a um “comptable public” (uma especificidade do sistema francês: um contabilista público que é pessoalmente responsável pelas suas acções), assume a responsabilidade, por outras palavras, fica responsável por. Se o

controlo efectuado pelo departamento do Ministério das Finanças dá origem a tal decisão, o dossier é enviado à CRC que, por sua vez, toma a decisão final. Além disso, uma CRC pode decidir efectuar um controlo num pequeno município.

Este sistema de controlo não permite que qualquer controlo seja efectuado por privados (modelo 3).

### ***Países Baixos***

Os Países Baixos são um Estado central com 12 regiões (designadas como “províncias”) e com mais de 500 municípios. Regra geral, a instituição superior de controlo (“Algemene Rekenkamer”) não tem competência para realizar controlos regionais ou municipais. Mas é competente para realizar controlos no que diz respeito aos financiamentos do estado atribuídos às regiões e aos municípios.

As regiões não têm os seus próprios organismos de controlo e são sujeitas a controlos realizados por contabilistas privados e também por departamentos de estado como o do Ministério do Interior.

Vários municípios têm os seus próprios organismos de controlo, enquanto que o resto (a grande maioria) é sujeito a controlos realizados por contabilistas privados.

Na esfera dos controlos municipais verificam-se actualmente progressos. Poderá passar a ser obrigatória a criação de gabinetes municipais de controlo, que terão, em grande medida, as mesmas funções e competências que a “Algemene Rekenkamer”. Questões chave dizem respeito à independência na escolha do controlo, abordagem do controlo e método de elaboração e apresentação de relatórios. Os que são responsáveis pelos controlos também devem ser independentes. Alguns municípios, até ao momento, já criaram estruturas deste tipo de controlo adicional, habitualmente compostas por membros do conselho municipal. Estes “comités de controlo” geralmente têm apenas um orçamento limitado à sua disposição e os seus controlos concentram-se, quase sempre, na eficiência.

Este sistema de controlo permite que o controlo seja efectuado por auditores privados (modelo 3).

### ***Áustria***

A Áustria é um estado federal muito semelhante à Alemanha. Os efeitos sobre o sistema de controlo municipal não são reconhecíveis, tendo em conta o relatório da Instituição Regional de Controlo da Styria.

### ***Polónia***

A Polónia é um estado unitário. A instituição superior de controlo (“Najwyższa Izba Kontroli” – NIK) também é responsável pelo controlo dos órgãos administrativos regionais e locais (os municípios, os distritos “powiats”, as regiões “voidvodships”), obrigatoriamente de quatro em quatro anos. A NIK é assistida pelos gabinetes regionais de controlo. Mas o Presidente do Conselho de Ministros também pode levar a cabo um controlo de conformidade abrangente.

Para além da NIK e dos gabinetes regionais, existem Câmaras Regionais de Contabilidade, totalmente independentes do governo e da NIK, também responsáveis pelo controlo das autoridades locais. Por isso, verifica-se uma sobreposição de responsabilidades, mas tentam não efectuar controlos às mesmas autoridades.

### ***Portugal***

Portugal é um estado unitário com duas regiões autónomas insulares, a Madeira e os Açores, que têm uma determinada autonomia. Por esta razão existem duas câmaras regionais do Tribunal de Contas de Lisboa nestas regiões autónomas, que são responsáveis pelo controlo nestas regiões, incluindo os municípios. Os municípios do continente são sujeitos a controlos efectuados pelo Tribunal de Contas.

Este sistema de controlo não permite qualquer que o controlo seja efectuado por privados (modelo 3).

### ***Suiça***

A Suíça é um estado federal com 23 cantões e 2.903 municípios.

Nos cantões existem regulamentos jurídicos que regem o controlo financeiro dos municípios. As regras variam de cantão para cantão. Nas cidades, os gabinetes de controlo estão organizados de forma semelhante aos gabinetes de controlo dos cantões. Muitos municípios têm especialistas externos que são responsáveis pelas funções de controlo. Nos municípios com assembleias locais, o controlo financeiro é exercido por um comité de controlo independente eleito pelos cidadãos. Nos municípios com um parlamento municipal, esta função é delegada junto de uma comissão parlamentar. A autonomia municipal é garantida em virtude da lei.

### ***Espanha***

A Espanha é um estado centralizado, com 17 regiões autónomas e cerca de 8 000 municípios, onde se verifica uma evolução de um estado unitário para uma espécie de sistema federal.

Regra geral, as instituições de controlo regional são responsáveis pelo controlo dos municípios (modelo 1). Mas em Castilla-La Mancha e Valência tal procedimento é inadmissível por lei.

### ***Ucrânia***

A Ucrânia alcançou a independência em 1991 após a dissolução da URSS. Grande parte da anterior elite da União Soviética parece ter permanecido entrincheirada a entravar os esforços da reforma económica, da privatização e das liberdades cívicas.

Criados pela Constituição de 1996 existem 24 regiões (“oblasti”), uma república autónoma e dois municípios.

O Tribunal de Contas da Ucrânia conseguiu tornar-se membro da EUROSAI e ainda procura a sua própria forma de funcionamento. De acordo com as suas próprias palavras, ainda procura as “lacunas” que existem na legislação e procura desempenhar o principal papel de agência do país na área de desenvolvimento de práticas de controlo fiscal. Parece, no âmbito deste enquadramento, ser responsável pelo controlo realizado às regiões e aos municípios.

### ***Reino Unido – Inglaterra e Gales***

Em 1982, a Audit Commission foi criada ao abrigo da lei, para que o controlo das autoridades locais, em Inglaterra e em Gales, seja efectuado por um único órgão independente do Governo. Foi também atribuída à Audit Commission e aos seus auditores uma função adicional de análise da gestão geral do governo local, de modo a torná-la responsável pela revisão da propriedade financeira. Em 1990, o papel da Comissão foi alargado para que fosse incluído o controlo dos órgãos do Serviço de Saúde Nacional.

A Comissão de Controlo selecciona os auditores quer do Serviço de Controlo Distrital ou de empresas privadas. A Audit Commission é responsável pela supervisão do trabalho do Serviço de Controlo Distrital.

## DEBATE\*



\* Intervenções extraídas da gravação áudio e sem revisão dos autores



### Intervenção de *Christian Descheemaeker* da IRC da Ile de France

Pertenço ao Tribunal de Contas francês há mais de 25 anos, onde entrei logo após ter saído da “Ecole National d’Administration”. Tal como a maior parte dos meus colegas, efectuei algumas actividades fora do Tribunal de Contas (é essa a tradição no nosso país), mas sempre no sector público. Antes de voltar ao Tribunal estive vários anos no Ministério Público do Tribunal de Contas (visto tratar-se de uma jurisdição). Por conseguinte, efectuei vários controlos antes de assumir a presidência de uma IRC, primeiramente em Lyon – e é por isso que no primeiro documento que vos foi entregue consta Lyon – e desde há dois meses na Ile de France.



O tema que o nosso grupo pretende tratar é um assunto que pode ser ambíguo: o controlo da administração regional e local pelas diferentes instituições de controlo externo. Vou rapidamente apresentar o caso de um estado unitário: a França. E em França, a que é que nós chamamos administração regional? A meu ver, a diferença mais importante é que eu vou considerar a administração da região enquanto colectividade territorial. Existe também uma administração do Estado central na região. É o caso das prefeituras. As câmaras regionais de contas aqui mencionadas são competentes para controlar as colectividades territoriais, o que em França inclui as regiões. Podem, por isso controlar a administração da região, mas não controlam a administração do Estado na região.

Para nós é uma distinção evidente, mas sei que por vezes a distinção é menos clara numa cidade importante da província. Em França, podemos facilmente percorrer a cidade e distinguir os edifícios públicos que fazem parte do Estado e os edifícios públicos que pertencem à autarquia ou à colectividade territorial, quer se trate de uma colectividade regional, departamental ou comunal. É um exercício de instrução cívica fazer esta explicação sobre a ligação de um edifício a uma administração ou a outra mas, para nós é a base da repartição de competências.

Uma primeira ideia: consequentemente, em França o controlo das administrações regionais é o mesmo que o controlo das administrações locais e esse controlo é assegurado por órgãos do Estado, e não, como num Estado federado, por órgãos do Estado federado (Land alemão ou Comunidade autónoma de Espanha).

Assim, para nós, a região é uma colectividade territorial e o seu controlo é assegurado como o de outras colectividades territoriais; bem sabem que existem muitas colectividades territoriais em França: há o nível da região, do departamento e da comuna. E há muitas comunas, muitos departamentos, e, creio que se pode dizer, muitas regiões.

Desde 1982 e as grandes leis da descentralização, o controlo das colectividades territoriais passou a estar confiado às Câmaras regionais de contas. Tal como disse, são jurisdições do estado central. O que complica a apresentação do nosso sistema é este esmiuçamento territorial. Em França, há cerca de cem milhões de organismos públicos locais o que é demasiado. No início, quando as Câmaras regionais de contas foram criadas, tinham uma competência integral. Em cada região, a Câmara regional de contas devia controlar todos os organismos públicos locais, mesmo os mais pequenos. Alguns anos após a criação das Câmaras regionais de contas, uma lei veio alterar a anterior e as Câmaras regionais de contas perderam a competência sobre as comunas mais pequenas. Para retomar os mesmos números, sobre cem mil organismos locais, as Câmaras regionais têm actualmente competência sobre cerca de setenta mil organismos, tendo o Ministério das Finanças competência sobre os restantes trinta mil.

Em termos financeiros isto não é tanto quanto isso, porque os montantes em jogo são reduzidos, mas sem dúvida que isto complica o esquema que vos estou a apresentar. Seria mais fácil dizer que as Câmaras regionais de contas têm uma competência integral sobre todas as colectividades territoriais.

Por conseguinte, o sistema francês não é de uma coerência perfeita e vou dar-vos um exemplo: na região Rhone Alpes, onde eu até há pouco tempo exercia as minhas funções, há cinco milhões e seiscentos mil habitantes, a capital é Lyon e, para uma população dessa dimensão, há duas mil e novecentas comunas. A Câmara regional de contas tem competência sobre mil e setecentas comunas, e no total sobre seis mil organismos locais: comunas, liceus, colégios, hospitais, etc.

Um ponto importante aqui a sublinhar numa óptica comparativa, é o facto que os comissários de contas privados não têm qualquer função neste dispositivo de controlo. Como aliás já foi dito, uma comuna pode recorrer a revisores oficiais de contas para uma acção pontual de reorganização, mas não para controlo de contas. O controlo das contas é, pois, exclusivamente confiado à Câmara regional de contas ou então ao Ministério das Finanças e nunca revisores de contas privados.

Este é um aspecto, insisto, importante porque em alguns países da União Europeia, sobretudo, eventualmente também noutros (simplesmente não tenhamos toda essa informação), os revisores oficiais de contas intervêm no controlo de contas das colectividades territoriais de contas intervêm de nível mais baixo, tais como as comunas.

Apesar de tudo, refiro que estes revisores de contas podem intervir e intervêm naquilo a que chamamos os satélites das comunas, isto é, nas sociedades de economia mista que têm um estatuto de sociedade de direito privado, ou então intervêm em associações que recebem subsídios comunais. Nestes casos, a Câmara regional de contas pode efectuar o controlo (não é obrigada mas pode fazê-lo) e evidentemente que numa tal hipótese, o relator da Câmara de contas, aquele que faz o controlo, irá colaborar com os revisores oficiais de contas, mas é uma colaboração em sentido único. O relator da Câmara de contas pode contactar o revisor oficial de contas, tem o direito de lhe pedir os documentos de trabalho e o revisor de contas não os pode recusar. Por outro lado, o revisor oficial de contas que intervier alguns anos mais tarde não tem acesso aos documentos de trabalho do relator do Tribunal de Contas. Não digo que isto esteja correcto, estou apenas a apresentar-vos o sistema tal como ele se apresenta actualmente.

Não vou fazer aqui um exercício de comparação com outros países, pois já o fiz no texto escrito que encontrarão na página 193 do livro que vos foi entregue, onde está um pequeno esquema que tenta apresentar as coisas de uma forma clara, com o risco de poder empobrecer a realidade.

O segundo ponto da minha intervenção aborda uma outra característica do sistema francês de controlo das contas locais: é o facto deste controlo se processar de forma sistemática, ou seja, acontece sempre, mas não é anual e o seu grau de profundidade é muito desigual. Há sempre um controlo, mas que não se verifica necessariamente todos os anos e este controlo pode ser muito aprofundado ou muito superficial.

O facto do controlo não ter lugar todos os anos diferencia-nos dos países em que há aquilo a que podemos chamar uma certificação, mas desde logo é necessário introduzir algumas *nuanças*, porque há países nos quais o controlo se aproxima de uma certificação das contas sem que esse controlo seja necessariamente anual. Nalguns cantões suíços, por exemplo, detectei uma situação comparável à nossa, ou seja, um controlo de quatro em quatro anos que tinha a ver com quatro

exercícios fiscais. Em França o costume é um controlo de quatro em quatro ou de cinco em cinco anos. Naturalmente que se faltarem os meios não será de quatro em quatro, mas de seis em seis anos ou mesmo de sete em sete anos e nós estamos conscientes que é realmente demasiado tempo. Eu sublinho este ponto porque nem sempre aparece nos documentos que explicam a forma como nós trabalhamos, o que surpreende muitas vezes os nossos amigos britânicos, que funcionam com base na certificação e que, por comparação com o que fazem os revisores de contas privados, se admiram que não exista em França uma certificação anual.

Não é que nós recusemos liminarmente a certificação anual. Simplesmente, tendo em conta os meios disponíveis não temos capacidade para exercer um controlo anual digno desse nome. Por conseguinte, fazemos um controlo plurianual incidindo sempre sobre vários exercícios, várias contas consecutivas, o que permite dizer que todas as contas foram controladas, e este controlo é mais ou menos alargado.

Falou-se muito durante esta sessão de controlo e de auditoria, mas não se falou muito do que significam estes termos. Quando eu digo que controlamos as contas das colectividades territoriais de quatro em quatro anos, devo precisar que esse controlo significa necessariamente uma verificação das contas. Este é o primeiro nível. Fazemos sempre uma verificação das contas, isto no sentido mais contabilístico do termo. Alguns chamam-lhe-ão uma auditoria financeira. Sou prudente porque a expressão nem sempre tem o mesmo sentido e uma vez traduzida pode ter outros sentidos.

Para além desta verificação de contas há também o controlo da regularidade das operações descritas na conta; aquilo a que eu chamaria o segundo nível de controlo e depois há um terceiro nível, aquele de que se fala muitas vezes, o famoso controlo de qualidade da gestão, o controlo dos 3 "E", como dizem os ingleses, mas eu nunca cheguei a compreender a diferença entre economia, eficiência e eficácia, apesar dos esforços do Sr. Sherring.

Para mim são os diferentes aspectos de um mesmo controlo, a comparação dos meios e dos resultados, mas tenho esperanças de um dia conseguir compreender essa diferença. Por conseguinte, temos três níveis de controlo: a verificação das contas, a regularidade das operações descritas nas contas e a qualidade da gestão.

A meu ver, seria perigoso crer que nós, em França, controlamos os três níveis que acabei de descrever, de quatro em quatro anos. Tendo em conta a multiplicidade dos organismos locais, e muitos deles estão dotados de orçamentos

extremamente reduzidos, o âmbito de controlo é muito reduzido; os nossos meios não são muito importantes.

Conclusão: acabamos por fazer uma mera verificação de contas, não há uma auditoria de desempenho de gestão e não há controlo de qualidade da gestão, excepto casos muito pontuais.

A partir do momento em que a colectividade é um pouco mais importante – comuna de 20 ou 30 mil habitantes, hospital com 500 camas – esforçamos-nos por fazer não apenas uma verificação das contas mas também um controlo da regularidade das operações e, se temos tempo, também um controlo de qualidade. Mas nem sempre temos tempo...

Por conseguinte, para nós, o controlo de qualidade é uma ambição, é uma realidade em relação a certos casos e isso traduz-se, nomeadamente, em inquéritos levados a cabo junto de várias colectividades por uma ou mais Câmaras regionais de contas, muitas vezes em colaboração com o Tribunal de Contas, especialmente quando se trata da avaliação das políticas públicas.

Permitam-me, contudo, insistir neste ponto: para nós, o controlo da qualidade da gestão é algo de difícil, é algo que suscita debate e reflexão no nosso país, em grande parte não tanto por culpa nossa mas devido aos controladores, porque para fazer um controlo de qualidade da gestão, é ainda preciso que quem vai controlar tenha indicadores qualidade. Se não os tiver, é extremamente difícil estabelecer os indicadores em todos os domínios: o preço de uma refeição numa cantina, o grau de satisfação dos leitores de uma biblioteca pública, etc.... E eu considero que não nos cabe a nós estabelecer estes indicadores, mas aos próprios controlados.

Penso que para terminar estas considerações concretas que constituem também a expressão de dificuldades no trabalho de controlo, estou a deixar aqui algumas pistas para trabalhos futuros.

### **Intervenção de Ernst Kleiner de l'IRC de Zurique**

Queria começar por colocar uma questão: quem é que controla o quê, onde e como? É uma questão que já foi colocada ontem e, também, hoje de forma diferente.

Em relação à Suíça somos um país que pode ser descrito como uma ilha no coração da Europa, com 7,5 milhões de habitantes. Somos um estado federal, temos um sistema de dois tribunais de contas; temos cantões como um segundo nível (20 cantões), seis sub-seções de dimensões diferentes, 2 903 autarquias locais, umas com Parlamento e outras com um sistema de democracia directa.

Na Suíça a autonomia das autarquias locais é muito forte. A constituição federal prevê que a autonomia das autarquias seja assegurada pelo direito cantonal.



O estado federal observa os efeitos eventuais dos controlos sobre as autarquias. A autonomia das autarquias diverge de cantão para cantão. A tendência na Suíça em relação à autonomia é reforçá-la ainda mais. Mas quem é que controla? São os controlos financeiros nos seus diversos níveis. No estado federal trata-se de uma repartição de finanças com o Kurt Grüter; nos cantões

são as instituições cantonais e nas autarquias, há diversas formas de organização: há organizações de controlo municipais, depois as autarquias de diferentes dimensões têm sub-seções e delegam em muitos dos casos também o controlo a entidades privadas.

Um ponto importante a reter, é que na Suíça todos os níveis são controlados a todos os níveis. Nós na Suíça diferenciamos controlo financeiro, político e económico.

O estado federal é responsável pelo controlo das finanças públicas e as questões administrativas e profissionais são controladas pelas autarquias locais e nos cantões a organização é igual. A competência política cabe às comissões financeiras do Parlamento e as tarefas a nível profissional dos controlos financeiros cabem às repartições de controlo financeiro. Nos municípios há um controlo municipal e também a um nível político.

Na Suíça, os controlos comuns acontecem em colaboração com os cantões e as autarquias mediante acordos e consenso. Há, portanto, acordos entre as secções cantonais em determinadas áreas, e verificações e auditorias conjuntas com as comissões de controlo financeiro. O controlo a nível autárquico, na Suíça, está regulamentado por forma a que cada cantão possa regulamentar isto autonomamente e a lei comunal de cada cantão regulamenta como é que esse controlo deve ser efectuado.

Na maioria dos cantões há da parte do controlo uma espécie de comissão

financeira e como é que é no cantão de Zurique. Na fiscalização autárquica, na Suíça, temos 71 autarquias e dois departamentos de controlo financeiro em Zurique e as restantes autarquias, mesmo que tenham entre 20 e 40 mil habitantes, possuem apenas uma secção de controlo de contas que pode pertencer parcialmente ao parlamento ou que, também, poderá ser directamente eleita pelos cidadãos.

Já falei sobre a contabilidade que é feita pelas comissões cantonais ou por uma sociedade fiduciária. A responsabilidade pela correcção das contas compete, no entanto, a entidades politicamente eleitas. Os controlos financeiros cantonais é a instância superior de controlo do cantão e compete-lhe verificar as finanças do cantão em conformidade com os critérios, normas e viabilidade económica, eficiência e muitos outros critérios e actualmente todos estes critérios têm o mesmo estatuto e são verificados com a mesma intensidade.

Os controlos financeiros a nível cantonal e estatal apoiam o parlamento na inspecção suprema e também no que diz respeito à fiscalização em termos de qualidade de gestão. Vêem, portanto, a diferença, porque aqui o conceito de apoio veio reforçar a independência e a autonomia.

Em termos administrativos os controlos financeiros estão dependentes ou do parlamento, da direcção, portanto, da presidência do parlamento ou do primeiro ministro (como é o caso no cantão de Zurique com um departamento autónomo que não tem qualquer vínculo com outra instituição).

Na actividade de auditoria parece-me que a parte mais importante é que o controlo financeiro se basear nas leis.

Queria finalizar com um comentário e com a indicação em relação à documentação. Na Suíça os controlos financeiros têm poucas relações directas a todos os níveis. A nível do cantão e autárquicos exercem as suas auditorias segundo as suas próprias regulamentações e leis. No interesse mútuo parece realmente fazer sentido que seja fomentada uma coordenação e uma cooperação entre estas entidades e também me parece útil o intercâmbio de experiências e de informações assim como medidas de pós-formação ou de formação para aqueles que lidam com estas instituições. Estes eventos de formação conduzem a uma melhoria progressiva de toda esta estrutura.

### Intervenção de *Luis Munoz Garde* de l'IRC de Navarra

Gostaria de começar por agradecer também aos organizadores destas jornadas por me terem convidado para participar como presidente IRC de Navarra, o Tribunal de Contas da comunidade foral de Navarra.

A instituição foi criada em 1365 pelo Rei Carlos II de Navarra e é, por isso um dos Tribunais de Contas mais antigos da Europa. No século XIX, Navarra deixou de ser um reino e transformou-se numa província com um certo grau de autonomia, o que levou à perda desta instituição.

Com a chegada da democracia e a constituição de um estado autónomo,



Navarra quis recuperar em 1980 o seu antigo Tribunal de Contas, mantendo mesmo a sua designação

medieval. A nossa foi a primeira comunidade a ter uma instituição de controlo externo, seguramente pelo peso histórico do antigo Tribunal de Contas. Como sabem, actualmente, em Espanha, há 9 instituições autónomas de controlo, às quais devemos acrescentar o Tribunal de Contas do Estado.

A IRC de Navarra fiscaliza a actividade económico- financeira do sector público da Comunidade Foral, incluindo tanto o Governo como as autarquias locais e outras entidades locais: empresas públicas, universidade etc. Para além desta função fiscalizadora, a IRC é a instituição que presta assessoria ao Parlamento de Navarra em matéria económico-financeira e, de facto, todos os anos recebemos pedidos de relatórios de assessoria com vista a orientar este órgão legislativo em relação às consequências económicas de qualquer aspecto da sua actividade.

Diferenciamo-nos da maioria das IRC vizinhas, pelo carácter unipessoal da nossa instituição. As outras instituições regionais de controlo são estruturas colegiais dirigidas por um grupo de conselheiros que constituem um pleno. No nosso caso, é o órgão legislativo que nomeia o presidente. O secretário geral e os auditores chefe, (todos eles são funcionários) são também funcionários da instituição. Como se vê esta

estrutura acentua o carácter técnico da instituição, salvaguardada, pela “cláusula de discrepância” prevista na lei. Esta cláusula permite ao auditor expressar por escrito a sua divergência no caso de não estar de acordo com o relatório definitivo.

Após esta breve introdução vou resumir os pontos essenciais da comunicação apresentadas nestas jornadas. Escolhi como tema as recomendações que os órgãos de controlo externo efectuaram aos gestores e responsáveis das entidades fiscalizadas. Creio sinceramente que se trata de um aspecto essencial do nosso trabalho e que talvez não seja devidamente valorizado.

Os Senhores sabem que, nos últimos anos, os responsáveis das instituições de controlo têm insistido na necessidade de que o sector público tenha uma maior eficácia.

Nós, os órgãos de controlo externo, fazemos parte do sector público e também estamos obrigados a ser cada vez mais eficazes na nossa tarefa de controlo.

Imaginemos que se invertiam os papéis e éramos nós os fiscalizados. E que essa fiscalização não se limitava aos aspectos clássicos da auditoria financeira e de legalidade, mas que pretendia analisar a nossa eficácia. Qual poderia ser um dos indicadores-chave para medir a nossa eficácia? Estou convencido que as recomendações apresentadas nos relatórios e levadas a cabo pelas administrações.

Todas as declarações internacionais sobre auditoria pública insistem em que o controlo não é um fim em si mesmo, mas um meio para melhorar a gestão dos fundos públicos. Contribuir para que o dinheiro dos cidadãos seja gerido da melhor forma possível é a nossa principal missão e as recomendações devem ser um instrumento fundamental para isso. Consequentemente, se alguém viesse fiscalizar a nossa actividade, deveria ver quantas das nossas recomendações são aplicadas e tentaria quantificar o benefício obtido graças ao cumprimento dessas recomendações. Confiar nas recomendações como um instrumento útil para melhorar a gestão dos fundos públicos exige que se cumpram duas premissas. Por um lado, que as nossas recomendações sejam acertadas e, por outro lado, que o gestor as aceite de bom grado e, para isso, tente aplicá-las.

Esta segunda premissa não está nas nossas mãos e, por isso não vale a pena dedicar-lhe muito tempo. Mas a primeira, que as recomendações sejam correctas, está nas nossas mãos e, por conseguinte, na minha comunicação me alongo nas características que, na minha opinião, devem ter as recomendações dos Órgãos de Controlo Externo para que sejam eficazes.

Creio que é importante que as recomendações sejam claras e concretas, que estejam relacionadas com a conclusão do relatório. Também me parece fundamental que sejam relevantes e que se façam sempre que da sua aplicação resultem benefícios superiores ao custo que coadjuva a sua prática porque, de contrário, não estaríamos a ser eficazes.

Também é conveniente dirigi-las a quem as possa aplicar e não recomendar de forma genérica à instituição fiscalizada, porque é provável que ninguém se considere informado. Parece-me fundamental que sejam formuladas de maneira positiva, evitando o tom recriminatório que em caso algum iria favorecer a sua aplicação. Também não é conveniente utilizar expressões impositórias e é bom explicar bem ao gestor quais os benefícios que podem resultar da aplicação das recomendações.

Creio que também é importante a relação entre as recomendações e o trabalho de campo, período em que os fiscalizados podem assumir que já se começam a definir. E, por último, parece-me importante efectuar um seguimento adequado das recomendações, sobretudo nos relatórios posteriores. É conveniente publicar relatórios especiais sobre as várias recomendações efectuadas aos vários níveis, por exemplo, ao nível da administração económica e local. Estes relatórios podem ser particularmente úteis no início das legislaturas, porque servem aos novos responsáveis para terem uma espécie de uma fotografia, uma imagem de como é que está a situação da gestão. Nesses relatórios são apresentadas, em pormenor, as recomendações que carecem ainda de aplicação, classificando-as por grau de dificuldade e de prioridade, também se especifica qual é o departamento ou área responsável pela sua aplicação.

Em conclusão e em resumo, creio que as recomendações que oferecemos nos nossos relatórios são fundamentais, porque simbolizam o carácter positivo do nosso trabalho: não se limita a detectar os pontos fracos de gestão, mas oferece soluções, por isso, creio que vale a pena esforçarmo-nos para que as nossas recomendações sejam mais acertadas, oportunas, úteis, concretas, claras, coerentes, construtivas e convincentes possível, porque assim será mais fácil serem aplicadas e isso só trará benefícios aos nossos clientes, ou seja, a todos os cidadãos.

### **Intervenção de *Martin Sinclair* da ISC do Reino Unido**

Em primeiro lugar, gostaria de pedir desculpa em nome de John Bourn, segundo vice-presidente da EUROSAI, pela impossibilidade de estar aqui connosco durante

estes últimos dois ou três dias. Como provavelmente têm conhecimento, estamos a meio de uma campanha eleitoral e ele foi forçado a ficar em Londres, por razões oficiais.

Mas gostaria também de felicitar os organizadores desta conferência pela excelente hospitalidade que estamos a receber. Também gostaria de congratular a Senhora von der Aue pelo seu brilhante resumo, e o Senhor Kleiner e o Senhor Muñoz e o Senhor Descheemaeker, pelas excelentes descrições que fizeram dos acordos no âmbito das suas jurisdições e países. Penso que ilustraram muito bem a diversidade dos acordos implementados para o controlo público do governo local e regional. Representam uma ilustração muito clara da diversidade de sistemas que enfrentamos e suponho que, neste sentido, existe a necessidade de uma cooperação eficaz.

Assumir as funções de moderador nesta última sessão de trabalho, após uma discussão tão plena durante a conferência, é um grande desafio, mas é reforçado pela rendição de “Scotland the Brave” que ouvimos no início da sessão. Permitam-me partilhar convosco alguns pensamentos.

Gostaria de abordar alguns temas comuns que, na minha opinião, estão relacionados com algumas das razões práticas pelas quais é necessário cooperarmos. Passemos então a rever alguns dos pormenores das estruturas e dos mecanismos que, na minha opinião, foram tão amplamente explanados.

Gostaria então, com a vossa autorização, de vos falar da experiência no Reino Unido para ilustrar alguns dos pontos que pretendo colocar à vossa consideração.

Em primeiro lugar, tal como o Professor Rebelo de Sousa, afirmou ontem, de forma tão eloquente, vivemos todos num período em que as mudanças são muito rápidas no âmbito do estado. Com poder e funções que são atribuídas tanto a organismos de natureza supra nacional, tal como a União Europeia ou, em muitos países, o poder está agora a ser devolvido a novos organismos regionais com competências administrativas e legislativas.

Temos que assegurar, tal como foi referido por muitos dos nossos oradores, que os procedimentos de controlo financeiro acompanham o ritmo e oferecem soluções práticas para garantir uma cooperação eficaz, por vezes à frente de qualquer enquadramento legislativo específico.

No Reino Unido, por exemplo, verificou-se a devolução e a criação de novos organismos de controlo na Escócia, na Irlanda do Norte e no País de Gales, cada um com as suas próprias instituições de controlo que a eles reportam. Mas, a legislação nada prevê sobre um mecanismo de ligação destes organismos quer com o “National

Audit Office” quer uns com os outros. Por isso, voluntariamente, tal como foi referido ontem pelo meu colega John Sherring, instituímos um fórum, designado “Public Audit Fórum”, para reunir estes organismos. Já para não mencionar outras razões, para além de garantir que não existem quaisquer hiatos no controlo de despesas públicas e minimizamos quaisquer possibilidades de sobreposições significativas.

O segundo ponto, que gostaria de mencionar, é que existem também alterações nas expectativas dos cidadãos. Certamente, no Reino Unido, as expectativas são cada vez maiores no sentido de um aumento da qualidade dos serviços públicos e, ao mesmo tempo, os Governos são confrontados com um paradoxo, as pessoas não querem pagar por esses serviços, não querem pagar mais impostos, mesmo que seja para melhorar os serviços prestados.

No Reino Unido, o governo respondeu a estas duas formas de pressão lançando aquilo que designou como a sua “Agenda de modernização do governo”, cujo objectivo é aumentar os padrões dos serviços públicos, reformar os funcionários públicos e reduzir os custos, aparentemente algo muito complicado. Por isso, por exemplo, a agenda permitiria recompensar a inovação de princípios com a recompensa através da atribuição de fundos extra. Procura-se assim controlar as restrições, regras e regulamentos excessivos. Incentiva os organismos do sector público a inspirarem-se na melhor experiência de gestão e prestação de serviços. De facto, este programa pode ser resumido em duas palavras: ‘o pensamento funciona’ e não tem qualquer ideologia subjacente. Esta filosofia também se aplica ao controlo público. Precisamos de demonstrar que conseguimos adicionar valor não só aos parlamentos e aos cidadãos, mas também a todos os organismos de clientes cujas contas controlamos, se queremos sobreviver e florescer.

Para adicionar valor temos de demonstrar publicamente que podemos colaborar a nível nacional, regional e local na forma como interagimos com os clientes e nos nossos programas quando implementados.

No Reino Unido não temos qualquer dúvida que, se os serviços de controlo público não forem vistos como conseguindo constituir uma mais valia, então o Parlamento não hesitará em alterar os acordos. De facto, já observamos que noutras partes do sector público, em que determinadas partes foram consideradas como não tendo tido êxito, o governo introduziu contratantes do sector privado para prestar este tipo de serviços e temos exemplos claros, no RU, tanto nos serviços prisionais como na educação.

O nosso governo, de certa forma, está impaciente por alcançar o sucesso e é cada vez mais intolerante em relação ao fracasso. Posso ilustrar o tipo de aspectos com que as instituições de controlo público se poderão deparar com este tipo de ambiente político. O “Public Audit Forum” descobriu que muitos organismos públicos estão sujeitos a diversos controlos. Penso que num caso mais extremado existem dez organismos de controlo que têm o direito de realizar um controlo, desde o Tribunal de Contas Europeu, no topo desta árvore, até aos auditores do município local no outro lado do espectro. Nós, enquanto auditores, temos o dever de encontrar formas de desonerar os nossos mandatos garantindo que o ónus geral dos controlos sobre o cliente é mantido ao mínimo necessário. Em poucas palavras, e retomando um dos temas que o Senhor Muñoz Garde referiu, o processo de controlo, ele próprio, deve ser eficiente.

O terceiro ponto que gostaria de referir aqui (e que uma vez mais ilustra uma perspectiva muito britânica, mas que, na minha opinião, é aplicável a muitas outras nações) é que, se temos parlamentos ou organismos legislativos a nível nacional e regional e temos organismos de controlo a vários níveis, aquilo que estes organismos querem ver é um entendimento comum daquilo que é a ordem pública e quais são aos padrões mínimos que podem esperar ver aplicados.

Tendemos a pensar que o controlo público é um conceito muito bem compreendido, mas, uma vez que há auditores a diferentes níveis, as variações e as diferenças podem rapidamente tornar-se evidentes. No Reino Unido, se essas diferenças se tornarem demasiado grandes, então somos, pura e simplesmente, postos uns contra os outros. Com isto não quero dizer que as instituições a cada nível devem desenvolver um trabalho comum, mas existe uma força considerável se formos capazes de chegar a um acordo em relação a esses pontos. Um enquadramento comum do que é o controlo público e uma compreensão comum das abordagens e dos padrões que devem então ser aplicados.

Por isso, no Reino Unido, os cinco membros deste *National Audit Forum*, ou seja o NAO, os Auditores Gerais da Escócia, da Irlanda do Norte e do País de Gales e a *Audit Commission*, publicaram uma declaração dos princípios de auditoria pública, um documento, cujo título é o seguinte: “o que é que os organismos públicos podem esperar dos seus auditores”. Neste segundo documento, por exemplo, é referido que utilizaremos padrões comuns nos nossos controlos financeiros e que estes são publicados e, desta forma, esperamos ser responsabilizados pelo Parlamento,

pelos cidadãos e pelos organismos nossos clientes, em função desses princípios e padrões que foram acordados mutuamente.

Um último ponto, que, uma vez mais, também está, talvez, relacionado com alguns dos pontos que o Senhor Muñoz Garde referiu. Controlo público, em cada um dos níveis, tem de ser visto como uma força de mudança benéfica (de uma forma muito resumida), para melhorar a economia, a eficiência e a eficácia, com que estes serviços públicos são prestados. Talvez vos poupe da explicação britânica do que significam estes três elementos. Além disso, tal como todos nós reconhecemos, o controlo público é frequentemente representado de modo particular (devo dizê-lo, por organismos seniores e por executivos chefes desses organismos), como sendo um entrave à mudança e à modernização, através do Public Audit Fórum. No RU, as instituições de controlo público decidiram adoptar uma declaração comum, essencialmente em resposta à agenda de modernização do governo, mas deverá ser afirmado, de forma muito clara, que todos nós empenhadamente apoiamos esta mudança benéfica e apoiamos uma administração bem gerida, que sejam assumidos grandes riscos e inovação. Esta declaração pública, em todas as cinco instituições de aconselhamento, no âmbito do controlo público no RU, tem constituído uma tremenda força na defesa contra alguns ataques que são inevitáveis por parte dos organismos sujeitos a auditorias e por parte de alguns funcionários públicos.

Senhor Presidente, minhas senhoras e meus senhores, eram estes os pontos que eu vos queria apresentar.

## Conclusões parciais



Da esquerda para a direita:

- *M. Giorgio Clemente* (Tribunal de Contas Europeu)
- *M. Dieter Engels* (ISC da Alemanha)
- *President e da EUROSAI, François Logerot*
- *M. Jean-Philippe Vachia* (IRC de Midi-Pyrénées-França)
- *Ms. Gisela von der Aue* (IRC do Land de Brandenburg-Alemanha)



## 1.ª Sessão

### Relator: ISC da Alemanha

Para iniciar o resumo das consultorias do primeiro grupo de trabalho é necessário relembrar, obviamente, a excelente exposição do Senhor Professor de Sousa. É impossível repetir agora todas as suas teses – caso contrário, iria roubar o tempo aos meus co-relatores. No entanto, vou tentar integrar as suas teses nas conclusões, bem como também as respostas às questões colocadas pelo Sr. Kovacs.

Penso que é possível tirar, resumidamente, sete conclusões.



*Dieter Engels*

#### *1. Relativamente às formas de Estado e de organização*

A tese de partida de todos os nossos relatórios não foi contestada, nomeadamente:

As diferentes formas de Estado – aqui Estado federal, acolá Estado unitário – implicam diferentes formas de organização do controlo financeiro externo. Esta foi também uma das teses centrais do Senhor Professor de Sousa.

#### *2. Relativamente à característica de distinção entre Estado federal e Estado unitário*

A característica de distinção mais importante entre Estado federal e Estado unitário consiste no facto de, no Estado federal, tanto a Federação como os Estados federados, possuírem qualidade de Estado. Pelo contrário, a qualidade de Estado no Estado unitário cabe apenas à Central e não aos organismos administrativos descentralizados. Não falámos sobre os critérios da qualidade de Estado, embora o Sr. Kovacs nos tenha aconselhado, e bem, a defini-las. O Senhor Professor de Sousa apresentou-nos, porém, um indício importante. Podemos falar de um Estado quando o organismo administrativo possui a soberania de poder conceder a si próprio uma constituição.

3. *Relativamente aos efeitos sobre as formas de organização*

Também não foi contestada a tese relativa aos efeitos sobre as formas de organização:

No Estado federal existe, tanto para a Federação como para cada Estado federado, um Tribunal de Contas próprio. Poder-se-á falar assim, condicionado pelo sistema, de um paralelismo de diferentes Tribunais de Contas.

Pelo contrário, o *Estado unitário* tende a concentrar o controlo financeiro externo num organismo de auditoria superior. Caso esta forma de organização seja executada de forma plenamente categórica, não surgirá, *a priori*, o problema do paralelismo de vários organismos do controlo financeiro externo.

Também nos Estados unitários – o Senhor Professor de Sousa apresentou-nos também aqui exemplos claros – encontramos, predominantemente, formas paralelas de um organismo de auditoria superior, por um lado, e de organismos de auditoria regionais, por outro. Neste modelo de organização, o organismo de auditoria *superior* é, por norma, responsável pela fiscalização dos assuntos do Estado central e o organismo de auditoria *regional* pelos assuntos da região, do distrito ou do departamento.

4. *Relativamente ao exercício das funções dos OA (organismos de auditoria)*

O Sr. Sarmas da Grécia remeteu ontem de forma clara e, na minha opinião, correcta para o facto importante de ser decisivo em cujo nome o controlo é exercido. Entendi esta referência como um aspecto da minha tese.

Caso estejam em actividade no respectivo Estado federal ou Estado unitário vários organismos de auditoria, cujo exercício de funções depende do facto de cada um deles efectuar ou não trabalhos para um *Parlamento*.

Este aspecto é importante, por um lado, para a organização do respectivo Tribunal de Contas, por exemplo relativamente à questão de quem possui competências na eleição e na nomeação dos presidentes e dos membros, bem como dos restantes colaboradores. Por outro lado,

este aspecto é relevante para a função do organismo de controlo, por exemplo, se essa mesma função está limitada à actividade de fiscalização ou se abrange também a função de consultoria do Parlamento. E, em terceiro lugar, é importante para a questão do poder de execução do Tribunal de Contas; pois este poder depende de forma decisiva do facto de um Parlamento exercer ou não o trabalho de um Tribunal de Contas. Exemplos para esta forma de organização encontram-se sobretudo nos Estados federais.

5. *Relativamente à distribuição das competências de vários organismos de auditoria no Estado federal e no Estado unitário*

O Sr. Kovacs colocou a questão se é possível encontrar num Estado critérios universais para a listagem das funções de diferentes organismos de auditoria. Eu penso que é possível dar, pelo menos, uma resposta parcial:

A organização do “paralelismo” de vários organismos do controlo financeiro externo num Estado depende, nomeadamente, das funções exercidas pelo Estado central e das funções exercidas por cada um dos Estados federados ou subdivisões. Caso estes realizem funções estatais em competência própria – tal como acontece no *Estado federado* –, então estarão atribuídas áreas autónomas, por um lado, ao OA superior e, por um outro lado, aos OA. Salvo algumas excepções, estes encontram-se, por norma, claramente delimitados uns dos outros: os mesmos seguem as respectivas competências da Federação e dos Estados federados, de modo a que o OA superior seja responsável pela fiscalização dos assuntos da Federação e cada um dos OA responsável pela fiscalização dos assuntos do Estado federado.

Esta regra não pode ser transportada para o Estado unitário pelo seguinte motivo:

Quanto à questão se os OA descentralizados no *Estado unitário* possuem, lado ao OA superior, áreas de funções autónomas delimitadas, existem diferentes regulamentações. Por norma, o organismo de controlo superior é responsável pela fiscalização dos assuntos da Central. No

restante, as diferenças relativas ao papel e às funções dos organismos de controlo regionais são, no entanto, tão grandes que é impossível descrevê-las aqui de forma conclusiva. De qualquer forma, gostaria de relembrar a tese do Professor de Sousa: eles dependem, entre outras coisas, do grau de descentralização e também dos poderes de decisão que as subdivisões possuem nos locais onde as regiões são relativamente autónomas e atingem, de facto, quase o estatuto de um Estado, os respectivos organismos de controlo regionais desempenham um papel quase idêntico aos OA no Estado federal. Mas também nos locais onde a autonomia não é tão acentuada, as formas de organização encontram-se seleccionadas de modo a que os OA regionais possuam áreas de funções autónomas delimitadas.

6. *Relativamente à relação entre um organismo de auditoria superior, por um lado, e os organismos de auditoria regionais, por outro*

Gostaria aqui de insistir, apenas mais uma vez, na minha descrição. De uma forma geral, nos Estados federais é aplicado o modelo em que o OA superior, por um lado, e os OA regionais, por outro lado, constituem entidades totalmente autónomas a nível jurídico, com uma função independente e de categoria equivalente, não se encontrando numa relação de subordinação. De igual forma, também não existe neste modelo um direito de controlo ou autoridade por parte do OA superior face aos OA.

Pelo contrário, o Estado unitário tende a organizar o OA como uma subdivisão regional do OA superior: neste modelo, os OA surgem como organismos sujeitos ao controlo do OA superior que, logo, também possui autoridade. O alcance das respectivas directivas e as formas de organização apresentam, porém, formas de organização bastante diversificadas. Este assunto foi abordado de forma mais detalhada na tese I1.

*7. Relativamente às intersecções das competências dos diferentes Tribunais de Contas*

O Sr. Kovacs remeteu expressamente para a necessidade de termos de encontrar critérios e procedimentos para superar eventuais intersecções de competências dos diferentes organismos de auditoria nacionais.

Tais intersecções tendem a surgir mais facilmente no Estado federal com OA independentes de categoria equivalente do que no Estado unitário, no qual também a verificação de contas está organizada de forma hierárquica.

De uma forma geral, as intersecções resultam do facto de as competências entre o Estado central e os Estados federados nem sempre estarem delimitadas de forma exacta – ao contrário do que dita a regra geral.

Tais situações de competências indefinidas provocam uma situação de dispersão que, por um lado, tangencia a independência dos Tribunais de Contas da Federação e dos Estados federados e que, por outro lado, poderá conter o perigo de se verificar a duplicação de fiscalizações ou de surgirem áreas não sujeitas a fiscalização. Tais perigos podem ser resolvidos de forma relativamente fácil se a relação entre o OA superior e o OA se encontrar estruturada de forma hierárquica: nomeadamente através do controlo e da autoridade.

Se, pelo contrário, o OA superior e o OA estiverem organizados de forma hierarquicamente equivalente, há que considerar a independência dos organismos de fiscalização durante a selecção dos meios para combater a existência de áreas não sujeitas a fiscalização e a duplicação de fiscalizações. Os meios praticados até aqui – volto a recapitular, uma vez que são relevantes do ponto de vista prático – vão desde a elaboração conjunta de especificações legais, a votação de planificações e o intercâmbio de relatórios sobre diversos assuntos, passando por acordos gerais dos organismos de controlo, até a determinados acordos bilaterais ou multilaterais. Os seus conteúdos abrangem um vasto campo de possíveis regulamentações: delimitação exacta dos objectos da

fiscalização, acordo quanto a fiscalizações conjuntas, transmissão de direitos de fiscalização, acordos de procedimentos, etc.

Para além destes mecanismos formais, existem inúmeras formas informais de colaboração nacional: conferências de presidentes comissões, grupos de trabalho e outros encontros a nível laboral.

Todas estas formas encontram-se sob o postulado da colaboração na base da confiança. E também hoje quero terminar o resumo, tal como ontem o meu relatório, com esta palavra-chave, porque não há nada que descreva melhor a nossa situação do que este aspecto. Sr. Kovacs, por mais que nos esforcemos a elaborar critérios, a delimitar competências e a definir procedimentos de colaboração – o mais importante será sempre a questão se a pretensão de uma confiança mútua é cumprida e vivida.

## 2.ª Sessão

### Relator: IRC de Midi-Pyrénées

O relatório de base da 2.ª sessão deve ser completado com os dois exemplos que durante a mesma foram apresentados pelo Presidente, Sr. STEPASHIN, e pelo moderador, Sr. STADERINI.

O sistema da Federação da Rússia, foi objecto de importantes reformas ao longo dos últimos anos: leis especiais instituíram novos órgãos independentes de controlo de contas. Foram criadas instituições regionais de controlo e, recentemente, foi organizada uma federação de estruturas de verificação na Rússia. O objectivo é a construção de um sistema global de controlo.



*Jean-Philippe  
Vachia*

O sistema italiano também foi objecto de profundas reformas aquando da descentralização. A criação de câmaras regionais de controlo autónomas, encarregadas da verificação da gestão das administrações regionais e locais, é disso um exemplo significativo. O que é importante é que são instituições do Estado e fazem parte do Tribunal de Contas italiano: no seio deste, existem mecanismos eficazes de coordenação de tipo vertical e horizontal (ver comunicação escrita).

As conclusões que podemos tirar desta sessão nada têm de definitivo: mostram simplesmente algumas direcções interessantes.

Primeiro que tudo, nas três formas de Estados – Estados unitários, Estados regionalizados e Estados federais – há sempre competências partilhadas entre Estado central e Estado federado e/ou autoridades regionais ou locais. E, por conseguinte, há muitas vezes financiamentos partilhados. As instituições de controlo financeiro externo, em cada um destes Estados, são portanto levadas, pelo menos, a concertarem os seus trabalhos; não podem ignorar-se.

Por essa razão, as competências das instituições de controlo externo dos diferentes níveis são umas vezes concorrentes, outras vezes complementares. Por consequência, é necessário criar ou desenvolver mecanismos de coordenação ou de cooperação.

Podem existir mecanismos institucionais de coordenação previstos na lei

ou em estatutos das instituições de controlo. Nos Estados não federais, há geralmente uma espécie de direito de supervisão, a ICN.

Mas, na prática, tudo isto é insuficiente.

É preciso procurar um objectivo concreto, que é o de assegurar um controlo total do conjunto das receitas e despesas públicas de diferentes níveis, na perspectiva da regularidade e da boa gestão.

Para isso, as ICN e IRC devem esforçar-se por cooperar harmoniosamente no quadro de cada sistema nacional. Para que tal seja bem sucedido, é necessário definir as relações de confiança numa base contratual ou pragmática: é a cooperação.

Uma cooperação eficaz baseia-se numa comunhão de objectivos e em métodos de controlo idênticos ou, pelo menos, comparáveis. Se o não forem, é necessário que, pelo menos, os referidos métodos sejam complementares. Em todos os casos, é desejável assegurar a transparência dos resultados dos controlos.

Para melhorar a eficácia do controlo, é conveniente que o intercâmbio sobre as técnicas e métodos de verificação seja organizado entre os diferentes níveis de instituições de controlo, segundo modalidades apropriadas.

Os mecanismos de cooperação podem também ser postos em prática no quadro da União Europeia, no que respeita às relações entre ICN, IRC e Tribunal de Contas Europeu.

### 3.ª Sessão

#### Relator: Tribunal de Contas Europeu

Gostaria de sublinhar, como o Presidente Vachia, que não vou fazer quaisquer conclusões mas dar, sobretudo, algumas pistas de reflexão e de trabalho porque, nesta fase, ainda não se podem tirar conclusões.

Uma destas pistas diz respeito à importância e à actualidade do fenómeno da interdependência dos orçamentos nos níveis nacional, regional, local e comunitário para os Estados Membros da União Europeia. Observámos, também, que esta interdependência coloca numerosos problemas relativamente à estrutura constitucional e institucional das diferentes formas de organização do estado: unitário, federal, regional e comunitário.

Abordámos, por fim, o grave problema da soberania do povo.

Constatámos, ainda, que uma situação como esta tem, forçosamente, implicações no controlo externo da gestão dos fundos públicos, tanto no plano nacional, no interior de um país, como, uma vez mais, no plano comunitário.

Trata-se, então, de uma verdadeira pista de reflexão. Será, obviamente, necessário atingir um determinado grau de homogeneização das técnicas dos controlos, nos estados e entre os estados e a Comunidade.

A consideração que está na base desta reflexão, enviada por todos vós como já o sublinhamos, é a seguinte: uma tal homogeneização é, de facto, cada vez mais imposta pela força das coisas e, no espaço comunitário, os tribunais de contas nacionais – ou seja os tribunais de contas dos Estados Membros nos seus diferentes níveis: central, regional, local – e o Tribunal de Contas Europeu devem, esforçar-se, desde já, no sentido de encontrarem novas abordagens e métodos de trabalho que permitam por em comum os resultados e o *know-how*.

Diria que o que aprendemos, ou pelo menos aquilo que aprendi, durante esta manhã, é que para além dos problemas de princípio terão de se resolver, na prática, os verdadeiros problemas de ligação e de troca de informação entre os diferentes níveis de controlo: nacional, regional e comunitário.



*Giorgio Clemente*

Não precisamos, como já foi sublinhado, de novas regras. Precisamos, sobretudo, de novos instrumentos e procedimentos de cooperação entre as instituições de controlo externo nos seus diferentes níveis.

Sublinhamos, por fim, a importância, no contexto da União europeia, de uma possível ligação a três, se for caso disso, nas circunstâncias em que e aplique ou possa vir aplicar-se, entre o Tribunal de Contas Europeu, os tribunais de contas nacionais centrais e os tribunais de contas regionais.

Disse no início que não se tratava de conclusões. São apenas algumas pistas de reflexão, razão pela qual não temos decisões finais a propor para aprovação.

Os participantes nas “Jornadas EUROSAL” da Madeira, reunidos na Madeira de 30 de Maio a 02 de Junho 2001, tomaram conhecimento das relações apresentadas pelas Instituições Superiores de Controlo e pelas Instituições Regionais de Controlo da Alemanha, Austrália, Espanha, França, Holanda, Polónia, Portugal, Reino-Unido, Suíça, Ucrânia e Itália.

E, no seguimento dos debates que tiveram lugar nas diferentes sessões de trabalho, chegámos às seguintes conclusões:

- 1) confirmamos a importância e actualidade do fenómeno de interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local);
- 2) observamos que esta interdependência coloca numerosos problemas, relativamente à estrutura constitucional e institucional das diferentes formas de organização do Estado (unitário, federal, regional);
- 3) constatamos que uma situação como esta tem, forçosamente, implicações no controlo externo da gestão de fundos públicos, quer nacionais, quer comunitários;
- 4) concordamos com a necessidade que leva as Instituições de controlo externo a implementar, por conseguinte, uma cooperação a nível comunitário, nacional, regional e local;
- 5) desejamos que novos instrumentos e procedimentos de colaboração entre as Instituições de Controlo Externo sejam experimentados no contexto da EUROSAL em cooperação com a EURORAI.

## 4.ª Sessão

### Relator: IRC do Land de Brandenburg

O controlo financeiro tem como objectivo controlar, também a nível regional e local, a utilização por parte do poder público do dinheiro entregue pelos contribuintes.

Embora a constituição do controlo financeiro seja diferente, tanto em relação às instituições competentes, como também em relação à dimensão da fiscalização, existe porém unanimidade quanto ao seu objectivo fundamental, ao seu objecto e aos critérios da fiscalização.



*Gisela von der Aue*

O objectivo comum é controlar a administração e a utilização de meios públicos nestes níveis de gestão para o público.

O objecto comum é o relatório de contas enquanto condição prévia para um procedimento de quitação parlamentar face aos respectivos responsáveis do governo ou da administração.

Os critérios de fiscalização comuns são a definição autónoma da regularidade e da rendibilidade da gestão orçamental e económica de cada um dos níveis de administração em combinação com a liberdade das instituições de controlo, a selecção do objecto da fiscalização, bem como a data e o tipo de fiscalização.

O controlo financeiro externo é, com algumas excepções, organizado do ponto de vista do direito público.

Uma vez que o Estado participa no financiamento municipal, também é possível efectuar de forma indirecta o controlo dos orçamentos municipais através do controlo dos subsídios do Estado nos países que recusam um controlo dos orçamentos municipais por parte dos organismos de auditoria superiores ou regionais.

Nos estados em que os municípios possuem organismos de auditoria próprios verifica-se, em parte, uma duplicação da fiscalização (pelos organismos de auditoria superiores ou regionais). Isto não é problemático pelos seguintes motivos:

1. A fiscalização é realizada sob perspectivas diferentes e com objectivos diferentes.

2. De forma indirecta, é possível determinar através da fiscalização dos organismos de auditoria superiores ou regionais se foram cumpridos determinados padrões de qualidade durante a fiscalização por instituições de fiscalização municipais.

Torna-se, porém, necessário delimitar as competências de fiscalização e esclarecer a colaboração dos diferentes organismos de auditoria para evitar fiscalizações duplas desnecessárias.

O controlo financeiro dos níveis de administração regionais e locais tornar-se-á mais importante por dois motivos diferentes:

1. Devido às tendências crescentes de descentralização observadas.
2. Devido às alterações das funções do Estado moderno e a modificação do controlo financeiro daí resultante.

Isto irá colocar elevadas exigências ao controlo financeiro, sendo ainda mais importante, apesar de todas as diferenças, um intercâmbio contínuo de experiências e também uma colaboração em actividades de fiscalização.

A preparação e representação actuais das diferentes condições básicas legais e efectivas para o controlo financeiro municipal poderão constituir a base para um intercâmbio reforçado nesta área de fiscalização.

## Síntese das Conclusões





Realizadas no Funchal, a capital da Região Autónoma Portuguesa da Madeira, de 31 de Maio e 1 de Junho de 2001, as *Jornadas EUROSAI da Madeira* contaram com a participação de 26 Instituições Superiores de Controlo (ISC), membros da EUROSAI, entre as quais o Tribunal de Contas Europeu, e 16 Instituições Regionais de Controlo (IRC), membros da EURORAI.

Participou, ainda, nas Jornadas, o Presidente da Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), como observador.

Sob o tema geral *“As Relações Entre os Diferentes Níveis de Controlo dos Fundos Públicos”*, cujos subtemas foram:

- *as formas de organização do Estado e as suas implicações ao nível da organização do controlo financeiro das finanças públicas;*
- *articulação e cooperação do controlo financeiro entre as diferentes Instituições de controlo externo;*
- *a interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local) e as suas implicações no controlo externo;*
- *o controlo da Administração Regional e Local pelas diferentes instituições de controlo externo,*

realizaram-se quatro sessões de trabalho.

Os temas em debate foram introduzidos pelo Professor Marcelo Rebelo de Sousa, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que proferiu a Conferência inicial.

Após a discussão dos temas acima referidos, os delegados presentes elaboraram as seguintes conclusões:

- 1) sistemas de Governo distintos conduzem a diferentes modelos organizacionais de auditoria externa à Administração Pública;
- 2) de um modo geral, as Instituições Superiores de Controlo Externo procedem ao controlo das receitas e das despesas dos órgãos e serviços da Administração, de modo a que, em cada nível, o respectivo órgão

representativo possa aprovar a gestão financeira, ou os resultados da gestão dos Órgão da Administração, através de relatórios de auditoria.

- 3) Independentemente da forma de organização do Estado, existem sempre competências e financiamentos partilhados entre o governo central e, consoante os casos, estados federados e administrações regionais ou locais.
- 4) Consequentemente, as Instituições de Controlo, em cada Estado, deverão harmonizar os seus trabalhos e não poderão ignorar-se.
- 5) Deverão existir mecanismos de coordenação, definidos na Lei ou pelos estatutos das Instituições Superiores de Controlo, mas, na prática, parecem ser insuficientes para garantir um completo controlo das receitas e das despesas públicas, em todos os níveis, e para permitir que seja assegurada pelo sistema de controlo externo a utilização mais eficiente e eficaz dos fundos públicos em benefício de todos os cidadãos.
- 6) Com este propósito, seria apropriado estabelecer uma cooperação baseada em relações de confiança, numa base contratual e pragmática. Este ponto refere-se também no âmbito da União Europeia, às relações com o Tribunal de Contas Europeu.
- 7) Existem mecanismos de cooperação e experiências em curso, em vários domínios e entre diferentes níveis de controlo, os quais deveriam ser mais amplamente partilhados e desenvolvidos.
- 8) São desejáveis, no futuro, trocas de experiências em áreas de actividade concretas (tais como a saúde, a educação, as infra-estruturas, etc.). A EUROSAL e a EURORAI unirão as suas capacidades no sentido de alcançar esses objectivos.

## Sessão de encerramento



Da esquerda para a direita:

- Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, *Alfredo José de Sousa*
- Secretário-Geral da EURORAI, *José Nogueira de Roig*
- Secretário-Geral da EUROSAI, *Milagros Garcia-Crespo*
- Presidente da EUROSAI, *François Lagerot*
- Presidente da Assembleia Legislativa Regional, *José Miguel Mendonça*
- Presidente da EURORAI, *Bernard Levallois*
- Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal na Madeira, *Pestana de Gouveia*



## DISCURSO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

*Alfredo José de Sousa*

Excelências,  
Senhoras e Senhores,

No encerramento destas *Jornadas EUROSAI da Madeira*, gostaria antes de mais de agradecer a honrosa presença nesta sessão de Suas Excelências o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, o Presidente da EUROSAI, o Secretário-Geral da EUROSAI, o Presidente da EURORAI, o Secretário-Geral da EURORAI e o Conselheiro do Tribunal de Contas na Madeira.



*Alfredo José de Sousa*

Ao Senhor Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa quero mais uma vez agradecer a sua brilhante conferência, que, além de sábia, teve ainda a qualidade de ser estimulante e motivadora, visto que proporcionou intervenções relacionadas com as matérias que abordou.

No que diz respeito aos trabalhos em que tivemos o grato prazer de participar, quero primeiro que tudo destacar a excelente colaboração prestada pelas Instituições de Controlo Externo participantes, através das suas delegações aqui presentes, salientando o facto de ter sido possível debater de uma forma esclarecedora e formativa temas de tão elevado interesse e complexidade, em apenas quatro sessões de trabalho.

Relativamente à colaboração de diversas Instituições, que muito agradeço, e sem a qual não teria sido possível a realização destes debates, queria aqui referir também as tarefas realizadas ainda na fase anterior a estes dias de realização das Jornadas, uma vez que desde há muitos meses, em várias Instituições de Controlo Externo membros da EUROSAI e da EURORAI, têm sido desenvolvidas actividades relacionadas com a concretização deste encontro.

De facto, é de salientar que as nossas reflexões tomaram como base contributos que acerca dos quatro subtemas aqui tratados, subordinados à temática geral *As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos*, foram elaborados por diversas Instituições e se encontram reunidos no volume que a

todos os participantes foi distribuído. E é também de referir que tais contributos foram analisados e sistematizados pelas Instituições Relatoras e Moderadoras dos quatro temas, culminando nas conclusões que acabaram de ser apresentadas.

Assistimos durante os dois dias de realização destas Jornadas à apresentação de reflexões que revelaram conhecimentos sólidos das matérias tratadas e se traduziram em trocas de experiência esclarecedoras, verdadeiramente formativas e até estimulantes do prosseguimento das análises.

Todos desejaríamos certamente poder prosseguir e aprofundar ainda mais os temas que motivaram as nossas intervenções e trocas de experiências, o que infelizmente não é possível. No entanto, estou convicto que ficaram lançadas sólidas bases que permitirão noutras oportunidades prosseguir as análises que aqui foram já apresentadas com proficiência e sabedoria. De facto, trabalhos desta natureza não estão jamais concluídos, já que a necessidade de actualização é uma constante da vida, que evolui permanentemente.

Espero, sinceramente, que cada um de nós leve para as Instituições onde somos chamados a cumprir as nossas responsabilidades, uma autêntica mais-valia para a discussão do papel a desempenhar pelos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres no complexo mundo dos nossos dias.

Papel este que, permitam-me que o recorde, não poderá deixar de passar pelo reforço das bases de articulação e cooperação entre as Instituições de Controlo Externo que desenvolvem a sua actuação nos diversos níveis, sectores e subsectores institucionais da Administração Pública de cada Estado.

Para terminar, quero agradecer ao Conselho Directivo da EUROSAI por ter escolhido o Tribunal de Contas de Portugal para a organização deste Seminário. Às Instituições que integraram a Comissão Técnica preparatória das Jornadas (e permitam-me que, neste ponto, também dirija os meus agradecimentos a Mme. Laurence Fradin), às Autoridades Regionais, Suas Excelências o Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, o Secretário Regional do Turismo, que honraram com a sua presença e apoio estas *Jornadas*, aos dirigentes e funcionários do Tribunal de Contas, e aos intérpretes e tradutores, que proporcionaram a melhor comunicação entre nós, a todos quantos colaboraram na organização destas Jornadas, o meu *Muito Obrigado*.

Espero que o programa social que ainda temos previsto seja do agrado de todos e contribua para o reforço das nossas relações pessoais.

## DISCURSO DO PRESIDENTE DA EUROSAI

*François Logerot*

Senhor Presidente,  
Senhoras e Senhores Presidentes e caros colegas,  
Senhoras e Senhores representantes dos Presidentes,  
Minhas Senhoras e Meus Senhores,

A minha intervenção será breve, por razões que obviamente se prendem não só com as imposições de horário que fixámos, mas também, e sobretudo, com a qualidade do intercâmbio que realizámos no decurso destas duas jornadas. Na realidade, parece-me completamente impossível resumir, em poucos minutos, a riqueza e variedade das comunicações que nos foram apresentadas, assim como dos debates que se lhes seguiram. Mesmo que tal fosse possível, o excelente trabalho de síntese que foi conseguido pelos relatores, aquando da sessão de apresentação das conclusões, tornaria este exercício redundante e inútil – o que seria o cúmulo do absurdo para uma conferência em que um dos objectivos é precisamente reflectir sobre os meios de tornar os nossos diferentes trabalhos nem redundantes nem supérfluos mas, pelo contrário, cada vez mais eficazes.



*François Logerot*

Por conseguinte, permitam-me simplesmente que expresse os meus calorosos agradecimentos a todos aqueles que participaram com as suas comunicações escritas ou orais, com as suas intervenções – moderadoras, incisivas e sempre estimulantes – ou ainda com os relatórios que apresentaram, para o êxito desta manifestação, ilustrando sucessivamente as diferentes facetas do tema simultaneamente capital e difícil que escolhemos abordar.

A estes agradecimentos acrescentarei, se o tempo de intervenção mo permitir, duas breves observações e um voto.

A primeira observação será para sublinhar o quanto fiquei impressionado, como certamente muitos de nós, com a considerável variedade de sistemas de

controlo externo existentes nos nossos diferentes países. Servindo-me do vocabulário da ecologia, eu diria que as diferentes exposições puseram claramente em evidência a extraordinária «biodiversidade» das organizações administrativas e dos sistemas de controlo que lhes estão associados. Esta realidade, notavelmente rica e diversa, dificilmente se deixa confinar aos modelos ou distinções jurídicas clássicas, tais como as que opõem, por exemplo, Estado federal e Estado unitário. Em cada país, o sistema de controlo externo é profundamente original, e esta originalidade irreduzível tem como fonte a sua própria história, antiga ou recente, as suas tradições políticas, jurídicas e culturais, que explicam, por exemplo, as consequências muito diferentes que se extraem de um país para outro, dos mesmos princípios gerais, como é o caso da autonomia das autarquias locais.

Esta “biodiversidade” deve predispor-nos à humildade e à prudência. Na verdade, não poderiam transpor-se, de maneira uniforme e cega, procedimentos ou mecanismos que parecem ter dado boas provas num contexto particular, mas que não poderiam adaptar-se a outro sistema político e jurídico. No entanto, isso não deverá condenar-nos à compartimentação e a uma espécie de protecção. A nossa diversidade constitui uma riqueza, e podemos apropriar-nos dela na plena consciência das nossas diferenças, para experimentar com precaução: assim, continuando na metáfora da ecologia e, de forma mais prosaica, na da cultura hortícola, sem essa curiosidade e essas experimentações, a Europa nunca teria introduzido no seu território o tomate ou a batata!

E agora a segunda observação, que está ligada à primeira: parece-me, depois de ter ouvido as exposições, que a cooperação, sob formas que, mais uma vez, é necessário definir caso a caso, é ao mesmo tempo inevitável e eminentemente desejável entre os diferentes níveis de controlo. Quanto a isso, as intervenções feitas pelas instituições de controlo da Suíça parecem-me muito esclarecedoras: numa confederação onde o princípio da autonomia das instituições é particularmente protegido, são efectivamente postas em prática soluções pragmáticas para evitar os riscos de duplo emprego ou de carência, e garantir assim um controlo eficaz dos programas financiados por múltiplas fontes. Eis um belo exemplo de vitória do princípio da finura sobre o princípio geométrico! Sem uma tal flexibilidade, será certamente impossível às nossas instituições dominarem o labirinto cada vez mais complexo das competências e dos financiamentos que se combinam nos projectos de alguma importância.

Para finalizar, irei terminar com um duplo voto. Em primeiro lugar, o de prosseguirmos em conjunto a exploração a que nos comprometemos: a nossa colheita já foi muito fecunda, mas estou convicto de que temos ainda muito para descobrir mutuamente, por exemplo no terreno particularmente diverso do controlo externo das autarquias locais de base, nas quais fizemos algumas incursões, que estimulam a curiosidade e apelam a uma exploração mais completa. Depois, o de nos apoiarmos neste primeiro sucesso para examinarmos o conjunto, num quadro que nos caberá definir (conferência, grupo de trabalho ou qualquer outro fórum de discussão), os domínios prioritários nos quais podemos constituir um laboratório de ideias, fazer progredir concretamente a reflexão para tornar mais eficaz, em cada um dos nossos países, a articulação entre os diferentes níveis de controlo. Certas intervenções como a da Sindicatura de Contas da Catalunha, por exemplo, abrem a este respeito pistas interessantes que, em minha opinião, merecem ser exploradas.

Assim, se é um facto que esta conferência se encerra, não duvido que ela abre igualmente um novo campo de frutuosa colaboração entre as nossas instituições de controlo.

Mais uma vez, aqui reitero os meus agradecimentos.



## DISCURSO DO PRESIDENTE DA EURORAI

*Bernard Levallois*

Senhor Presidente da Assembleia Regional da Madeira,  
Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,  
Senhor Presidente da EUROSAI,  
Senhora Secretária Geral da EUROSAI,  
Senhor Secretário Geral do EURORAI,  
Senhor Juiz Conselheiro da Secção do Tribunal de Contas de Portugal na  
Madeira,  
Minhas senhoras e meus senhores,  
Presidentes,  
Caros colegas,



*Bernard Levallois*

O facto de as duas organizações que englobam, por um lado, as ISC, EUROSAI e, por outro, as IRC, EURORAI terem esperado quase dez anos para se encontrarem numa sessão plenária comum não se deve nem ao acaso nem à negligência.

Como ficou demonstrado nos nossos debates, as relações entre ISC e IRC nem sempre são simples, já que não podem deixar de ter em conta os legítimos receios e susceptibilidades de instituições regionais que não querem ser consideradas inferiores, porque as outras são qualificadas como superiores.

Mas o que, justamente, estas duas jornadas de trabalho nos ensinaram foi não só que é necessário ultrapassarmos os nossos temores e preconceitos, mas também que isso é possível.

E é preciso ultrapassarmos os nossos receios e susceptibilidades porque as ISC e as IRC têm necessidade de se auxiliarem, de se apoiarem mutuamente para proporcionarem ao controlo dos fundos públicos, de todos os fundos públicos, toda a sua eficácia. Foi dito e repetido que a multiplicidade de fontes de financiamento dos empreendimentos públicos impõe a cooperação entre as diferentes instituições de controlo.

Essa cooperação entre as ISC e as IRC implica, como condição prévia, que as ISC e as IRC aprendam a dialogar e a conhecer-se, que é, de facto, o que se passa em cada país, tomado individualmente. Mas não tem sido o caso, até hoje, quando os mesmos países são considerados colectivamente.

É por isso que, como o Sr. Presidente da EUROSAI disse ontem, ao fazer o seu brinde, o nome da Madeira ficará ligado a uma etapa memorável na história das nossas duas organizações.

Na Madeira, pela primeira vez, as ISC e as IRC da Europa encontraram-se para dialogar e aprender a conhecerem-se melhor.

A questão que agora se nos coloca é a de sabermos que sequência vamos dar a este ponto de partida.

Num primeiro momento, creio que a eficácia nos recomenda que tenhamos ambições modestas, embora não deixem de ser reais.

Concretamente, tal como o Sr. Presidente da EUROSAI, eu penso que as nossas duas organizações poderiam encarar a organização, em alternância, de seminários profissionais sobre temas limitados, para neles abordar, de modo concreto, as questões de métodos e de coordenação colocadas por este ou por aquele controlo complexo, e que implica vários níveis de controlo.

Desde já, proporei ao Comité director da EURORAI que tenha em consideração, entre os nossos temas de trabalho, aqueles que possam ser objecto de seminários comuns com a EUROSAI.

Para concluir, gostaria de sublinhar que o êxito desta primeira conferência comum não teria sido possível sem o investimento material e imaterial do Tribunal de Contas de Portugal.

O Sr. Presidente do Tribunal de Contas de Portugal e os seus colaboradores souberam interpretar a sensibilidade particular das instituições regionais de controlo e conseguiram fazer partilhar essa compreensão por todos os participantes na conferência.

Permitam-me, pois, ao agradecer-vos pela vossa participação activa e positiva, que dirija um muito obrigado especial, muito sincero e muito forte aos nossos anfitriões do Tribunal de Contas de Portugal e da sua secção da Madeira.

## **DISCURSO DO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DA MADEIRA**

*José Miguel Mendonça*

Senhor Presidente da EUROSAI,  
Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal,  
Senhor Secretário-Geral da EUROSAI,  
Senhor Presidente da EURORAI,  
Senhor Secretário-Geral da EURORAI,  
Senhor Conselheiro do Tribunal de Contas de Portugal na Madeira,

Gostaria de começar por agradecer a Sua Excelência, o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o amável convite que me dirigiu para estar presente na sessão de encerramento destas Jornadas da EUROSAI as quais, atento o elevado nível intelectual dos participantes e as altas funções que desempenham nos seus Países e Regiões terão constituído, certamente, uma excelente oportunidade para uma profunda e profícua reflexão sobre as diferentes experiências e os específicos problemas com que, nos dias de hoje, se deparam as diferentes instituições públicas de controlo financeiro externo.



*José Miguel Mendonça*

Realçaria também a importância e o orgulho que para nós representa a escolha da Madeira para a realização deste importante evento, tendo sempre bem presente a nossa dupla condição de Região Autónoma de Portugal e de região insular situada na periferia da Europa.

A essa escolha não terá sido, certamente, alheio o empenho decisivo do Sr. Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Dr. Alfredo de Sousa, personalidade dotada de elevada craveira intelectual e cujas qualidades humanas e postura dialogante e discreta muito me apraz relevar. Em representação da Região Autónoma da Madeira, agradeço publicamente a Vossa Excelência a deferência e a simpatia de ter escolhido a Madeira para a realização destas Jornadas, cujos trabalhos chegam hoje ao seu termo.

Como todos sabemos, o Tribunal de Contas é, no nosso país, uma

instituição secular que, com o advento da Democracia, se revelou ajustada às exigências de um moderno e eficaz controlo dos dinheiros públicos.

Tendo readquirido o seu estatuto constitucional com a Lei Fundamental da República Portuguesa de 1976 e beneficiando igualmente das melhorias introduzidas aquando das revisões constitucionais de 1989 e 1997, e que se traduziram num significativo alargamento das suas jurisdição e competência, o Tribunal de Contas é hoje uma instituição prestigiada na sociedade portuguesa e, muito por força da acção do principal titular da Secção Regional do Tribunal de Contas na Madeira, Juiz Conselheiro Pestana de Gouveia, e do labor competente dos seus técnicos, é igualmente respeitada e considerada na nossa sociedade autónoma insular.

Ninguém melhor do que os ilustres participantes destas Jornadas compreendem e conhecem a importância crescente que nas sociedades democráticas contemporâneas assumem as instituições de controlo externo das finanças públicas.

E, nessa medida, não menos importante será uma reflexão cuidada sobre o importante papel fiscalizador que, em geral, cabe aos Parlamentos e que, no caso concreto da arquitectura constitucional das autonomias regionais portuguesas compete, em primeira linha, às Assembleias Legislativas, enquanto assembleias representativas dos cidadãos e enquanto órgãos de onde emanam os orçamentos.

Se é certo que, um pouco por todas as latitudes, se tem constatado alguma degradação do sentido e do significado prático das competências financeiras dos Parlamentos, importante é que essa função nobre das Assembleias se possa efectivamente exercer, colhendo para o efeito a colaboração e o apoio das instituições superiores de controlo das finanças públicas.

No caso concreto da Madeira, parecem reunidas as condições para que tal desígnio se concretize, tanto mais que, parafraseando o ilustre Professor de Finanças Públicas português, Dr. Sousa Franco, existem as estruturas e as pessoas indicadas para “combinando o rigor com o diálogo, fazer garantir os dois valores que são supremos em matéria das Secções Regionais do Tribunal de Contas: a legalidade e a autonomia regional”.

Nesta Sessão de Encerramento de Jornadas altamente especializadas, em que tudo se tratou e tudo se debateu, restar-me-á, porventura, enquanto titular do primeiro órgão de governo próprio desta Região Autónoma Portuguesa, exprimir o meu agradecimento pela presença de tão ilustres personalidades, fazendo votos

para que os contributos saídos das vossas sessões de trabalho possam ter uma efectiva concretização prática, e esperando que, em breve, possam regressar a esta Ilha que, situada na ultra-periferia geográfica da Europa, cultiva, desde há quase 6 séculos, o sentido de bem receber os que a visitam.

Deixo a todos, Excelências, a certeza de que a Madeira se regozijará com o reencontro de Vossas Excelências com a Madeira e com as boas recordações que, certamente, dela levam.

