

**II ENCONTRO  
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
DA COMUNIDADE DOS PAÍSES  
DE LÍNGUA PORTUGUESA**

**FICHA TÉCNICA:**

— **Direcção:** *Presidente do Tribunal de Contas de Portugal*  
Alfredo José de Sousa

— **Coordenação:** *Director Geral do Tribunal de Contas*  
José Fernandes Farinha Tavares

*Director do Gabinete de Estudos*  
Manuel Freire Barros

— **Montagem e**  
**Composição gráfica:** Isabel Trigo

— **Capa**  
Concepção Lúcia Belo  
Execução gráfica: Grafiletra - Artes Gráficas  
— **Gravuras “hors texte”:** Grafiletra - Artes Gráficas

— **Reprodução:**  
Reprografia Afonso Rebelo  
do Tribunal de Contas Mário Ferreira  
Augusto António Máris dos Santos

— **Edição:** Centro de Estudos e Formação dos Tri-  
bunais de Contas da Comunidade dos  
Países de Língua Portuguesa. (CEFTCCPLP)

— **Tiragem:** 500 ex  
— **Depósito Legal:** 111450/97

## CAPÍTULO I

### **Introdução**

Discurso de Sua Excelência o Presidente da República de Cabo Verde.....	9
Discurso de Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde.....	19

## CAPÍTULO II

### **Temas Apresentados pelos Tribunais de Contas**

Angola.....	43
Brasil	
Tema I.....	51
Tema II.....	85
Cabo Verde.....	101
Guiné-Bissau	
Tema I.....	155
Tema II.....	167
Moçambique	
Tema I.....	179

Tema II.....	199
Portugal	
Tema I.....	221
Tema II.....	249
S. Tomé e Príncipe	
Tema I.....	273
Tema II.....	309

### CAPÍTULO III

#### **Conclusões/Recomendações**

##### SECÇÃO I

Conclusões/Recomendações do Tema I.....	331
---	-----

##### SECÇÃO II

Conclusões/Recomendações do Tema II.....	339
--	-----

### CAPÍTULO IV

#### **Acta do II Encontro e Deliberação avulsa**

Acta do II Encontro .....	349
---------------------------	-----

*II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*

---

Deliberação Avulsa ..... 359

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

**Discurso proferido por Sua Excelência  
O Presidente da República de Cabo Verde,  
Dr. António Mascarenhas Monteiro,  
por ocasião da cerimónia de abertura do  
Segundo Encontro dos Tribunais de Contas  
da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**



Senhor Presidente da Assembleia Nacional

Senhor Primeiro Ministro

Senhor Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

Senhores Membros do Governo

Senhores Presidentes dos Tribunais de Contas

Senhores Membros das Delegações

Ilustres Convidados Minhas Senhoras e Meus Senhores

É com muito gosto que presido à Sessão de Abertura do Segundo Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa, a convite do Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde a quem entrego os meus sinceros agradecimentos.

Tenho a profunda satisfação de, em meu nome e no do povo cabo-verdiano, saudar os nossos ilustres hóspedes e exprimir-lhes os votos de boas-vindas a estas ilhas que se orgulham de poder acolher este importante evento.

Através de tão distintas personalidades, quero ainda endereçar a minha homenagem aos países irmãos aqui representados.

Quero crer que estão criadas as condições adequadas para que os vossos trabalhos decorram com normalidade num ambiente de são e rico intercâmbio de ideias e experiências. Estou certo que saberão sobrelevar as eventuais carências ou dificuldades que resultam das nossas próprias limitações. Elas serão minoradas pela vossa generosidade e compreensão.

Espero que, como aconteceu em Lisboa, por ocasião do Primeiro Encontro nos finais de Junho do ano passado, os trabalhos continuem a desenrolar-se sob o signo da Amizade, da Sabedoria e da Concórdia, virtudes que, aliás, têm caracterizado as relações entre os nossos países em todas as áreas de cooperação e de intercâmbio que temos acordado. Nos tempos que correm a solidariedade, a cooperação e a complementaridade dentro de espaços regionais ou de agrupamentos de estados na base de critérios diversos, nomeadamente de ordem económica, histórico-cultural, linguística ou de qualquer outra índole, constituem aspectos essenciais das interdependências necessárias que prevalecem na comunidade internacional. A CPLP aspira a dar resposta a esse imperativo de coordenar os esforços na prossecução de interesses comuns dos nossos povos.

Os campos possíveis são amplos e diversos e só encontram limites na nossa capacidade de imaginar e conceber. As ideias viabilizam-se

sempre que haja uma genuína e firme vontade política de todas as partes. Este forum dos Tribunais de Contas, cuja primeira sessão antecipou a própria Cimeira Constitutiva da CPLP, renova a oportunidade para o aprofundamento do intercâmbio de ideias encetada em Lisboa com a presença de todos os países que constituem a comunidade lusófona. O nível elevado atingido nesse primeiro encontro apontou as metas e traçou os caminhos possíveis. Apraz-me constatar que existem preocupações comuns nesta área de tão elevada importância social e política. Tudo indica que existe um consenso alargado neste forum quanto à importância fundamental da fiscalização financeira no Estado de Direito Democrático que vem sendo consolidado nos nossos países a ritmos diferentes e em fases diversas de implantação. É uma aspiração comum, não obstante esta ampla dissimilaridade de situações, contando entre nós países com experiências de séculos e outros que estão dando os primeiros passos para a institucionalização de um Tribunal de Contas que efectivamente funcione em termos de modernidade e de eficácia e que esteja à altura de dar resposta às exigências de transparência na gestão dos dinheiros públicos que pertencem, ao fim e ao cabo, a toda a comunidade. Isto quer dizer que os recursos públicos têm de ser geridos ao serviço do desenvolvimento sustentado da comunidade, por forma a conseguir a máxima racionalidade na sua utilização.

De acordo com o número 1 do artigo 241º da Constituição da República de Cabo Verde, o tribunal de Contas é o órgão supremo da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe. É a consagração expressa do Tribunal de Contas como órgão de soberania constitucionalmente encarregado de controlar a legalidade e a boa aplicação dos dinheiros públicos.

O exercício das funções de fiscalização representa um grande trunfo para a consolidação da democracia. É uma missão que exige competência e independência, qualidades essas a que devem aliar-se elevados ideais de justiça, profundas convicções democráticas, imparcialidade, firmeza e rigor.

O controlo das finanças públicas por órgãos independentes torna-se assim, um aspecto essencial da Democracia.

É ideia assente, e esta tese foi já sustentada por um eminente especialista das Finanças Públicas da CPLP, que “a modernização do Tribunal de Contas tem tanto a ver com a garantia e o aprofundamento da Democracia e do Estado de Direito, como tem a ver com objectivos de desenvolvimento solidário e duradouro ou sustentável, os quais exigem a máxima mobilização e a melhor utilização dos recursos pú-

blicos, que é um crime contra a pobreza a justiça desperdiçar ou desbaratar”.

Em maior ou menor grau persistem nos nossos países situações em que há valores ou dinheiros públicos que não são garantidos por qualquer forma de controlo efectivamente. Daí resultam ou podem resultar consequências graves como corrupção, desperdício, fraude, ilegalidade e irregularidades diversas. Estamos em crer que devemos caminhar cada vez mais resolutamente no sentido de encontrar os meios e reforçar os mecanismos de controlo que permitam aos Tribunais de Contas apreciar e julgar as contas de tudo quanto envolva a gestão dos dinheiros dos contribuintes da coisa pública, nomeadamente, as empresas públicas, as sociedades de capitais públicos, os concessionários de serviços públicos, assim como os processos de privatizações.

Daí que, para além dos controlos e vistos da fiscalização prévia há necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de gestão e controlo a posteriori, quer da legalidade dos actos, quer da melhoria das actividades da gestão, visando a optimização dos resultados. Refiro-me, nomeadamente, ao julgamento das contas, à realização de auditorias e à elaboração de pareceres sobre a conta geral do Estado.

O Objectivo seria a efectivação oportuna das responsabilidades financeiras reintegratórias ou sancionatórias, de forma clara e célere, tanto pela má gestão como pela violação da lei.

Imposta igualmente ter presente que o alargamento da esfera de competência dos Tribunais de Contas deve ser progressivo e efectivado em função da capacitação dos serviços dos próprios tribunais. Não faz sentido alargar competências quando não se dispõe de recursos humanos suficientemente qualificados para assegurar o cumprimento das responsabilidades dos Tribunais de Contas. Caso contrário, arriscando-nos a cair em situações de impasse prejudiciais ao bom andamento dos negócios públicos.

A humildade que deriva do saber e da competência, o rigor que exclui o protagonismo fácil, a independência completa em relação às lutas partidárias e o respeito pelo segredo de justiça devem ser os princípios norteadores dos Tribunais de Contas e dos seus serviços de apoio na sua actuação como garantes da ilegalidade.

É preciso não esquecer uma dimensão importante de qualquer órgão fiscalizador, qual seja, a sua função pedagógica. É mister que os Tribunais de Contas estejam convenientemente apetrechados em termos de recursos humanos qualificados para orientar os serviços públicos

em matérias pertinentes. Pois, não basta punir, é preciso ensinar e apoiar.

Não devemos subestimar também a necessidade de reforçar os aspectos da fiscalização concomitante da realização das despesas através dos mecanismos do controlo - as inspecções gerais, os outros organismos da Administração Pública e os departamentos dos serviços autónomos, nomeadamente das empresas públicas.

Senhores Presidentes dos Tribunais de Contas

Ilustres Membros das Delegações

Senhores Participantes

Desejo-vos, a terminar, os melhores êxitos nos vossos trabalhos a bem dos nossos povos e do futuro da cooperação e da solidariedade entre os países da Comunidade dos povos de Língua Portuguesa.

Muito obrigado pela vossa atenção.



**Discurso do Presidente do Tribunal de Contas  
de Cabo Verde na Cerimónia de Abertura  
do II Encontro dos Tribunais de Contas  
dos Países de Língua Oficial Portuguesa**



SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA!  
SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA NACIONAL  
SENHORES PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
DE ANGOLA, BRASIL, GUINÉ-BISSAU, PORTUGAL E SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE  
E RESPECTIVAS COMITIVAS!  
SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA!  
SENHORES MEMBROS DO GOVERNO!  
SENHOR PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA!  
SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DA PRAIA!  
DISTINTOS MEMBROS DO CORPO DIPLOMÁTICO!  
CAROS COLEGAS MAGISTRADOS!  
ILUSTRES CONVIDADOS!  
MINHAS SENHORAS E MEUS SENHORES!

Antes de mais gostaríamos de exprimir ao Mais Alto Magistrado da Nação, SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, o nosso profundo agradecimento por ter tão prontamente aceite o nosso convite para residir a esta Cerimónia Oficial de Abertura do II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa.

Efectivamente a presença neste acto de V<sup>a</sup>. Ex<sup>a</sup>., Senhor Presidente da República, demonstra a sensibilidade que no exercício das suas elevadas funções tem demonstrado no que respeita à necessidade imperiosa de haver, num país de poucos recursos como o nosso, uma gestão criteriosa dos bens públicos. Aliás, a actuação de V<sup>a</sup>. Ex<sup>a</sup>. tem sido

na verdade exemplar, demonstrando, como temos dito e repetido inúmeras vezes, que o exemplo de uma correcta utilização dos bens públicos deve vir de cima das mais altas autoridades nacionais.

Impõe-se que se instale de vez entre nós uma cultura de rigor na utilização dos recursos públicos por forma a que a população - o destinatário da acção pública - possa dela tirar as maiores utilidades possíveis, assumindo nessa perspectiva a actuação do Presidente da República a maior relevância.

SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA!

SENHORES PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA!

Em Junho de 1995 realizou-se em Lisboa o I ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA que institucionalizou os encontros regulares entre os mesmos Tribunais. Uma das decisões ali tomadas foi a designação, por unanimidade, de Cabo Verde para acolher este II Encontro que ora se inicia.

Se, para nós, tal decisão implicava uma grande responsabilidade, dadas as previsíveis dificuldades que iríamos encontrar na realização de tal evento, por outro lado, regozijamo-nos com essa designação pois traduz algum encorajamento no sentido de o Tribunal de Contas

de Cabo Verde prosseguir o caminho, muitas vezes agreste, que vem trilhando de contínuo desenvolvimento institucional no desempenho das suas atribuições de controlo financeiro externo e independente. E foi com muita dedicação que os nossos serviços se empenharam devidamente nessa tarefa de modo a não se defraudarem as expectativas criadas.

Assim, é com maior prazer que damos as BOAS VINDAS a todas as delegações desejando que esta curta estadia entre nós seja de proveitoso trabalho, por um lado, e seja devidamente aproveitada para proporcionar aos nossos ilustres visitantes algum conhecimento da realidade caboverdiana, a que já nos habituámos a designar por “mora-beza crioula”, que vos acolhemos entre nós.

SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA!

SENHORES PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA!

ILUSTRES CONVIDADOS!

Nunca é demais realçar a importância que o controlo financeiro independente assume num Estado de Direito Democrático (vd. Artigo 2º da Constituição da República de Cabo Verde).

A actividade financeira é empreendida pela acção pública que tem por objecto o dinheiro, a gestão directa e o movimento do dinheiro público, cujo ciclo começa com a obtenção dos rendimentos, devendo-se destacar os de natureza coactiva (impostos e taxas) extraídos das economias privadas, passando pela sua gestão e termina no momento em que o Estado emprega ou gasta as entradas obtidas na forma de bens ou serviços com o objectivo de satisfazer necessidades públicas. Ela é sempre instrumental em relação aos fins últimos do Estado - a segurança pública, a defesa, a diplomacia, a realização do Direito, a prestação do ensino, da saúde, da habitação, etc. - os quais não são atingidos se não houver o necessário suporte financeiro.

A actividade financeira não é de forma alguma uma realidade estática mas sim essencialmente dinâmica que tem evoluído significativamente sobretudo com a crescente intervenção do Estado nos diversos sectores da vida económica e social da sociedade contemporânea.

Nas Finanças do Estado Liberal o princípio fundamental é de limitar ao mínimo as actividades do Estado, de as confinar tanto quanto possível às tarefas tradicionais de polícia, diplomacia, defesa e justiça, reservando tudo o mais à actividade privada. No domínio económico o Estado deve abster-se de intervir e deixar que as iniciativas individuais e privadas, a livre concorrência e as leis do mercado joguem um papel decisivo. A finalidade das finanças num Estado Liberal é meramente de fornecer ao Estado os recursos necessários para cobrir as despesas das tarefas administrativas que lhe estão reservadas. O essencial é que as finanças públicas tenham a menor influência possível sobre as finanças privadas e a actividade dos particulares.

Modernamente, porém, vem-se assistindo a uma profunda evolução nas finanças públicas, não só no que respeita aos meios, como aos processos técnicos e à concepção das próprias finanças, aos fins que se apontam ao Estado.

As despesas públicas vêm assumindo um peso cada vez mais significativo em relação aos rendimentos nacionais. Este crescimento considerável traduz uma evolução profunda do papel do Estado. Este não se limita às funções tradicionais. Passa a intervir na vida económica e social, designadamente para estimular a produção em período de crise, impedir o aumento desenfreado de preços e manter o poder de compra da moeda nacional em períodos de inflação, para assegurar uma melhor distribuição da riqueza, promover uma política de desenvolvimento investindo na infraestruturização nacional ou para cobrir um défice da tesouraria ou um défice orçamental ou para esterilização do poder de compra através do recurso ao crédito.

Ao Estado Liberal sucede o chamado Estado Providência. As Finanças Públicas não constituem apenas um meio de o Estado moderno assegurar a cobertura das despesas da sua administração mas também, e sobretudo, um meio de intervir na vida económico-social. Actualmente procura-se determinar qual o modelo ou a via para um melhor Estado/Providência. O chamado Estado Social não pode demitir-se da sua função social, de protecção e apoio das camadas sociais mais desfavorecidas. “O melhor Estado”, de que hoje se fala, tem de ser equacionado, em primeiro lugar, em função das áreas em que o Estado deve intervir, e, em segundo lugar, como intervir ou de

que forma deve intervir para proporcionar as maiores utilidades à população.

Num Estado Social e modelador da vida económica, as finanças públicas assumem consequentemente um papel da maior relevância, dado o seu alcance na prossecução dos múltiplos fins do Estado em ordem a proporcionar aos cidadãos o tão procurado bem-estar social e económico, através da realização dos objectivos de natureza política, económica e administrativa, assumindo as preocupações sociais do Estado perante os mais desfavorecidos um imperativo a que não pode alhear-se.

Tendo em atenção essa grande importância que as finanças públicas assumem actualmente na vida dos povos e nações, mormente em sociedades democráticas, torna-se imperioso que o controlo das finanças públicas pelo povo e por órgãos independentes constitua uma dimensão essencial e expressão da propriedade e da iniciativa que os cidadãos transferem para o Estado através dos impostos. A Democracia tem de ser também e necessariamente Democracia Financeira.

Como resulta da Constituição Caboverdiana de 1992 o primado do poder financeiro reside no Parlamento, o órgão competente para as grandes decisões financeiras, nomeadamente a votação e aprovação

do orçamento do Estado, incluindo os impostos e a dívida pública, e a tomada de contas do Governo e da Administração Pública.

Não menos importante é o respeito pela Administração financeira dos princípios e regras, definidos pelo Parlamento em colaboração com o Governo, cuja aferição é feita pelo órgão de controlo independente. A actividade financeira pública não é efectivamente alheia ou neutra a valores e princípios técnicos.

Princípios como os da legalidade, da capacidade contributiva, irretroactividade da lei fiscal, transparência e outros informam permanentemente a actividade financeira pública. Assim é que a Constituição da República dispõe designadamente que os impostos são criados por lei, a lei fiscal não tem efeito retroactivo - artigos 95º, nº 2, e 96º - e que “a Administração Pública prossegue, com respeito pela Constituição e pela lei, o interesse colectivo, devendo a sua actuação reger-se pelos princípios da justiça, da transparência e da imparcialidade” - artigo 262º, nº 1.

Cabe notar que a legalidade não pode ser entendida apenas em sentido estrito e formal do termo, como sendo a compatibilidade ou não contradição com a lei vigente e a exigência de lei prévia ou precedência da lei, como ainda em sentido amplo e substancial de modo a en-

globar a própria regularidade financeira - inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação das despesas públicas - e ainda a eficácia, economia e eficiência da gestão financeira, enquanto medidas de controlo da gestão.

Na apreciação da actividade financeira pública joga um papel insubstituível o controlo financeiro externo e independente - exercido por Tribunais de Contas ou por instituições congéneres organizadas sob a forma de Auditores ou Controladores Gerais - que seja capaz de aferir a observância dos critérios mencionados, contribuindo assim de forma decisiva para uma melhor utilização dos recursos públicos.

Nesta perspectiva não se pode perder de vista que o controlo financeiro constitui um factor importante de desenvolvimento, pois interessa saber não apenas o que se gasta ou o quanto se gasta mas também se esses bens públicos utilizados são bem geridos e colocados ao serviço do desenvolvimento, garantindo a máxima racionalidade e a maior utilidade social na sua utilização.

Para utilizar as palavras do Professor Doutor Sousa Franco (in “Revista do Tribunal de Contas”, nº 25, Tomo , página VI) diríamos que “a modernização do Tribunal de Contas tem tanto a ver com a garantia e o aprofundamento da democracia e do Estado de Direito, efecti-

vando os direitos dos contribuintes, como tem a ver com objectivos de desenvolvimento solidário e duradouro ou sustentável, os quais exigem a máxima mobilização e a melhor utilização dos recursos públicos, que é um crime contra a pobreza e a justiça desperdiçar ou desbaratar”.

É indispensável que o órgão de controlo seja efectivamente independente, pautado o desenvolvimento das suas actividades por critérios estritamente técnicos, não haja qualquer tipo de interferência de ordem política na sua actividade e possa através da publicidade nomeadamente das suas decisões, planos de actividades e relatórios anuais dar satisfação pública sobre a forma como são utilizados os recursos públicos de forma que a opinião pública esteja devidamente informada.

São sintomáticos e reflectem na verdade essa nova concepção da Democracia Financeira a criação e o reforço institucional de órgãos independentes de controlo financeiro sobretudo nos países do Leste Europeu e resultantes da extinção da União Soviética, bem como em vários países do Terceiro Mundo, que evoluíram de regimes totalitários para regimes democráticos.

SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA!

No nosso País e apesar da inegável desenvolvimento do TCCV nos últimos quatro anos, têm-se constatado algumas posições que não se encontram de forma alguma em sintonia com a evolução sumariamente indicada no campo das finanças públicas e do controlo financeiro independente, e que só podem dever-se a uma visão desajustada do papel do controlo financeiro externo e independente numa sociedade democrática.

Assim é que o maior obstáculo ao desenvolvimento que o TC enfrentado consiste na não regulamentação desde 1993 do quadro privativo, do estatuto remuneratório e das carreiras profissionais do pessoal dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas, em inobservância do disposto no artigo 43º da lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho. (Recorde-se que logo após a entrada em vigor da Lei 84/IV/93 ou mais precisamente em Agosto de 1993, ao abrigo do artigo 10º, nº 1 alínea e) da mesma lei, o TC apresentou ao Governo uma proposta concernente à matéria).

Por outro lado não pode o TC também fiscalizar a execução do Orçamento do Estado e emitir parecer sobre as Contas Gerais do Estado se não puder fiscalizar a Caixa Geral do Tesouro, sediada no Banco

de Cabo Verde. Não podemos pois deixar de emitir sérias dúvidas sobre a constitucionalidade do artigo 63º da Lei orgânica do Banco de Cabo Verde (aprovada pela Lei nº 2/V/96, de 1 de Julho) que retira esta Instituição da jurisdição do TC, por colidir, em nosso entender, com o disposto no artigo 99º da Constituição.

É necessário que o princípio do Direito Financeiro da perseguição dos dinheiros públicos pelo órgão de controlo externo e independente, qualquer que seja o utilizador - entidade pública ou privada - e seja qual for a situação concreta, seja respeitado na sua plenitude. Aonde houver utilização de dinheiros públicos terá de haver fiscalização do TC.

Controlar a actividade financeira pública na sua globalidade, designadamente nos domínios do património público, receitas e despesas, tesouraria, crédito público, subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de responsabilidade do Estado e outras entidades públicas, não constitui tarefa fácil. Isto porque a complexidade do fenómeno financeiro nos nossos dias, de que cabe assinalar a multiplicidade das entidades públicas, diferentes níveis e instâncias de decisão financeira como corolário do fenómeno da descentralização, que no seio do Estado desenvolvem essa actividade financeira - institutos públicos, cofres e serviços autónomos em geral, em-

presas públicas e mistas, autarquias locais e suas associações, além dos serviços simples integrados nos departamentos governamentais - implica necessariamente um elevado grau de organização, capacidade e eficácia do órgão de controlo financeiro.

Sem meios financeiros ao seu dispor, de que cabe realçar a falta de um orçamento privativo, autónomo e não integrado no do Ministério das Finanças, e sem pessoal técnico em quantidade e qualidade desejáveis, não poderá o Tribunal de Contas cumprir os imperativos constitucionais de fiscalizar a execução do Orçamento do Estado e a legalidade das despesas públicas - artigos 99º e 241º, nº 1, da Constituição da República de Cabo Verde de 1992 - e muito menos com aquela actualidade que um efectivo e útil controle financeiro exige.

Não é compreensível que o Tribunal de Contas não possa fiscalizar certas áreas da actividade financeira pública e montantes elevados de dinheiros públicos por falta de meios, quando se assiste a frequentes desperdícios resultantes de irregularidades financeiras continuamente detectadas pelo Tribunal, em virtude do exercício das suas funções (vd. Acórdãos do TC publicado no Boletim Oficial), com graves prejuízos sobretudo para os estratos sociais mais desfavorecidos da população e com desrespeito pela Constituição e pela lei ordinária.

O fortalecimento do Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo do controlo financeiro externo e independente, de modo a poder exercer um controlo efectivo sobre toda a utilização dos dinheiros públicos é um imperativo nacional que tem que ser assumido por todas as autoridades públicas de forma clara e descomplexada por se tratar de matéria do interesse nacional.

Ao Parlamento cabe por lei definir e modernizar o quadro legal de actuação do Tribunal de Contas e ao Executivo pôr ao seu dispor os meios indispensáveis para poder exercer com independência, rigor e eficiência a sua missão, de modo a poder dar-se cumprimento aos mencionados preceitos da Constituição da República.

Permita-nos, Senhor Presidente da República, como pensamos ser nosso dever, destacar, entre outras, as seguintes proposições com vista ao desenvolvimento e modernização do Tribunal de Contas de Cabo Verde e a um melhor controlo financeiro independente:

1ª a regulamentação do artigo 43º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho, (infelizmente ainda não concretizada, apesar de já terem transcorridos mais de três anos sobre a sua entrada em vigor) de modo a que se reestruturem a organização dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo, as carreiras profissionais e se preveja uma tabela

remuneratória compatível com as suas exigentes funções inspectivas em cumprimento dos princípios constantes da mencionada lei, condição “sine qua non” para a fixação de um quadro de pessoal técnico estável e de formação pluridisciplinar;

2ª o reforço institucional do TC, tanto através dos poderes (com uma revisão da lei em vigor ou com um novo quadro legal) como dos recursos materiais e humanos, que lhe permitam, entre outros, efectuar o controlo financeiro segundo métodos modernos de auditoria ou seja um controlo financeiro mais perfeito e realista que o controlo tradicional e superficial feito nos gabinetes e limitado à análise de documentos que são remetidos ao Tribunal;

3ª a dotação da instituição de autonomia financeira, mediante um orçamento privativo directamente aprovado pelo Parlamento e executado por um conselho administrativo, por forma a garantir uma efectiva independência da Instituição, na vertente da autonomia funcional, e a evitar entraves decorrentes da materialização do seu plano anual de actividades, o que aliás decorre de recomendações da INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Superiores do Controlo Financeiro independente);

- 4<sup>o</sup> a consagração clara do TC como órgão supremo e independente do controlo financeiro do Estado, com a categoria de Supremo Tribunal, que felizmente já consta da lei, mas que é frequentemente desrespeitada de forma ostensiva, sobretudo em actos protocolares, e como órgão de auditoria das finanças públicas;
- 5<sup>a</sup> a necessidade de se criar e/ou por a funcionar com um mínimo de eficiência no seio de cada departamento governamental e de cada serviço dotado de autonomia, incluindo as autarquias locais, um órgão de controlo financeiro interno que coopere de perto com o TC na realização do controlo financeiro;
- 6<sup>a</sup> a necessidade de se alargar a competência do TC à fiscalização do sector empresarial do Estado, conferindo-se poderes para o controlo financeiro sucessivo ao menos através da elaboração de relatórios ou pareceres em processos de auditoria;
- 7<sup>a</sup> a necessidade de uma legislação que regule o fornecimento de bens e serviços à Administração, de modo a respeitarem-se os princípios da igualdade e transparência nessa matéria;
- 8<sup>a</sup> a cooperação efectiva com o Parlamento, órgão de fiscalização política do Executivo, em particular com a Comissão especializada

da Economia e Finanças, bem como com o Governo, Autarquias Locais e restantes órgãos de gestão aos quais se dirigem as recomendações do TC;

9ª concepção global do controlo financeiro como um todo integrado, em que figure em primeiro lugar o TC, enquanto órgão supremo de controlo das finanças públicas, e, em seguida, as diversas Inspeções Gerais e demais serviços que no seio da Administração Pública exerçam funções inspectivas;

10ª a necessidade de uma regulamentação normativa global que inclua a organização, competência e funcionamento do Tribunal, dos seus Serviços de Apoio e o regime dos emolumentos;

11ª a clarificação de um sistema que permita ao TC ter fácil acesso às mais diversas informações necessárias ao acompanhamento da execução do Orçamento do Estado.

12ª a dotação da Instituição de melhores instalações;

13ª a criação de uma delegação regional do TC com sede em São Vicente, com vista a desconcentrar os serviços da Sede;

14<sup>a</sup> a nomeação pelo Presidente da República dos juizes do TC deve ser precedida de selecção mediante concurso público, de modo a garantir-se a sua elevada qualificação profissional;

15<sup>a</sup> a necessidade de um Magistrado do Ministério Público estar afecto ao TC a título permanente e em regime de exclusividade.

Tendo em atenção as necessidades e preocupações expostas que devem merecer satisfação mais ou menos imediata, o TC de Cabo Verde deve continuar a aperfeiçoar os seus recursos humanos, de modo a que o controlo se modernize e se torne mais eficaz; organizar acções de formação e de divulgação das suas actividades no seio dos seus Serviços de apoio e no seio da Administração Pública; autonomizar as funções de controlo preventivo, análise e julgamento de contas e realização de auditorias; divulgar a imagem da Instituição junto da opinião pública com o objectivo de demonstrar a importância da sua função; continuar a desenvolver as suas relações de cooperação internacional com vista a melhorar.

# CAPÍTULO II

TEMAS APRESENTADOS  
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS



Realizou-se na cidade da Praia, Cabo Verde, nos dias 27 a 31 de Outubro de 1996, o ***II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa***.

Nesse ***Encontro*** foram apresentados e debatidos:

- Tema I - “**Os Tribunais de Contas e as Privatizações**”
- Tema II - “**Garantia de Independência dos Tribunais de Contas**”

Publicam-se, seguidamente, as comunicações apresentadas por cada uma das Delegações.



A N G O L A



Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Cabo-Verde  
Senhores Presidentes dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa  
Meritíssimos Juizes  
Senhor Secretario Geral da Comissão Mista

É pela primeira vez que participo em representação do meu belo país, Angola, em tão alto forum internacional por ocasião da realização do II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, neste país, Cabo Verde, particularmente na Cidade da Praia, facto pelo qual me sinto profundamente regozijado .

Gostaria de agradecer, desde já, ao Excelentíssimo Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, todo o carinho sobretudo o acolhimento pelas magnificas condições que se dignou mandar diligenciar especialmente, para mim e para a Delegação que me acompanha.

Como é do vosso conhecimento, a Comissão que ora represento, era presidida pelo meu antecessor Venerando Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo de Angola, Dr. Rui Cruz, que pediu e foi deferida

a sua demissão (exoneração) do cargo de Magistrado Judicial, cessando subsequentemente as funções de Presidente da já aludida Comissão Instaladora.

Importa referir que neste momento desempenho as funções de Juiz de Direito da 3ª Secção (então conhecida por Juízos Criminais) do Tribunal Provincial de Luanda acumulando com as de Secretário Administrativo do Cofre Geral da Justiça (que se encontra na fase de instalação) e as de Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, depois de ter exercido, em regime de acumulação durante 10 anos, as funções de gestor dos orçamentos de várias instituições, nomeadamente:

Ministério da Justiça

Procuradoria Geral da República

Policia Judiciária (DNIC)

Direcção Nacional dos Estabelecimentos Penitenciários

Direcção Nacional dos Registos e Notariado

Direcção Nacional de Identificação Civil e Criminal

A República de Angola, em face das alterações introduzidas pela Lei nº 23/92, de 16 de Setembro - Lei da Revisão Constitucional - define-se claramente, como um Estado Democrático, de direito, as-

sente no modelo de organização do Estado baseado na separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania.

Dentre as substanciais alterações então introduzidas ressalta a parte respeitante à administração da justiça e à organização judiciária consagrando os Tribunais como órgãos de soberania, em conformidade com o estabelecido no Artigo 53º da Lei Constitucional da II República.

No tocante à organização e funcionamento reitera de harmonia com as alíneas c) e e) do artº 54º da aludida Lei Constitucional, o princípio da separação e interdependência de funções dos órgãos de soberania e igualmente o da descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da unidade da acção governativa e administrativa.

A competência para administrar justiça foi em obediência ao artº 120º da Lei Constitucional deferida aos Tribunais, que no domínio do controlo dos dinheiros públicos se reputou como imperativo democrático, a criação do Tribunal de Contas, considerado como instrumento fundamental, para assegurar um maior rigor e disciplina das finanças públicas, estrutura que encontra apoio no ponto nº 3 do Artº 125º da Lei Constitucional.

Com efeito, foi publicado no Diário da República, I série, nº 15/96, a Lei nº 5/96, de 12 de Abril, que aprova a Orgânica do Tribunal de Contas cuja implementação se preconiza para breve.

Passando agora e concretamente ao Tema I, que se reporta aos Tribunais de Contas e às privatizações, Angola ou seja pelo facto de ainda não ter entrado em funcionamento o Tribunal de Contas não existe “ipso factum” nenhuma experiência, pelo que ficou prejudicado a sua oportuna apresentação para discussão nesta secção, embora exista alguma legislação que deixaremos para a vossa inestimável apreciação (Lei nº 10/94, de 31 de Agosto - Diário da República nº 38).

Todavia, não deixaremos de acolher a vossa experiência e preciosos ensinamentos recolhidos sobre e matéria pelos países aqui representados.

Se o Tribunal de Contas já tivesse condições de funcionamento a legislação já aprovada permitiria ao Tribunal controlar os processos de privatizações a vários níveis:

- 1 - Desenvolvendo auditorias especiais “in loco”;

2 - Do relatório anual destinado ao Parlamento sobre a Conta Geral do Estado em que, segundo a lei já aprovada se deverá apreciar a variação do Património Público;

3 - Ao nível do julgamento das contas das entidades que intervêm nos processos;

E assim com a criação das condições em curso e com a experiência que poderemos obter de outros países estaremos certamente adestrados a iniciar a nossa actividade nesse campo específico

Muito Obrigado

Carlos Menezes Pataca



B R A S I L



## **TEMA I**

### **OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES**

*Por: Marcos Vinícios Vilaça*

*Ministro Presidente*

#### **Sumário**

1. Apresentação
2. Enfoque e Alcance da Tese
3. Desenvolvimento do Tema
  - 3.1. Visão Histórica e Conceitual
  - 3.2. A Experiência Brasileira
  - 3.3. O Acompanhamento das Privatizações pelo Tribunal de Contas da União
4. Conclusões
5. Recomendações



## **1. Apresentação**

Tendo em vista as peculiares diferenças de formas e atribuições das Entidades Fiscalizadoras Superiores participantes deste II ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, e para melhor desenvolvimento da tese que nos cabe formular, permitimo-nos, preliminarmente, alinhar informações sobre o sistema de fiscalização e controle das contas públicas vigente no Brasil, especialmente o papel do seu Tribunal de Contas da União, Órgão Superior de Controle Externo da Administração Federal.

A par disso, e com base na experiência brasileira haurida na prática de acompanhamento do Programa Nacional de Desestatização, pretendemos oferecer algumas recomendações de ordem geral, capazes de interessar aos responsáveis pela árdua incumbência de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos públicos.

## **2. Enfoque e Alcance da Tese**

Nossa tese diz respeito às ações que deve e pode empreender a Entidade Fiscalizadora Superior do meu País ante as privatizações, buscando inferir, a partir daí, sobre a viabilidade do aproveitamento

da experiência do controle brasileiro pelos Órgãos representados neste evento.

O fato de as competências do Tribunal de Contas da União já estarem expressamente definidas na Constituição brasileira não invalida o alcance das medidas que as demais Instituições congêneres podem e devem adotar. O objetivo é o mesmo: o aperfeiçoamento do controle a cargo do Tribunal de cada país integrante deste encontro.

Inicialmente, é oportuno lembrar que o Brasil é uma federação. Nela, os três níveis de governo - o Federal, o Estadual e o Municipal - dispõem, cada um deles, de autonomia política e administrativa nos limites estabelecidos na Constituição Federal.

Para atender aos respectivos encargos, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal - sede da Capital da República - e os Municípios têm assegurados recursos financeiros originários de múltiplas fontes. A aplicação de tais recursos pelos Poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) é fiscalizada, em cada um dos três citados níveis de governo, pelo Controle Interno, mantido em cada Poder, e pelo Controle Externo, este a cargo do Poder Legislativo.

A magnitude e complexidade da função de Controle Externo, relativamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal, bem como a determinados Municípios exigiram a transferência da execução téc-

nica desse Controle Externo, em suas várias órbitas, a um órgão autônomo especializado denominado Tribunal de Contas.

Assim, existem no Brasil o Tribunal de Contas da União, situado na área federal, os Tribunais de Contas Estaduais, do Distrito Federal e os de alguns Municípios, todos independentes e sem vinculação hierárquica com o primeiro.

A Constituição de 1988 reinscreveu, de forma significativamente ampliada, as competências e prerrogativas do Tribunal de Contas da União. Com isso, fortaleceu sobretudo todo o sistema de controle das contas públicas, uma vez que os demais Tribunais existentes seguem, nas órbitas de suas respectivas jurisdições, o modelo federal.

O Texto Constitucional vigente dedicou uma seção inteira à fiscalização dos recursos públicos, consagrando a competência do Tribunal de Contas da União para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Direta - Ministérios e órgãos correlatos - e da Administração Indireta, esta, compreendendo as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e demais sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. De igual modo, compete ao Tribunal julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário. Nesse julgamento, o Tribunal aprecia a legalidade e legitimidade dos atos pra-

ticados pelos responsáveis, como também verifica a boa aplicação dos recursos públicos, observados os princípios de economia, eficiência e eficácia.

No exercício do Controle Externo, pode o Tribunal, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional - Senado Federal ou Câmara dos Deputados - realizar inspeções ou auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes da República, sem quaisquer ressalvas.

No caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, cabe ao próprio Tribunal assinar prazo para que o responsável adote providências corretivas; sustar a execução do ato impugnado; representar ao Poder competente sobre os abusos ou irregularidades verificados, e mais, conforme o caso e a gravidade da transgressão, cominar sanções previstas em lei.

De outra parte, mantém a Constituição de 1988 uma das atribuições mais relevantes do Tribunal de Contas da União: oferecer parecer prévio às contas anuais do Presidente da República a serem julgadas pelo Congresso Nacional, elaborando minucioso relatório sobre a gestão econômica, orçamentária, financeira e patrimonial da União, relativamente a cada exercício fiscal.

Vê-se, portanto, que as competências do Tribunal de Contas da União são muito amplas, compreendendo a fiscalização e o con-

trole sobre todos os atos de gestão da Administração Pública, aí incluídas as privatizações.

### **3. Desenvolvimento do Tema**

#### **3.1. Visão-Histórica e Conceitual da Privatização**

Nascido a partir das discussões sobre a revisão do papel do Estado, o processo de privatização tem como marco histórico a década de oitenta. A partir de então, várias nações começaram a reconhecer os benefícios do mercado e a tomar medidas visando a reduzir a interferência do Poder Público na vida das pessoas.

Não obstante, ainda hoje prospera o debate entre os adeptos do intervencionismo estatal e os defensores do liberalismo - ou do neoliberalismo - econômico, cada lado apresentando suas razões.

De qualquer forma, vêm prevalecendo os argumentos favoráveis à diminuição da importância relativa da produção pública na economia, sendo que a experiência de cada país resulta do seu processo histórico, cultural e político, bem como da conjuntura econômica - nacional e internacional - e do modo como cada economia em particular é afetada pelas ações do Estado.

Na realidade, as privatizações em todo o mundo já deixaram de ser expressão de uma ideologia, situando-se atualmente muito mais no plano do pragmatismo, frente aos resultados conseguidos com esse instrumento de ação governamental, que nem de longe deve se confundir com o menosprezo ao patrimônio público.

O fato é que, segundo dados apresentados no simpósio sobre auditoria de privatização, realizado no Cairo/Egito, em outubro/95, dos 165 países membros da INTOSAI, 81 promoveram algum tipo de privatização, totalizando mais de 196.000 empresas. A grande maioria ocorreu na Europa Oriental e Central, em particular na Rússia (106.700), Albânia (33.100), República Tcheca (25.200), Hungria (9.400) e Alemanha (7.800). Fora dessa região, as privatizações ocorreram principalmente no Egito (835), Nicarágua (300), México (252) e Reino Unido (206). O caso às avessas é o de Cuba.

No Brasil, existe o reconhecimento de que a política de privatização, expressa pelo Programa Nacional de Desestatização - PND, não é apenas um processo administrativo de alienação de ações de que é titular o Poder Público. Corresponde, na verdade, a uma tônica de modernidade que, concentrando a presença do Estado em atividades essenciais de interesse geral, restitui à iniciativa privada o comando da economia em áreas nas quais, ausente o pressuposto da intervenção estatal, devem prevalecer os princípios constitucionais do exercício da livre iniciativa e da concorrência.

O Estado, devendo concentrar-se na prestação de serviço fundamentais, retira-se de áreas por ele até então ocupadas, para melhor desempenhar os poderes-deveres que marcam sua destinação política.

A realidade brasileira parece indicar que a nossa sociedade caminha para o pleno reconhecimento de que, ante as evidentes dificuldades econômico-financeiras vividas pelos diversos níveis de governo do País, o Estado não pode mais continuar funcionando como fonte permanente dos investimentos de que necessita o conjunto da economia para a retomada do desenvolvimento nacional.

É bom deixar claro que a opção por uma política de privatização não prejudica o papel regulador do Estado. Sua função normativa é vista como indispensável mesmo em países considerados avançados no campo da desestatização.

No aspecto conceitual, embora haja controvérsia entre os estudiosos da matéria, predomina a definição de que a privatização corresponde ao processo de transferência à iniciativa privada de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público, abrangendo também a abertura do capital social, alienação de participações acionárias, desativação e extinção. No sentido mais amplo, o conceito pode abranger ainda as concessões, permissões e autorizações de serviços públicos.

### **3.2. A Experiência Brasileira**

Como visto, as privatizações no Brasil se inserem no objetivo geral de reforma do setor público, de forma a permitir que o Estado deixe a cargo dos particulares a organização e exploração direta das atividades econômicas.

Desse modo, a política de privatização brasileira surge como parte integrante de um processo de reformulação da área governamental, cuja evolução pode ser vista de acordo com as fases apresentadas a seguir, tendo-se em consideração somente o nível federal, vez que as ocorrências nas outras esferas de governo (Estados e Municípios) têm menor representatividade.

#### Primeira fase - período 1981 - 1985

Em julho de 1981, foi criado, por meio do Decreto nº 86.215, o primeiro programa de desestatização do País. Entre outras medidas, essa norma restringiu a criação de empresas estatais e fixou diretrizes para a transferência de entidades públicas ao setor privado. À época, a definição dos modelos de privatização ficaram a cargo de uma comissão especial, que, para esse fim, levava em conta as características da empresa que seria alienada.

Nessa primeira fase, o programa alcançou 42 empresas. Foram privatizadas vinte, enquanto três foram transferidas aos Governos Estaduais, três constituíram objeto de fusão, quatorze foram incorporadas a outras estatais e duas foram transformadas e incorporadas à Administração Direta do Governo Federal.

Importa assinalar que a maioria das empresas privatizadas nessa fase havia passado ao controle governamental devido a problemas financeiros de seus antigos proprietários.

Na ocasião, a conjuntura econômica dificultava a efetivação de um programa de desestatização com maior abrangência. Os índices de inflação eram elevados, exigindo do governo uma política de controle de preços, salários e tarifas públicas. Havia também receio quanto à transferência de setores produtivos estratégicos à iniciativa privada.

#### Segunda fase - período 1985 - 1989

Nessa etapa, continuaram as privatizações de pequenas empresas anteriormente absorvidas pelo Poder Público devido a insucesso na administração dos antigos donos. Entretanto, o programa foi modificado para ter maior abrangência. Com o Decreto nº 91.991/85, foram definidas as seguintes formas de privatização: a) transferência de todas as ações representativas do controle acionário;

b) transferência integral ou de parte das ações representativas do capital votante; c) pulverização do capital social; d) transferência do controle para administradores; e) venda ou cessão de direitos de subscrição; f) privatização de gestão; g) abertura do capital social (privatização parcial); h) desativação e liquidação; e i) incorporação, fusão e cisão.

Com esse novo enfoque, o programa abrangeu mais 42 empresas. Foram privatizadas dezoito, enquanto duas foram incorporadas, quatro tiveram suas atividades encerradas e dezoito foram transferidas para os Governos Estaduais.

#### Terceira fase - período 1990 - 1996

Com a vigência da Lei nº 8.031/90, a privatização brasileira adquiriu caráter de um programa de governo voltado efetivamente para a reforma do Estado, sendo fixado ali como objetivo fundamental a promoção do reordenamento da posição do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada as atividades econômicas que não necessitem ser exploradas pelo setor público. E, ao mesmo tempo, deve permitir a concentração de esforços da administração pública nas áreas em que sua presença se faça imprescindível, buscando, ainda, contribuir para a redução da dívida pública federal e o saneamento financeiro do setor estatal.

Sob a denominação de Programa Nacional de Desestatização - PND, foi ele criado no âmbito do mais alto nível hierárquico do governo, tendo atualmente como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização, subordinado diretamente ao Presidente da República, com a seguinte composição: o Ministro do Planejamento e Orçamento, na qualidade de Presidente, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Ministro da Fazenda, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado e o Ministro da Indústria, Comércio e do Turismo.

A esse Conselho compete administrar toda a execução do programa, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, recomendar ao Presidente da República a inclusão ou exclusão de empresas, serviços públicos e participações minoritárias no PND, e ainda expedir normas regulamentares pertinentes.

A referida Lei nº 8.031/90 criou também o Fundo Nacional de Desestatização, ente de natureza contábil constituído pela vinculação, a título de depósito, da totalidade das participações diretas ou indiretas da União em sociedades incluídas no PND, sendo administrado por um gestor - o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES -, a quem compete assegurar o apoio administrativo e operacional necessário à execução do PND.

Com isso, incumbe ao BNDES fornecer as informações necessárias ao Conselho Nacional de Desestatização, assim como promo-

ver as licitações para a contratação de empresas de consultoria econômica, avaliação de bens e de auditoria indispensáveis ao processo de alienação. No caso de desestatização de serviços públicos, o Conselho poderá recomendar outro órgão da administração direta para executar e acompanhar o processo, e quando se tratar de instituição financeira, a privatização poderá ser feita pelo Banco Central do Brasil, diretamente ou por meio de empresa especializada.

Ainda segundo a Lei nº 8.031/90, o processo de desestatização deve compreender as seguintes etapas:

- inclusão, no PND, da empresa a ser privatizada, por proposta do Conselho competente, mediante Decreto do Presidente da República;

- contratação de empresas de consultoria e auditoria independente, com a finalidade de promover a avaliação econômico-financeira, programar as diversas fases do respectivo processo e aferir a regularidade dos procedimentos adotados;

- aprovação, pelo Conselho competente, do projeto de privatização, incluindo o preço mínimo de venda;

- abertura pública do processo por intermédio da divulgação de editais;

- alienação das ações por meio de leilão público; e

- liquidação financeira da operação.

A lei atual prevê as seguintes formas operacionais do programa de privatização: a) alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores; b) abertura de capital; c) aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial de direitos de subscrição; d) transformação, incorporação, fusão ou cisão; e) alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; e f) dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos.

O procedimento mais utilizado vem sendo o leilão de pacotes de ações entre investidores pré-selecionados, com o preço mínimo baseado em avaliações feitas por consultores independentes, por meio do método do fluxo de caixa descontado.

Por questões ligadas à estratégia de implementação, foram escolhidas primeiramente para privatização nessa última fase empresas dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, cujos produtos tinham influência direta nos custos da indústria nacional, mas que poderiam ser controlados via mercado. Assim, a uma provável elevação dos preços dos produtos do setor, o governo teria como resposta a abertura da economia e a redução do imposto de importação. Com isso, após a estabilização da economia, outros setores seriam incluídos no processo.

No período de 1991-1992, foram discutidos muitos aspectos do programa, resultando em mudanças significativas introduzidas posteriormente. A principal crítica tinha a ver com os desvios observados no processo, especialmente no tocante à aceitação de títulos de longo prazo como moeda de privatização e a pouca utilização de moeda corrente. Também mereceram contestação os resultados negativos do programa no nível de emprego do País, assim como a cartelização de setores da economia.

Tais críticas levaram o governo a introduzir na ocasião alterações no programa, objetivando dar ênfase à democratização do processo, passando a permitir o uso de vários outros tipos de créditos contra o Tesouro Nacional e a participação de investidores estrangeiros.

Também foram promovidas mudanças de ordem operacional, com destaque para: a) obrigatoriedade de utilização de moeda corrente; b) amplo acesso aos laudos de avaliação; c) participação de representantes dos empregados e da empresa a ser vendida nas decisões mais importantes sobre a privatização; e d) obrigatoriedade para os novos controladores de realizarem investimentos em preservação do meio-ambiente.

Na mesma época, foram discutidos ainda outros pontos do processo, porém sem qualquer decisão por parte do governo: o im-

pacto fiscal do programa, a democratização do capital das empresas e a destinação dos recursos arrecadados em moeda corrente.

Nessas circunstâncias, foram privatizadas quatro empresas em 1991 e outras quatorze em 1992, sendo arrecadados US\$ 3,87 bilhões, dos quais apenas US\$ 15,7 milhões em moeda corrente e o restante em títulos.

Em 1993, foram privatizadas mais seis empresas, com o resultado de US\$ 2.286,7 milhões, dos quais US\$ 157,9 milhões em moeda corrente e o restante em títulos.

Em 1994, apenas três empresas passaram para a iniciativa privada. Houve ainda a venda de ações remanescentes de cinco empresas já desestatizadas e oito leilões de participações minoritárias.

A partir daquele ano (1994), a participação de moeda corrente no pagamento das empresas privatizadas foi fixada em, no mínimo, 10%, excetuada somente a EMBRAER, que foi paga integralmente com títulos.

Com a posse do atual governo, em 1995, a privatização entra em novo estágio, caracterizado pela inclusão das empresas prestadoras de serviços públicos, merecendo destaque a edição da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Mediante alteração da Lei nº 8.031/90, foi ampliado o âmbito do programa e redefinidas as competências dos órgãos envolvidos. Foram ainda tomadas medidas

para tornar mais atrativas as futuras privatizações, principalmente com o envolvimento dos setores de telecomunicações, petróleo e minérios, à vista da aprovação de emendas constitucionais que introduziram as seguintes mudanças: a) abertura à iniciativa privada da exploração dos serviços de gás canalizado; b) eliminação da diferença entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional; c) autorização para que empresas constituídas sob a lei brasileira, e que tenham sede e domicílio no País, realizem pesquisa e lavra de minérios; d) autorização para que a União contrate, com empresas estatais ou privadas, atividades de exploração de petróleo; e e) autorização para que a iniciativa privada explore serviços de telecomunicações.

Com idêntica finalidade, o Conselho Monetário Nacional eliminou o desconto de 25% que incidia sobre o valor de face dos bônus da dívida externa.

Com isso, foram vendidas naquele ano (1995) sete participações minoritárias e uma empresa (a Excelsa), com uma arrecadação de US\$ 973,10 milhões. Registre-se aí a boa participação (32,3%) de moeda corrente como meio de pagamento.

No presente exercício de 1996, já tivemos cinco privatizações, ao preço de US\$ 2.734,7 milhões, estando previstas mais cinco até o final do ano.

Para 1997, a previsão é de que sejam privatizadas mais sete empresas.

### **3.3 O Acompanhamento das Privatizações pelo Tribunal de Contas da União**

Apesar das diferenças existentes entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores, no que concerne às suas competências e atribuições, acreditamos que o conhecimento a respeito da forma de atuação da instituição brasileira nesse campo possa ser útil ao aperfeiçoamento dos métodos empregados a respeito pelas entidades participantes deste encontro.

É claro que o grau de participação das EFS no controle dos processos de privatização depende fundamentalmente do mandato que elas recebem da respectiva legislação. Advém daí inclusive o tipo de controle que é realizado (prévio, concomitante ou posterior).

O certo é que se faz imperioso algum controle oficial sobre essas privatizações, vez que se trata da transferência de patrimônio público a particulares.

No caso brasileiro, as competências do Tribunal de Contas da União estão fixadas na Constituição, sendo bastante amplas, como visto no item 2 deste trabalho.

Nossa sistemática de acompanhamento teve início em 1991 e vem evoluindo à medida das necessidades. No começo, a ênfase maior era para os aspectos de legalidade. Hoje, o Tribunal emite parecer sobre a economia, eficiência e eficácia do programa, inclusive

para fins de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

Com essa ótica, a análise que nos cabe realizar deve resultar na formação de juízo não apenas sobre a legalidade dos procedimentos administrativos, mas também sobre o valor de venda das empresas e, principalmente, sobre o impacto econômico e social do programa.

Essa tarefa é complexa, requerendo o concurso de funcionários especializados. Daí ter o Tribunal criado grupo de trabalho com atribuição específica de acompanhar os processos de privatização.

Nossa fiscalização nessa área tem seus procedimentos estabelecidos em norma interna (Instrução Normativa nº 07/94 - v. ANEXO IV), que prevê o acompanhamento mediante análise, em seis estágios, dos seguintes documentos e informações, encaminhados de acordo com os prazos ali fixados:

I - primeiro estágio:

- a) razões e fundamentação legal e constitucional da proposta de privatização;
- b) Recibo de Depósito de Ações a que se refere o art. 9º da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990(v. ANEXO V);

- c) mandato de que trata o art. 17 do Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994(v. ANEXO VI);
- d) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados em investimentos ou em inversão financeira de qualquer natureza, inclusive mediante assunção de débitos, realizada na empresa por órgãos e entidades públicas ou sob controle, direto ou indireto, do Governo Federal nos 5 (cinco) anos anteriores à inclusão no Programa Nacional de Desestatização;
- e) data, valor, condições e forma de implementação de renúncia de direito contra entidade privada ou pessoa física cujo montante supere 1% (um por cento) do patrimônio líquido nos 5 (cinco) anos anteriores à inclusão no Programa Nacional de Desestatização;

II - segundo estágio:

- a) processo licitatório para contratação dos serviços de auditoria mencionados no art. 29 do Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994

III - terceiro estágio

- a) processos licitatórios para contratação dos serviços de consultoria a que se refere o art. 31 do Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994;

IV - quarto estágio:

- a) relatórios dos serviços de avaliação econômico-financeira e de montagem e execução do processo de privatização;
- b) relatório do terceiro avaliador a que se refere o art. 31 do Decreto nº 1.204, de 29 de julho de 1994, se houver (v. ANEXO VI);

V - quinto estágio:

- a) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados na adoção de medidas para saneamento financeiro da empresa;
- b) data, valor, condições, forma de implementação, títulos e meios de pagamento utilizados em investimentos ou em inversões financeiras de qualquer natureza, além das previstas na alínea anterior, realizadas na empresa por órgãos e entidades públicas ou sob controle, direto ou indireto, do Governo Federal a partir de sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização;

- c) data, valor, condições e forma de implementação de renúncia de direito contra entidade privada ou pessoa física cujo montante supere 1% (um por cento) do patrimônio líquido a partir de sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização;
- d) proposta de preço mínimo de venda;
- e) aprovação do preço mínimo de venda pela assembleia de acionistas;
- f) ato de fixação do preço mínimo de venda;
- g) edital de alienação das ações;

VI - sexto estágio:

- a) preço final de venda;
- b) prazos, condições e moedas de desestatização utilizadas para liquidação financeira da operação;
- c) relação dos adquirentes, com indicação de nacionalidades e de tipos, preços e quantidades de ações adquiridas;
- d) data, valor e condições de financiamentos concedidos aos adquirentes para compra de moedas de privatização no mercado financeiro;
- e) contratos formalizados, com manifestação do Gestor do Fundo Nacional de Desestatização sobre o fiel cumprimento de seus termos;
- f) relatório e parecer dos auditores independentes;

g) total das despesas administrativas e promocionais incorridas para realização da operação de privatização.

A partir da adoção dessa sistemática de acompanhamento, passou o Tribunal a se pronunciar a respeito de cada processo de privatização, determinando, quando necessária, a implementação de medidas para correção de eventuais impropriedades.

Mais recentemente, por meio de outra Instrução Normativa (nº 10/95), o Tribunal de Contas da União estabeleceu também os mecanismos de fiscalização sobre as concessões, permissões e autorizações de serviços públicos, prevendo igualmente o acompanhamento em seis estágios, à semelhança do que ocorre no controle das privatizações. Neste caso, o controle incide sobre os órgãos concedentes responsáveis pela regulamentação e fiscalização das concessões, com destaque para o preço, a qualidade e a universalidade do serviço público a ser prestado pelas concessionárias privadas.

Voltando ao caso específico das privatizações, queremos adiantar que, não obstante os avanços conseguidos na nossa sistemática de avaliação, o Tribunal de Contas da União continua estudando formas de aperfeiçoamento do controle que lhe incumbe, de maneira que sua atuação possa contribuir para o bom desempenho do programa, em termos de economia, eficiência e eficácia.

Nesse sentido, nos preocupa atualmente o controle sobre a aplicação dos recursos obtidos com as privatizações. Inegavelmente, essa última fase da desestatização (destinação dos recursos obtidos) tem implicação no próprio conjunto dos objetivos que presidem o programa de desestatização. Vale dizer, a destinação incorreta desses recursos compromete o programa quanto aos seus fins. Daí a necessidade de que a fiscalização alcance também, de forma sistemática, esse ponto fundamental.

A preocupação com esse aspecto das privatizações é plenamente justificável, até porque há estudos demonstrando sua possível correlação com as desigualdades inter-regionais. Teme-se que estejamos próximos de uma reconcentração de renda regional estimulada pelas privatizações. Aliás, o alerta do Tribunal de Contas da União sobre tal risco foi formalizado na Sessão Plenária de 24 de julho último, quando se determinou que a matéria fosse objeto de avaliação nas contas do Presidente da República, relativas ao próximo exercício (1997).

Outro aspecto que pode ser aperfeiçoado diz respeito à oportunidade do exercício do controle.

A concomitância da fiscalização deve ser privilegiada, porquanto possibilita uma ação preventiva indispensável para correção tempestiva de procedimentos inadequados. O controle simultâneo pode ser exercido com mais eficiência se exigida maior participação

do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, compartilhando-se esforços mediante adequada distribuição da carga de trabalho. Naturalmente, há que se ter o devido cuidado para não envolver o controle com a gestão do programa, esta a cargo dos órgãos competentes da Administração.

Para concluir este tópico, julgamos pertinentes alguns comentários sobre as conclusões gerais que o Tribunal de Contas da União tem extraído de suas avaliações em torno das privatizações efetivadas no Brasil, oferecendo, a partir disso, subsídios para o aperfeiçoamento do programa em curso.

Primeiramente, é preciso dizer que, em alguns casos, foram frustradas as expectativas de se conseguir a retomada de investimentos nos setores privatizados, de se modernizar o parque industrial do País, de se ampliar a competitividade da economia e de se democratizar a participação no capital das empresas vendidas.

O setor de fertilizantes, por exemplo, passou a ostentar um grau muito elevado de concentração de seu controle. Na área de siderurgia houve a formação de monopólios na fabricação de determinados produtos e até mesmo o fechamento puro e simples de uma das entidades alienadas como mera estratégia empresarial. Sem dúvida, essas práticas desestimulam ou inviabilizam qualquer investimento ou modernização do parque industrial. Certamente também não colaboram para o aumento da competitividade da economia ou

para a democratização do capital. Tudo isso, pela falta de regras claras a respeito da condução dos processos de desestatização.

Tem havido também problemas na fixação dos preços mínimos de venda das empresas a serem alienadas, especialmente quanto à aplicação do método do valor presente do fluxo de caixa líquido esperado, em que, por vezes, as taxas de desconto utilizadas têm sido superestimadas, resultando no aviltamento do valor das empresas privatizadas.

De registrar ainda a opção pela venda imediata de todo o controle acionário das empresas, o que tem proporcionado duas consequências negativas: a desvalorização de seus preços, em face do aumento da oferta de ações, e o impedimento de que o Poder Público possa auferir ganhos decorrentes de eventuais valorizações das ações ocorridas após a transferência do controle.

Quanto ao saldo do programa, questiona-se o volume de recursos recebidos e sua forma, frente aos valores despendidos pelo Governo no prévio saneamento das empresas.

De positivo, podemos indicar, também como exemplo, o aumento da produção e da produtividade em alguns setores, a prática de preços mais baixos em outros e a liberação do Estado quanto à obrigação de injetar recursos em empresas deficitárias.

#### **4. Conclusões**

A realidade presente, em âmbito nacional e internacional, tem demonstrado que o mercado é eficiente na alocação de recursos.

A experiência de cada país no campo da privatização resulta das circunstâncias que cercam o seu processo histórico, cultural, político e econômico.

No caso brasileiro, muito se deve à necessidade de se restituir à iniciativa privada o comando da economia em áreas nas quais, ausente o pressuposto da intervenção estatal, devem prevalecer os princípios constitucionais do exercício da livre iniciativa e da concorrência. Mesmo porque se encontra praticamente esgotada a capacidade de o Estado continuar funcionando como fonte dos investimentos de que necessita a economia.

Desse modo, nosso processo já resultou na privatização de mais de 120 empresas, estando agora numa fase de grande importância para o sucesso do programa, tendo em vista o início da desestatização/concessão de ferrovias, portos, rodovias, serviços de telecomunicações e geração e distribuição de energia elétrica.

O programa certamente demandará algum tempo até a sua conclusão, vez que ainda temos mais de 200 empresas passíveis de privatização, considerando apenas as empresas sob controle acionário da União. No curto prazo, a previsão é de que ainda sejam alie-

nadas mais cinco entidades até o final deste ano, enquanto outras sete serão vendidas em 1997.

Em se tratando da transferência de patrimônio público a particulares, o controle institucional sobre esse processo se faz indispensável, inclusive por possibilitar a indispensável transparência de suas operações, além da defesa do interesse coletivo.

Evidentemente, o nível de comprometimento das Entidades Fiscalizadoras Superiores com a desestatização depende fundamentalmente do ordenamento jurídico de cada país.

No Brasil, as competências constitucionais do Tribunal de Contas permitem avaliação não só quanto ao aspecto de legalidade, como também sobre a economia, eficiência e eficácia das privatizações.

Daí a necessidade da sistemática de acompanhamento em estágios, o que possibilita também controle o mais próximo possível da implementação do processo, iniciando com as razões e fundamentação legal e constitucional da proposta de privatização, passando pelas etapas intermediárias de processos licitatórios, avaliação econômico-financeira, ato de fixação de preço mínimo de venda, dentre outras, até alcançar a etapa final envolvendo a formalização do contrato e o cumprimento de seus termos.

À vista das avaliações já concluídas pelo Tribunal de Contas da União, por força do acompanhamento que realiza, podem ser fei-

tas algumas considerações sobre os resultados do programa brasileiro.

Não obstante certos aspectos favoráveis, como por exemplo a liberação do Estado quanto à obrigação de injetar recursos em empresas deficitárias, outros pontos têm dificultado o andamento e o desempenho do programa em curso no nosso País, merecendo aperfeiçoamento para que possa proporcionar à nação todas as vantagens de que é capaz.

A falta de uma política adequada para o setor industrial, por exemplo, expõe o processo a orientações e critérios muitas vezes conjunturais.

É também passível de questionamento o custo social do programa, considerando-se que, para o total das empresas alienadas nos últimos anos, houve uma queda média de 49% no número de empregados, segundo dados do BNDES. Discute-se ainda a possibilidade de cartelização nos setores privatizados, a exemplo do ocorrido na área de siderurgia.

E quanto ao saldo do programa, questiona-se o volume de recursos recebidos e sua forma, frente aos valores despendidos pelo governo no saneamento prévio das empresas.

## **5. Recomendações**

Respeitadas as peculiaridades de cada Entidade Fiscalizadora Superior, e objetivando, dentro da diversidade, a unidade desejável, sugerimos as seguintes **recomendações gerais**, para debate dos participantes do II Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, na mesma linha, aliás, das recomendações aprovadas na V Sessão Ordinária da Assembleia Geral da OLACEFS, realizada em Lima/Peru, no período de 26 de novembro a 1º de dezembro de 1995:

I - **Segmentação dos processos de privatização em fases** - é conveniente dividir os processos de privatização em suas fases constitutivas, para fins de identificação das áreas específicas de avaliação às quais serão aplicados os procedimentos de auditoria. Podendo variar de acordo com a natureza do processo de privatização em cada país, essas fases geralmente são identificadas como:

- a) *inclusão das empresas no programa de privatização* - constitui decisão de política governamental, razão pela qual as EFS devem limitar-se a revisar a conformidade de seus aspectos administrativos;
- b) *reestruturação das empresas antes da venda* - tópico que envolve uma série de tarefas orientadas a facilitar o processo de venda, melhorar seus indicadores de gestão e garantir seu funcionamento

no futuro. Assim, as EFS devem concentrar sua análise nos seguintes pontos: venda de ativos, saneamento de passivos, assunção de dívida pelo Estado, custo de programas de redução de pessoal e negócios especiais;

c) *aspectos operacionais da venda* - planejamento do processo, contratação de assessores e consultores e execução dos respectivos contratos, fixação do preço referencial de venda, processo de adjudicação e recebimento dos recursos provenientes da privatização são itens que as EFS devem avaliar;

d) *utilização dos recursos obtidos com o processo de privatização* - as EFS devem verificar, conforme suas atribuições, se a aplicação e administração dos recursos provenientes da desestatização estão sendo realizadas de acordo com o previsto;

e) *cumprimento de compromissos contratuais* - as EFS devem examinar o cumprimento das obrigações contratuais decorrentes das privatizações;

f) *regulamentação* - as EFS devem verificar se os órgãos reguladores da atividade privada prestadora de serviços públicos, e que fiscalizam essa atividade em seus aspectos técnicos específicos, exercem efetivamente suas funções com relação às empresas privatizadas, com o fim de assegurar, se for o caso, o cumprimento dos objetivos de bem comum perseguidos pelo processo de priva-

tização, assim como a melhoria de qualidade dos serviços a preços razoáveis.

**II - Definição dos critérios de auditoria** - o controle da privatização deve ter seus critérios fixados de acordo com as competências de cada EFS, podendo compreender, conforme o caso, os aspectos de legalidade, economia, eficiência e eficácia.

**III - Oportunidade do exercício do controle** - a exemplo do contido no item anterior, o grau de participação das EFS no controle dos processos de privatização depende fundamentalmente do mandato que elas recebem da respectiva legislação, podendo ser prévio, concomitante ou posterior a cada uma das fases ou grupo de fases em que se tenha dividido o processo, sendo que no caso do controle prévio, este não deve comprometer a fiscalização nas etapas subsequentes nem se envolver com a gestão do processo.

**IV - Acompanhamento das concessões** - é oportuno que as EFS considerem as concessões de serviços públicos como uma forma de privatização, merecendo, pela sua importância, o mesmo tratamento dispensado às demais formas de desestatização, sem prejuízo das adaptações necessárias.

V - **Coordenação e apoio** - para fins do acompanhamento das privatizações, recomenda-se a existência de mecanismos de coordenação entre as EFS e os agentes estatais incumbidos do processo, para permitir um fluxo de informações que possibilitem adequado planejamento das ações de controle. Assim, é necessário assegurar às EFS o apoio do Sistema de Controle Interno vinculado aos órgãos participantes do processo, como forma de compartilhar trabalhos de auditoria.

VI - **Sistema de informações** - é conveniente a constituição de um grupo de trabalho para elaborar sistema de informações com as normas e experiências no controle dos processos de privatização, relativamente às EFS das nações integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a fim de aperfeiçoar a metodologia antes descrita.

VII - **Intercâmbio** - as EFS das nações integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa devem promover intercâmbio dinâmico de experiências e pessoal técnico especializado no assunto, objetivando acelerar o processo de treinamento e capacitação do pessoal dessas Instituições.

Cidade da Praia, Cabo Verde, Outubro de 1996.

---

**TEMA II**

**GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA  
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

**Por:** *Adhemar Paladini Ghisi*  
*Ministro*

**Sumário**

1. Introdução
2. Autonomia Institucional
3. Autonomia Funcional
4. Conclusões
5. Recomendações



## **1. Introdução**

A idéia de controle é inerente ao conceito de Estado. Talvez, de forma inconsciente, tenha mesmo precedido a este, uma vez que a gestão de recursos comunitários impõe a adoção de mecanismos capazes de assegurar a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. Aristóteles, em sua obra "A Política", já nos falava, há 2.500 anos, acerca de Tribunais constituídos para entender as contas e os gastos públicos.

O crescimento dos Estados e a multiplicação de suas atribuições universalizaram o conceito grego de controle, que, marcado pela prática mercantilista de incremento no sistema de trocas, incorporou-se à era moderna, transformando-se após a revolução industrial em um dos pilares da sociedade contemporânea, originando a auditoria como se conhece hoje - consequência imediata das demandas surgidas com as grandes corporações - e, no âmbito público, criando as bases do surgimento das Entidades de Fiscalização Superiores, que cumprem em nossos dias uma função de vigilância no mais amplo espectro de tudo aquilo que se refere à Fazenda Pública, quer sejam Controladorias ou Tribunais de Contas.

A efetividade no desempenho dessa função está diretamente

associada à autonomia - independência de que dispõem as Entidades Fiscalizadoras. Essa prerrogativa não deve ser considerada como a tentativa de constituição de um Quarto Poder, nem como causa do enfraquecimento de qualquer dos Poderes, mas sim como o reconhecimento institucional dos organismos de controle externo no processo de fortalecimento dos Governos e dos três Poderes que neles se exercitam. É, assim, um instituto inerente ao Estado Democrático, que em um processo de retroalimentação fornece os insumos necessários à sustentação desse mesmo Estado.

A autonomia dos Tribunais de Contas constitui um tema particularmente interessante porquanto estes, ao contrário das Controladorias, devem esgotar os estágios inicial e final dos processos de fiscalização, uma vez que as conclusões obtidas no âmbito do controle externo resultarão de autêntico julgamento, ultrapassando os limites da simples investigação, publicação e encaminhamento dos resultados de auditorias às autoridades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como ocorre no tradicional modelo das Controladorias.

Pretendemos, nesta abordagem, desenvolver algumas considerações acerca dos requisitos que se nos afiguram essenciais à garantia de independência dos Tribunais de Contas.

## **2. *Autonomia Institucional***

A autonomia institucional, tal como a concebemos, implica na existência de um Tribunal de Contas desvinculado dos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle. É a afirmação de sua condição de órgão autônomo, não hierarquicamente subordinado a qualquer dos Poderes da União, conforme o modelo hoje vigente no Brasil. Não funcionará, pois, apenas como um órgão de apoio, mas como uma Instituição que cumpre atribuições próprias que lhe foram expressamente conferidas, dentre elas a de prestar colaboração ao Poder Legislativo, dadas as específicas competências constitucionais desse Poder.

Para que se revistam da requerida autonomia independência, os Tribunais de Contas devem estar consagrados nas Leis Fundamentais, que deverão fixar também suas competências através de normas permanentes, diferentes das previstas nas leis ordinárias, suscetíveis de transformações ditadas por questões, por vezes, meramente circunstanciais.

É oportuno considerar, também, que essa prerrogativa há de requerer o monopólio das atividades sujeitas à sua competência, impondo-se que desfrute de jurisdição própria e privativa, evitando o

desperdício de esforços que configure o "bis in idem" e eventuais situações de litispendência. Essa jurisdição abrangerá a fiscalização de todos os recursos públicos, alcançando não só a denominada administração direta, como também as entidades da administração indireta, incluídas as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

É relevante observar que o controle externo, para se fazer efetivo, deve ser capaz de buscar os elementos objetivos que considere necessários para sustentar os julgamentos que se processam em sua esfera de atuação, incluindo os testes de verificação física. Destarte, os Tribunais de Contas devem possuir competência para, além de proceder à análise formal dos documentos, realizar auditorias nos órgãos e entidades que se encontrem sob sua jurisdição. É a ubiqüidade do controle, que há de se fazer permanente em toda a sua atuação e procedimentos.

No âmbito de sua competência não poderá o Tribunal sofrer qualquer tipo de restrição que obstaculize ou prejudique os resultados de sua fiscalização. Nesse mister é essencial que seja expressamente estabelecido o livre acesso de seus representantes a todo e qualquer documento ou informação, inclusive aqueles armazenados em sistemas de processamento eletrônico de dados, sendo vedada

sua recusa a qualquer pretexto. Tal prerrogativa - a de acesso universal aos organismos que detiverem os documentos - deve possibilitar inclusive o conhecimento das informações consideradas sigilosas, a exemplo dos dados bancários e fiscais. Entendemos que se tais reservas se destinam a preservar direitos e garantias individuais dos cidadãos em circunstâncias normais, não poderão servir de escudo para acobertar a prática de ilícitos, mormente aqueles cometidos contra a coisa pública. Nesse sentido, vale lembrar que os Tribunais de Contas realizam julgamentos, no sentido estrito, dos processos de contas que lhe são submetidos. Sob esse prisma, justificar-se-ia a universalidade desse acesso, pois que somente a busca da verdade material conduz à convicção que deve nortear o juízo dos julgadores. Conclusivamente, pode-se afirmar que tal universalidade é a reafirmação da prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais.

Ainda no plano institucional, consoante nos ensina a prática jurídica, ineficaz é a lei se não existe sanção para o seu descumprimento. Faz-se essencial, portanto, que o Tribunal de Contas seja dotado de poder coercitivo para que ganhem eficácia suas decisões. Esse poder coercitivo pode ser materializado de diferentes formas, podendo-se mencionar a faculdade de aplicar multas e cobrar os débitos apurados; o de promover o afastamento dos agentes públicos infratores; de arrestar os bens daqueles que imponham prejuízo ao

Estado ou à suas entidades; o de decretar a nulidade dos atos e contratos eivados de vícios insanáveis, dentre outras sanções.

Outrossim, não gozarão os Tribunais de Contas de autonomia se seus Membros não gozarem de independência em suas atividades funcionais. A Constituição deve garantir tal independência, fixando os critérios de sua nomeação e remuneração, e estipulando os períodos em que permanecerão nos cargos, assegurando-lhes inamovibilidade. No que tange aos prazos de permanência parecemos mais adequada a aplicação do instituto da vitaliciedade, como forma de evitar que seus Membros se utilizem dos Tribunais de Contas como degraus para a ocupação de outros cargos públicos, na condição de detentores de informações reservadas ou privilegiadas. Todavia, não adotada a solução pela vitaliciedade, salutar nos parece a adoção de restrições à ocupação imediata, por ex-Membros dos Tribunais de Contas, de outros cargos públicos, fazendo-se necessária a exigência de um interstício.

Os critérios de nomeação dos Membros dos Tribunais devem ser objetivos e suficientes para assegurar que ocorra um equilíbrio entre as forças políticas nacionais, sendo aconselhável a utilização do sistema de rodízio (constitucionalmente definido) para as indicações, contemplando-se dessa forma nomes sugeridos pelos Poderes Execu-

tivo e Legislativo, que deverão apontar não apenas pessoas já integrantes da administração pública, mas também personalidades que se destacam nos segmentos representativos e conceituados da sociedade civil.

As deliberações dos Tribunais de Contas devem ser acompanhadas por representantes do Ministério Público, que no exercício de sua função certificará que foram emanadas com observância às normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis em cada caso, conferindo-lhes maior legitimidade. De igual forma, tais deliberações devem ser tomadas publicamente, uma vez que os Tribunais de Contas têm como principal cliente a sociedade na qual atua e a que serve.

Em nossa visão institucional, os servidores dos Tribunais de Contas que tenham a seu cargo a realização de tarefas típicas do controle externo devem ser, igualmente, dotados de independência funcional. Desde logo, faz-se imprescindível que sejam recrutados mediante processo seletivo, evitando-se indicações subjetivas que possam estabelecer vínculos que venham a reduzir seu grau de liberdade. Impõe-se, outrossim, que lhes seja assegurada a inamovibilidade, para que tenham tranquilidade na formulação de seus relatórios e pareceres, e como nas demais carreiras ligadas à fiscalização, ser-lhes assegurada remuneração digna, nunca inferior àquela percebida pela elite do funcionalismo.

A existência de garantias institucionais não é suficiente, todavia, para assegurar a independência dos Tribunais de Contas. Faz-se necessário, também, que os mesmos desfrutem de ampla autonomia funcional.

### **3. *Autonomia Funcional***

Podemos definir a autonomia funcional como sendo a prerrogativa dos Tribunais de Contas de dispor livremente de recursos suficientes para assegurar o exercício de sua competência.

A autonomia funcional estaria assentada em seis premissas básicas:

- a) liberdade organizacional, consistente na faculdade de fixar sua estrutura interna e redefini-la consoante considere mais apropriado para a consecução de seus objetivos. Tal conceito traz implícita a liberdade para fixação de seu quadro de pessoal, elencando as atividades sob sua responsabilidade e fixando, a partir daí, o quantitativo considerado ideal para seu bom desempenho;

- b) liberdade gerencial, traduzida na estipulação de regras e critérios próprios na formulação de sua política de recursos humanos, incluindo os processos de seleção, movimentação e capacitação profissional.
  
- c) liberdade normativa, expressada pelo poder de elaborar suas normas internas de atuação, bem assim de ditar aos órgãos e entidades jurisdicionados instruções pertinentes ao controle financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional que exerce. A liberdade normativa deve ter por amarras tão-somente as limitações impostas pelo ordenamento jurídico;
  
- d) liberdade administrativa, obtida a partir da livre movimentação de seu orçamento, sem intermediários, para a aquisição de bens e contratação dos serviços requeridos ao seu bom funcionamento. De fato, não se pode conceber que haja efetividade em uma instituição fiscalizadora que apresente qualquer grau de dependência em relação aos controlados na obtenção dos meios de sua sustentação.
  
- e) liberdade econômico-financeira, pois que a existência de limitação dessa natureza representa intransponível entrave ao desenvolvimento de suas legítimas competências. Ainda que haja autonomia

institucional e desponhem as condições já elencadas requeridas à existência de uma efetiva autonomia funcional, inexistindo recursos econômico-financeiros a eficácia do controle poderá ser sensivelmente cerceada, porquanto estará limitada aos recursos que lhes outorguem os sujeitos controlados. Sem embargo, poderíamos afirmar que a independência econômica e financeira afirma a autonomia institucional e torna factível a autonomia de natureza funcional.

A relevância do tema nos impele a sugerir soluções que assegurem tal independência. Pode-se aventar, por exemplo, a institucionalização de um procedimento que reconheça aos Tribunais de Contas um percentual fixo do Orçamento Nacional, conferindo-se à entidade fiscalizadora, assim, relevância condizente com a magnitude de suas atribuições. Pode-se, ainda, adicionalmente conceder aos Tribunais parte do produto da arrecadação decorrente das ações fiscalizatórias por ele exercidas, englobando-se, neste caso, o produto dos débitos e das multas imputadas aos diversos responsáveis.

f) capacidade executória, consistente na liberdade para executar diretamente as sanções por ele aplicadas. A aceitação de tal pressuposto traz implícito o caráter de título judicial de que deveriam revestir-se suas decisões.

#### **4. Conclusões**

Em face do exposto e com o objetivo de aprimorar as funções do controle externo assegurando-se a maior independência-autonomia à ação dos Tribunais de Contas, pode-se concluir:

1. A existência dos Tribunais de Contas e suas competências devem estar fixadas na Lei Fundamental, onde sejam previstas essas prerrogativas e a inamovibilidade de seus Membros, disciplinamento dos critérios de sua nomeação e o prazo de sua investidura;
2. Os Tribunais de Contas devem ter livre acesso a todo e qualquer documento ou informação, sendo proibida sua recusa a qualquer pretexto;
3. Às decisões dos Tribunais de Contas, em matéria de julgamento de contas, deve ser conferido caráter jurisdicional, vedada a revisão pelo Poder Judiciário do processo intrínseco da Conta;
4. É fundamental que se assegure a liberdade organizacional, gerencial, normativa, e administrativa dos Tribunais de Contas como forma de preservar sua independência, mantida, igualmente, sua autonomia econômico-financeira;

## **5. Recomendações**

Ao término desta apreciação, recomendamos:

1. Que os Tribunais de Contas, arrimados nas premissas fundamentais expostas neste documento, estabeleçam propostas concretas a serem encaminhadas aos respectivos Parlamentos, destacando a necessidade de fortalecimento das ações do controle externo e sua contemplação nos textos constitucionais;
2. Que sejam desenvolvidos estudos específicos, observadas as realidades nacionais, com vistas a obter soluções alternativas para o atingimento da autonomia econômico-financeira indispensável à eficácia das ações dos Tribunais de Contas;
3. Que os Tribunais de Contas observem o princípio da busca da verdade material priorizando a realização de auditorias, e reafirmem a necessidade de lhes serem confiadas quaisquer informações consideradas essenciais à sedimentação da convicção que deve balizar o juízo dos seus membros julgadores.

C A B O V E R D E



**TEMA I**

**TRIBUNAL DE CONTAS  
E AS PRIVATIZAÇÕES EM CABO VERDE**

Por: *Anildo Martins*

*Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde*

**Sumário**

I. Introdução

II. Breve caracterização da Economia Cabo-verdeana no período Pré-Independência

III.A Emergência do Sector Empresarial do Estado

1. A origem do Sector

2. Composição do sector empresarial do Estado

3. Peso do SEE na economia nacional no período 1984/86

IV.A Reestruturação do SEE

1. O Programa de Modernização da Economia

2. A Recuperação do SEE

3. A problemática do controlo das Empresas públicas

#### V. As Privatizações em Cabo Verde

1. Aspectos gerais das privatizações

2. O programa das privatizações em Cabo Verde

3. Enquadramento Legal

4. A execução do programa das privatizações

5. Breve avaliação do programa das privatizações

6. O Tribunal de Contas no controlo das privatizações

#### VI. Conclusões

#### VII. Recomendações

## **I. Introdução**

Atendendo a que na sequência do acesso do País à sua soberania política se verificou uma forte intervenção do Estado na economia, através da criação do sector empresarial público, também a desintervenção do Estado nessa mesma economia se revestiu de características específicas, que não encontram paralelo em outros contextos económicos onde o fenómeno das privatizações está a verificar-se com intensidade variável.

Deste modo entendeu-se que uma melhor compreensão da comunicação subordinada ao tema «o Tribunal de Contas e as Privatizações em Cabo Verde», aconselha que, como ponto de partida, se caracterize, de forma sumária, o perfil da economia caboverdiana nas vésperas da independência nacional, ocorrida a 5 de Julho de 1975, bem como as circunstâncias que estiveram na origem da criação do sector empresarial do Estado, o papel por este desempenhado na configuração actual da economia caboverdiana, o esgotamento deste modelo de desenvolvimento, para então, e só então, se abordar a problemática das privatizações, concebidas não como um meio de liquidação do sector empresarial do Estado, mas sim como um instrumento da sua redução e do aumento da sua racionalidade, no contexto global das reformas estruturais profundas que as autoridades

do País se propõem introduzir na economia e nas instituições cabo-verdianas.

## **II. Breve caracterização da economia Caboverdiana no período pré-independência**

Em consequência do seu longo passado colonial(1460-1975), ainda mais agravado por um complexo de factores desfavoráveis ao seu desenvolvimento, nomeadamente a sua localização na vasta zona sub-saheliana de clima árido e semi-árido e a relativa pobreza em recursos naturais, a República de Cabo Verde acedeu à sua soberania política, em 5 de Julho de 1975, em condições económicas e sociais bastante precárias, designadamente, nos domínios da economia, das finanças, da educação, da saúde e do emprego.

Sofrendo de uma insuficiência crónica de capitais, eram, por assim dizer, rudimentares as bases sobre que assentava a economia caboverdiana, encontrando-se o país perante uma situação de completa ausência de meios nacionais de geração de riquezas num contexto de descapitalização acelerada das exíguas bases materiais de produção existentes.

O sector primário era baseado numa agricultura sujeita às secas periódicas, agravada ainda por uma forte erosão que ia degradando gradualmente o solo arável e provocando a diminuição dos lençóis freáticos, base da agricultura de regadios.

A rarefacção das pastagens, por escassez prolongada de chuvas, provocava reduções drásticas no armentio nacional, cuja recuperação só se fazia após alguns anos de boas precipitações.

O sector das Pescas, apesar das potencialidades dos nossos mares em recursos marinhos, era sub-explorado e as unidades de transformação do pescado existentes eram obsoletas e de reduzidas dimensões, de um modo geral com problemas financeiros devido às dificuldades experimentadas na exportação das conservas.

O sector industrial de fraca expressão no conjunto das actividades económicas nacionais, era essencialmente constituído por pequenas unidades de panificação e de conservas de pescado, de um modo geral mal equipadas e operando segundo as técnicas rudimentares.

### **III. A Emergência do sector empresarial do Estado**

#### **1. A Origem do Sector**

Apesar de não ser um fenómeno recente, foi sobretudo no período posterior à II Grande Guerra, que a intervenção do Estado nas economias tende a aumentar e com ela o número de empresas públicas ou outras formas de actuação económica do Estado, designadamente em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento e, justamente, como instrumento de políticas estruturais de desenvolvimento económico e social.

No que toca particularmente a Cabo Verde, o Governo da I República (1975-1990), para inverter a difícil situação herdada do colonialismo, optou por um modelo de desenvolvimento que tinha como base programática a construção de uma economia nacional independente, o que se traduziu por uma forte intervenção do Estado na economia, nos domínios da poupança, investimento, implantação de unidades de produção mais importantes e complexas, controlo do comércio externo, da moeda e das actividades financeiras.

Importa contudo sublinhar que a adopção deste modelo, a que não esteve ausente certa carga ideológica professada por certos deci-

sores políticos da época, resultou não só do facto da inexistência de um empresariado nacional com a capacidade de assumir-se como força motora do progresso económico mas também duma opção política de promover o Estado como a principal força motora do progresso económico. Pode-se afirmar sem o risco de exagerar que um dos factores que mais marcaram a intervenção do Estado na vida económica nos período pós-independência foi a criação do sector empresarial do Estado.

Na verdade, este sector percorreu todo o tecido económico e empresarial caboverdiano, indo desde a prestação tradicional de serviços públicos (transportes, correios e telecomunicações, produção de energia e água, até a exploração de sectores básicos da economia (materiais de construção, construção naval), alargando-se a actividades muito diferenciadas como as indústrias de alimentos e bebidas (Cervejas e refrigerantes, farinhas e massas alimentícias), pescas, turismo, comércio; hotelaria, transporte, comunicações, banca e seguros.

É que sendo, de um modo geral, actividades de capitais e tecnologias intensivas, nenhum privado nacional dispunha à partida de recursos nem «Know-How» para se abalançar na sua criação. Por outro lado, mesmo naquelas actividades de natureza essencialmente

privadas mas cujas taxas de retorno não se mostravam de imediato suficientemente atractivas, o Estado viu-se obrigado a dar o seu primeiro "ponta-pé" de saída, como meio de incentivar os privados a se associarem com ele no lançamento de alguns empreendimentos - as empresas de capitais mistos.

## **2. Composição do sector empresarial do Estado**

Este sector é constituído pelas seguintes unidades empresariais:

- a) Empresas Públicas (SPE): as unidades empresariais cujo capital é a 100% propriedade do Estado de Cabo Verde - enquanto Administração Central.
- b) Empresas e Organismos de Capitais Públicos (EOCP) - unidades em que o respectivo capital seja, ainda a 100%, propriedade do Estado de Cabo Verde - enquanto Administração Central - ou de seus órgãos juridicamente personalizados, de órgãos de Administração Local, ou das empresas públicas(isoladas ou agrupadas).
- c) Empresas Mistas (SEM): as sociedades em que o Estado (Tesouro,

Municípios ou outras entidades públicas) detêm, pelo menos 50% do capital estatutário. Convém sublinhar que este subsector era constituído por três tipos diferentes de empresas, dependendo da titularidade do capital:

- Empresas - Tipo I - em que as participações, em termos de capitais públicos, são somente do Estado ou de órgãos de Administração Local;

- Empresas - Tipo II - em que as participações, em termos de capitais públicos, são simultaneamente do Estado e de empresas públicas;

- Empresas - Tipo III - em que as participações, em termos de capitais públicos, são sómente de empresas públicas.

Quanto ao universo das unidades que integram o sector empresarial do Estado caboverdiano, foram inventariadas 20 Empresas Públicas (SPE); 10 Empresas e Organismos de Capitais Públicos (EOCP) e 26 Empresas Mistas (SEM). Nestas, 8 pertenciam ao Tipo I; 5 ao Tipo II e 13 ao Tipo III.

Dado que se mostrava necessário encontrar um critério defi-

nidor da dimensão das empresas, procedeu-se à divisão do pessoal empregue nas empresas do SEE em três escalões:

- Escalão I - Pequenas Empresas - as que empregam menos de 100 trabalhadores;
- Escalão II - Médias Empresas - as que empregam entre 100 e 200 trabalhadores;
- Escalão III - Grandes Empresas - as que empregam mais de 200 trabalhadores.

De acordo com este critério, 46% do conjunto das empresas do SEE foram consideradas pequenas, 26% médias e 28% grandes, ou seja o sector empresarial público é constituído predominantemente por pequenas empresas.

No caso específico das empresas públicas, verificaram-se que 32% eram pequenas, 72% médias e 46% grandes; em relação às mistas, enquanto que, em relação às mistas, 63% eram pequenas, isto é, empregavam menos de 100 trabalhadores.

No que concerne à distribuição sectorial, dados de um inquê-

rito realizado sobre o SEE, mostra que, das 13 empresas mistas, 12 pertenciam ao sector Industrial e só 1 pertencia ao ramo de Hotelaria; 41% das empresas públicas eram do sector Industrial, 32% do sector dos Transportes e 5% do sector do Comércio; do conjunto do Sector Empresarial do Estado, 46% enquadravam no sector industrial.

De realçar que existia uma única empresa em cada um dos seguintes ramos de actividade: Energia e Água (Electra), Hotelaria (Hotelmart) e Comunicações (Correios e Telecomunicações).

Quanto à distribuição do capital social, verifica-se que, no conjunto do SEE, 83% tinham capital social maioritariamente estatal; que 54% das empresas mistas tinham capital maioritariamente estatal, 31% maioritariamente privado e 15% repartiam-se igualmente entre as categorias de capital.

Estas empresas do SEE estão localizadas em apenas três ilhas: S.Vicente (51%), Santiago (46%) e Sal (3%), de acordo com o modelo de desenvolvimento tripolar então prevalecente no país.

### **3. Peso do See na Economia Nacional no período 1984-1986**

A realização de grandes investimentos no SEE foi um dos factores que mais marcaram a intervenção do Estado na vida económica no período pós-independência, fazendo deste sector um instrumento privilegiado para o desenvolvimento da economia nacional, através do lançamento das bases infraestruturais para a tão desejada construção de uma economia nacional independente.

É justo reconhecer que o SEE, até dar os primeiros sinais de cansaço, traduzido em sucessivos e sempre crescentes resultados negativos, desempenhou um papel de maior relevo na configuração da actual economia nacional, tendo contribuído para a criação de muitas empresas em sectores básicos ou estratégicos, para as quais somente o Estado dispunha dos meios financeiros e tecnológicos para a sua realização.

O sector empresarial do Estado assumiu um peso significativo no conjunto da economia caboverdiana, que se pode comprovar pelo facto de, no período 1984-86, o SEE tendo gerado 1/4 da Produção Interna Bruta (PIB=25,3); 30% dos Investimentos realizados pela economia e 31% do total dos Salários da economia.

De sublinhar que, após um curto período em que a maior parte das empresas apresentou uma gestão equilibrada, o SEE começou a acusar fortes desequilíbrios na sua situação económica e financeira, com os resultados da exploração a declinarem-se assustadoramente, os quais se avolumaram de tal modo que originaram consideráveis pressões sobre o Orçamento do Estado. Na verdade, a partir de 1987, esse sector começou a entrar em declínio, tendo-se registado substanciais quebras no VABpm, nas taxas de FBCF, nos efectivos do pessoal e no VAB por trabalhador.

A quebra então verificada na formação do capital fixo ficou a dever-se não só aos grandes constrangimentos orçamentais mas também porque o financiamento dos défices de exploração e do investimento das empresas do SEE acentuava o nível de endividamento global (interno e externo) da economia e o défice do Orçamento do Estado.

Como factores explicativos desse declínio podem ser apontados:

- a tendência para a estabilização/declínio do universo do SEE, em virtude da alteração nas prioridades para o SEE, que passou a preocupar-se mais com a implementação de políticas de saneamen-

to, de reestruturação e de privatizações em detrimento de políticas de expansão do investimento;

- a deficiente articulação financeira do Estado com as Empresas Públicas, pois sendo o único titular do capital das empresas, o Estado está limitado aos constrangimentos orçamentais em matéria de dotações de capital;

- a manutenção artificial de preços de bens ou serviços essenciais, como meio de manter o poder de compra das famílias e combater a inflação, implicando depois a transferência de recursos do orçamento do Estado a título de subsídios ou indemnizações compensatórias;

- recurso ao crédito externo como forma privilegiada de financiar os investimentos no sector e o défice da balança de invisíveis correntes pela entrada de divisas.

#### **IV. A Reestruturação do sector empresarial do Estado**

##### **1. O Programa de modernização da Economia Caboverdiana**

Para inverter a situação de declínio em que se encontrava o sector, está em curso uma reforma global do sistema económico com vista a assegurar o uso mais eficiente dos recursos nacionais, através da reorientação do sistema económico e sua transformação numa estrutura de mercado competitivo com um papel mais importante para o sector privado e em que seja este sector o principal veículo para o desenvolvimento económico.

É pois neste contexto que surge o Programa da reestruturação do SEE da República de Cabo Verde, que obedece ao princípio da devolução das responsabilidades empresariais ao sector privado, no entendimento de que o papel do Estado deve ser, cada vez mais, o de regulador da economia, e cada vez menos, o de participar directamente na gestão de unidades produtivas de bens e/ou serviços que podem preferentemente ser oferecidos por privados. Estes objectivos serão alcançados através da privatização da maior parte das empresas, liquidação das não viáveis e melhoramento de desempenho e eficiência naquelas que, por razões estratégicas, não possam ser privatizadas e a criação de um contexto legal e regulamentar que permi-

ta o desenvolvimento do sector privado.

As considerações acima expendidas sobre o estado da degradação do SEE mostra que a implementação dessa reforma global do sistema económico caboverdiano se impunha se impunha pelas seguintes razões:

- I) A excessiva intervenção do Estado na esfera produtiva produziu resultados globais negativos, como aliás, aconteceu em todos os países onde a presença do Estado foi erigida em princípio de política económica;
- II) A maior parte das empresas públicas e algumas mistas, só sobreviviam à custa de subsídios directos, e sobretudo indirectos, por parte do Estado, empresas que não pagavam o Estado alguns milhões de contos do seu serviço da dívida interna e externa;
- III) Estas empresas retinham impostos e descontos dos trabalhadores para a previdência, sobrevivendo-se, de um modo geral, à custa das dívidas não pagas ao Estado e ao BCV;
- IV) A natureza das relações entre o Estado e as Empresas Públicas não favorecia a plena assumpção de responsabilidade por parte

dos gestores e dos trabalhadores, prevalecendo a mentalidade de que são funcionários públicos.

Dado que uma das principais componentes da reforma em curso é a promoção do sector privado, com vista à sua transformação no motor de desenvolvimento do país, envolveu-se o Governo num programa de privatização das empresas do Estado e de reforma e desenvolvimento da capacitação do sector público. Todavia, para levar a bom termo essa ampla reforma, foram criadas várias instituições para o desenvolvimento e apoio às iniciativas do sector privado, designadamente:

- O Centro de Promoção dos Investimentos e Exportações(PROMEX), concebido como "guichet único" para atrair os investimentos externos e a promoção das exportações;

- O Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial(IADE);

- e o Fundo do Desenvolvimento Industrial(FDI), para a promoção de iniciativas de pequenos e médios empresários.

Por outro lado, reconhecendo-se que a inexistência no país de um mercado financeiro de intermediação de fundos e poupanças se

apresentava como condicionante ao processo das privatizações, vai ser brevemente criada em Cabo Verde uma Bolsa de Valores, cujo arranque está previsto para os fins de 1997, surge como corolário do processo de democratização da economia, a que já conduziu a privatização de um número considerável de empresas.

## **2. A Recuperação do See**

Embora seja ainda muito cedo para se avaliar os resultados da reestruturação em curso, existem todavia sinais animadores que apontam para uma melhoria substancial da «performance» do SEE, o que se explica pelo facto de se terem desembaraçado das empresas que vinham acumulando, ano após ano, elevados resultados negativos. Com efeito, a análise da evolução recente do SEE, através dos indicadores - volume de negócios, resultados líquidos antes dos impostos e despesas com o pessoal, evidenciam uma sensível recuperação das Empresas do SEE, o que permite chegar à conclusão geral de que no decurso do período 1992/1995, o Sector, na sua globalidade, registou um relativo acréscimo do seu Volume de Negócios, em termos monetários, da ordem dos 5,6%, pelo que, em termos reais/quantitativos, poderá ter ou não crescido em termos reais, tudo dependendo do valor assumido pela taxa de inflação registada no

país no período em análise.

Todavia, apesar da extinção das empresas públicas de fraco desempenho no conjunto do SEE, com a conseqüente redução no Volume de Emprego a cargo do SEE, as Despesas com o Pessoal resultaram, ainda assim, acrescidas, na ordem dos 18%.

Por outro lado, por força das extinções e privatizações operadas sobre as referidas empresas com resultados tradicionalmente negativos, os Resultados Líquidos antes dos Impostos, registaram, no final do período, uma recuperação que pode considerar-se espectacular.

Se, porém, observarmos o desempenho do SEE já «desembaraçado» de algumas empresas que tradicionalmente vinham registando resultados sempre negativos, os indicadores acima escolhidos apresentam uma evolução mais favorável.

Com efeito, o Volume de Negócios do SEE que permanecia activo em 1995, apresenta um acréscimo já mais considerável deste indicador que, em termos meramente monetários, se situa em média, nos 7,3%, podendo, por esse facto, ter também crescido em termos reais, já que a taxa de inflação em Cabo Verde para o período em

questão, parece não ter atingido um índice tão elevado.

Por outro lado, ao expurgar o SEE, através das extinções e privatizações operadas sobre empresas com resultados tradicionalmente negativos, ao libertar o cômputo dos resultados de 1992 do peso desses resultados negativos, imprimiu-se ao SEE que permanecia activo em 1995, no domínio dos Resultados Líquidos Antes de Impostos, uma considerável re-inflexão positiva, levando-os a um acréscimo de 153% em 1995, tendo por base os RLAI registados em 1992;

Todavia, apesar das extinções e privatizações terem determinado um conseqüente decréscimo no Volume de emprego, as Despesas com o Pessoal continuaram a crescer, em termos simples deste indicador, na ordem dos 26%, o que se traduz numa média anual de 8,6%, percentagem que, por se situar acima da provável taxa de inflação em Cabo Verde para o período em questão, terá mais que reposto os salários reais no decurso do período para os trabalhadores que permaneciam no já expurgado SEE.

### **3. A Problemática do controlo das Empresas Publicas**

O problema da sujeição das Empresas Públicas ao controlo financeiro por um órgão externo independente, tem suscitado muita controvérsia entre os doutrinadores e políticos de vários países, posicionando-se cada um de acordo com o espectro político em que se situa.

Não obstante esta controvérsia, a necessidade e importância de sujeição das Empresas Públicas ao controlo financeiro externo e independente é hoje uma questão consensual em quase todos os modernos estados democráticos, na medida em que, sendo essas empresas uma das formas mais correntes de absorção dos dinheiros públicos, quer sob a forma de subvenções e transferências do Orçamento do Estado, quer sob a forma de aplicações financeiras feitas pelas empresas e avalizadas ou por outra forma garantidas pelos poderes públicos, quer ainda sob a forma de participações do Estado no capital das empresas.

No caso concreto de Cabo Verde, embora a nossa Constituição não exclua da jurisdição do Tribunal de Contas as despesas realizadas pelas empresas públicas, a verdade é que até a presente data o legislador ordinário não regulamentou a forma como deverá revestir a intervenção deste Tribunal na fiscalização dessas mesmas despesas.

A única fiscalização a que estão sujeitas é a da pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), um serviço central de controlo financeiro, dependente do Ministro das Finanças.

A esta Inspeção-Geral, que integra o Serviço de Inspeção Empresarial, compete, designadamente, no que toca ao SEE, dar parecer sobre os documentos de prestação de contas das empresas públicas; efectuar auditorias às empresas públicas, sociedades de capitais públicos e empresas maioritariamente públicas, em ordem à análise da racionalidade e regularidade da gestão, da situação económico-financeira e do cumprimento das obrigações de carácter fiscal e contabilístico.

Sem prejuízo de se reconhecer a importância do controlo interno, todavia esse controlo não assegura os valores democráticos e de garantia da legalidade na afectação dos dinheiros públicos inerentes à fiscalização financeira jurisdicional por um Tribunal de Contas.

Com efeito, a Constituição da República de Cabo Verde, no seu artº 141º dispõe que: " O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgamento das contas que a lei entender mandar submeter-lhe".

Ora, ao eleger o Tribunal de Contas como órgão supremo da

fiscalização das despesas públicas, a nossa Constituição não faz qualquer excepção quanto ao âmbito das despesas públicas, isto é, ela não diz que este Tribunal só deve fiscalizar certas e determinadas despesas públicas, pelo contrário, diz "despesas publicas", expressão que, quanto a nós, deve ser interpretada de forma extensiva, no sentido de incluir todas as despesas públicas e não apenas as que resultam da execução financeira do Orçamento do Estado.

Talvez venha a propósito referir que o que distingue a competência da jurisdição é que esta tem natureza abstracta e a competência tem natureza concreta e tem a ver com a quantificação dos poderes que integram a jurisdição.

Entende-se que se a Constituição vigente confere ao Tribunal de Contas a jurisdição do controlo das despesas públicas, quer isto dizer que, nesse caso, o legislador o que pode fazer é apenas regulamentar a forma de exercício desses poderes, mas não pode, de modo nenhum, subtrair certas e determinadas despesas públicas à fiscalização deste Tribunal.

A interpretação daquele comando constitucional, dissipamos quaisquer dúvidas quanto à natureza pública das despesas realizadas pelas empresas públicas, não só das que têm capitais exclusi-

vamente do Estado, mas até das mistas em que o Estado tem capital maioritário.

Importa sublinhar que com a defesa desse controlo não se pretende tolher a iniciativa das empresas publicas, cujos gestores se devem pautar por critérios racionais de gestão dos bens públicos, aferíveis em termos de economia, eficiência e eficácia. Defendê-mo-lo, sim, no convencimento de que o controlo exercido por um órgão externo e independente, como é o Tribunal de Contas, é o melhor controlo financeiro, na medida em que nele, em princípio, pelo menos, não há interferências de outros critérios que não sejam os de legalidade, isto é, no controlo financeiro não entram considerações de conveniência e oportunidade, aliás, o que seria inconcebível num órgão jurisdicional como é o Tribunal de Contas.

E mesmo que outras razões não houvessem para justificar a necessidade de submissão do SEE ao controlo do Tribunal de Contas, bastaria acrescentar que, a manter-se a situação actual, isso poderá a médio e longo prazos criar situações menos agradáveis do ponto de vista financeiro, o que tem acontecido em muitos países, não só dos industrializados como também dos em vias de desenvolvimento. Referimo-nos em concreto a certas formas de corrupção, consideradas à justo título um dos flagelos que atinge as sociedades modernas, as-

sumindo aspectos de maior gravidade nos países subdesenvolvidos, ocupando a corrupção os primeiros lugares na escala dos vários obstáculos que têm retardado o desenvolvimento desses países e contribuído para o acréscimo da respectiva dívida pública externa.

Podemos dizer que o fenómeno da globalização da economia se, por um lado, traz benefícios a todas as economias, não é menos certo que certas práticas, felizmente ainda esporádicas na nossa sociedade, acabarão mais tarde ou mais cedo a nesta se instalar, conquistando assim os seus direitos de cidadania.

#### ***IV. As Privatizações em Cabo Verde***

##### **1. Aspectos gerais das Privatizações**

O surgimento de dificuldades no sistema económico mundial, muitas delas localizadas no sector público, gerou na generalidade das economias nacionais movimentos amplos de privatização nos anos 70 e 80, com características relativamente homogéneas e bastante difundidos no mundo.

O movimento de privatizações, entendido no seu sentido mais

restrito como mera transferência de activos patrimoniais do sector público para o sector privado, quer no seu sentido mais amplo envolvendo diversas opções destinadas reduzir o papel do Estado na economia constitui, hoje em dia, um opção generalizada e que, ficará a marcar a década de oitenta do ponto de vista da política económica, em profundo contraste com as décadas anteriores que foram marcadas por um crescimento constante da intervenção do Estado e pela afirmação da planificação económica.

Este movimento, ao qual está associado um interessante debate teórico, nasceu em larga medida do desencanto com o resultado económico da intervenção do Estado e com o gigantismo estatal e a crise do «Welfare State», encontrando a sua justificação sobretudo em preocupações de eficiência e na necessidade de assegurar uma melhor satisfação das necessidades sociais, através de uma redefinição das áreas em que pode actuar mais vantajosamente a iniciativa privada e daquelas que são mais adequadas ao sector público. Na verdade, raras foram as empresas públicas, ou aquelas dominadas pelo Estado, que produziram resultados financeiros positivos.

Entretanto quando algumas delas eram rentáveis, os estudos comparativos das "performances" das empresas dos sectores público e privado, mostram que essa rentabilidade era geralmente conside-

rada muito inferior à das empresas controladas ou geridas por agentes económicos privados.

Neste contexto, desintervir, descentralizar, privatizar é uma forma de reforçar a proximidade da decisão do utente e facilitam a governabilidade das organizações que, muito grandes e pesadas, acabam por esmagar os indivíduos numa complicada teia de exigências burocráticas tolhedoras de iniciativas dos agentes económicos privados. Daí que o tema da privatização das economias suscite sempre nos autores que dele se têm ocupado posições que se diriam polémicas, por vezes apaixonadas. Trata-se de um tema que não deixa indiferente a quem sobre ele se debruça, o que comprova inequivocamente a importância de que revestem nos nossos dias os debates em torno dessa problemática da desintervenção do Estado na economia, sendo certo que os programas de privatizações são, hoje em dia, geralmente aceites pela vasta maioria dos países do mundo, tanto no Ocidente como na América Latina, na Europa do Leste e em África.

Na prática a questão central que se põe ao poder político, é a de alcançar com as privatizações os seguintes objectivos: aumento da eficiência económica; reestruturação sectorial e empresarial; reforço da capacidade empresarial nacional; desenvolvimento do mercado

de capitais; dispersão de capital, junto de pequenos subscritores, emigrantes e trabalhadores das próprias empresas; preservação dos interesses patrimoniais do Estado; redução do peso da dívida pública e, finalmente, a redução do peso do Estado na economia.

## **2. O Programa das Privatizações em Cabo Verde**

As privatizações em Cabo Verde surgiram, quer como reflexo de um movimento geral que, um pouco por toda a parte, deu origem a uma revisão profunda das concepções de política económica e financeira, pelo que esse processo reveste-se de características especiais e que se prendem em larga medida com a própria origem do Estado de Cabo Verde e do seu sector empresarial, este nascido na quase totalidade ex novo ou da transformação de serviços públicos fornecedores de bens ou serviços essenciais, não falando já dos objectivos ideológicos e políticos que presidiram à criação de muitas empresas públicas caboverdianas.

Com este instrumento de política económica propõe-se corrigir os grandes défices e distorções da economia dominada pelo Estado, que causaram enormes prejuízos à economia nacional, comprometendo gerações presentes e futuras que têm de suportar o fardo da

enorme dívida pública, interna e externa, que serviu não só para financiar a criação das empresas públicas como também para cobrir os resultados negativos acumulados por essas empresas.

Este projecto insere-se num vasto programa de mudanças estruturais que abarcam o sector público administrativo, o sector financeiro, o industrial, e turístico e o da infraestruturização do país, bem como da educação e formação profissional.

Parte significativa deste projecto é a promoção do sector privado, no sentido de criar as condições legais e ambientais a uma melhor tomada de decisões económicas e à facilitação e agilização dos procedimentos administrativos, por que os actuais são tolhedores das iniciativas privadas.

Cumprir referir que as privatizações em Cabo Verde foram uma imposição decorrente dos elevados prejuízos acumulados ao longo de uma década pelo SEE, em virtude do esgotamento do modelo de crescimento baseado no investimento estatal e na presença asfixiante do Estado na vida económica que limitou extraordinariamente o desenvolvimento da economia caboverdiana.

Todavia, sem ser uma panaceia para todos os males de que

padece a nossa economia, nomeadamente os elevados défices orçamentais, a dívida externa, o desemprego, a inflação, as privatizações constituem algo de consensual no seio da sociedade caboverdiana, que vê nelas, por um lado, uma fórmula socialmente menos onerosa de redução da despesa pública e, por outro, um meio de incentivar os agentes privados a assumirem o papel que lhes é reservado de motor do desenvolvimento da economia caboverdiana.

De salientar que o Governo de Cabo Verde espera obter das privatizações os seguintes benefícios:

- a) - Aumento das Receitas do Estado resultante do desinvestimento e redução do défice orçamental pela eliminação, a partir da privatização da empresa, dos subsídios orçamentais concedidos para sobrevivência de empresas inviáveis;
- b) - Redução do défice do sector público geral, pela dedução, nas contas públicas do passivo da empresa privatizada;
- c) - Aumento geral da eficiência económica do País, com possibilidades de maior produtividade no uso dos factores internos - mão-de-obra, capital e recursos naturais;
- d) - Possibilidades de geração líquida de divisas decorrentes, por um

lado, de potenciais exportadores dos produtos gerados por algumas empresas privatizadas e, por outro, redução de importações de produtos concorrentes;

- e) - Outros benefícios indirectos, derivados da reestruturação e modernização da economia, com ampliação das oportunidades de investimentos para a maioria dos cidadãos empreendedores, e da mobilidade social, num quadro de maior liberdade, democracia, independência e desenvolvimento.

### **3. Enquadramento legal das Privatizações**

A matéria de privatizações encontra-se em Cabo Verde regulada pela Lei 47/IV/92, de 6/7/92, também conhecida como a Lei-Quadro das Privatizações. Esta lei define os aspectos institucionais e conceituais básicos a serem observados para o planeamento e a condução do processo de privatização em Cabo Verde, estando nela consignado os objectivos e os princípios a que deve obedecer as privatizações, designadamente a avaliação prévia das empresas, os métodos de privatização e destino das receitas obtidas, e se apontam as garantias dos trabalhadores das empresas e o seu direito à subscrição de determinada percentagem do capital a privatizar.

Como aspectos mais salientes da referida lei-quadro, podem

ser destacados os seguintes:

- a) - Como objectivos essenciais das privatizações são apontados o aumento da eficiência, produtividade e competitividade da economia em geral e das empresas, em particular, a redução do peso do Estado na economia e o desenvolvimento do sector privado, o fomento empresarial e o reforço da capacidade empresarial nacional e a participação dos cidadãos nacionais, designadamente dos trabalhadores, dos emigrantes e de pequenos accionistas na titularidade do capital das empresas.
  
- b) - As empresas públicas a privatizar serão transformadas em sociedades anónimas que passarão a reger-se pela legislação comercial e que o processo de privatização será sempre precedido de uma avaliação realizada por entidades credenciadas para o efeito, idóneas e independentes, seleccionadas pelo Ministério das Finanças.
  
- c) - As privatizações podem ser parcial ou total e realizar-se-ão alternativa ou cumulativamente, pelos seguintes processos: alienação de acções ou quotas representativas do capital social; aumento do capital social; cisão; liquidação e contratos de exploração e de leasing;
  
- d) - A alienação das acções realizar-se-á, em regra, através de concur-

so público, ou de subscrição pública, reservando-se parte das acções a alienar para aquisição por trabalhadores ao serviço da empresa a privatizar, qualquer que seja o processo de alienação.

- e) - As receitas da privatização serão destinadas ao fomento empresarial, aos investimentos na área de formação profissional e à amortização da Dívida Pública.
- f) - Será dada preferência aos nacionais que estejam dispostos a correr riscos que toda a actividade empresarial encerra;
- g) - A participação de firmas estrangeiras no processo será limitada a casos de que resultem vantagens evidentes para o país, nomeadamente em termos de tecnologia, gestão e recursos humanos;
- h) - As acções e quotas sociais que o Estado detém, directa ou indirectamente, em empresas de capitais mistos, serão vendidos ao sector privado.

Ainda nos termos daquela Lei-Quadro, compete ao Governo, através do Ministro das Finanças, orientar e conduzir o processo de privatização, designadamente, anunciar as empresas a privatizar; escolher as entidades que efectuarão a avaliação prévia das empresas

e participações a privatizar; conduzir, podendo delegar, as negociações com os candidatos adquirentes no concurso limitado ou na venda directa.

Para a implementação da política de privatização e de modernização do sector empresarial do Estado, foi pelo Decreto Lei nº 110/92, de 2/9/92, criado o Gabinete de Reestruturação do Sector empresarial do Estado (GARSEE) na dependência do Ministro da Coordenação Económica.

Este Gabinete é responsável pela coordenação técnica do processo de reestruturação do SEE, competindo-lhe, nomeadamente: elaborar e propôr ao Ministro da Coordenação Económica o programa de privatizações e modernização das empresas públicas; Estudar medidas que visem um melhor desempenho, reforço da autonomia e responsabilidade de gestão das empresas públicas não privatizáveis; propôr políticas operacionais de sequenciamento óptimo das empresas a privatizar e processos de privatização a utilizar; apoiar na elaboração de termos de referência para assistência técnica aos projectos de modernização das empresas públicas.

#### **4. A Execução do Programa das Privatizações**

Na selecção das empresas a privatizar foram consideradas prioritárias as empresas que apresentavam resultados negativos, mas que eram potencialmente rentáveis ou apresentem um interesse especial para determinadas categorias de investidores privados.

Assim, foi privilegiada a alienação imediata das empresas deficitárias sem a realização de operações prévias de reestruturação económico-financeira, o que, se, por um lado, pode em certas circunstâncias dar origem a eventuais sub-avaliações interesses financeiros públicos, por outro, tem contudo a vantagem de estancar imediatamente os fluxos financeiros públicos canalizados para essas empresas públicas.

### **5. Breve avaliação do programa das Privatizações**

Embora se reconheça ser ainda muito cedo para se fazer uma apreciação global das Privatizações, por o processo se ter apenas iniciado em 1992, apresentamos a seguir um balanço, em termos de encaixes, das operações de Privatização:

Do universo das empresas já privatizadas ou liquidadas, po-

dem ser destacadas três grupos:

GRUPO I - Este grupo abarca um conjunto de empresas já liquidadas ou em liquidação, que operavam na área de construção civil, captura de pescado e confecções (MAC, PESCAVE, MORABEZA, etc), que acumularam dívidas de elevado montante, junto do Estado, Banco Central e Fornecedores diversos, no montante de 366.800 contos, entretanto assumidas pelo Estado, contra os 70 300 contos obtidas e/ou a obter das liquidações.

Essas empresas empregavam no seu conjunto 116 trabalhadores, para os quais o Estado canalizou a título de indemnizações 97.600 contos. Se, às dívidas assumidas pelo Estado adicionadas das indemnizações pagas aos trabalhadores (464.400 contos), deduzirmos os 70.300 contos das receitas das liquidações, chega-se a um resultado negativo desta operação de liquidação (394.100 contos).

A conclusão a que logo à partida salta à vista é que este conjunto de empresas estavam já falidas, representando por conseguinte um pesado fardo para o Estado que, em boa hora, se desembaraçou delas, por constituírem uma autêntica delapidação de recursos financeiros num país onde é crónica a escassez de capitais para as aplicações produtivas.

GRUPO II - É neste grupo que residem as maiores expectativas quanto aos resultados esperados das privatizações, por ser o mais importante conjunto de empresas operando nos sectores de Telecomunicações (Cabo Verde Telecom); da Hotelaria (Hotelmar, Hotel Belorizonte e Hotel Atlântico); da produção de Alimentos, produtos avícolas e Bebidas (Ceris, Enavi e Moave); de produção de medicamentos (Emprofac), delas se destacando a "Cabo Verde Telecom" não só pelo substancial valor esperado com a operação de privatização mas também por se situar num sector estratégico da economia caboverdiana.

Este Grupo absorveu praticamente todos os seus trabalhadores, havendo apenas a registar a indemnização de 76 elementos das empresas Enavi (72) e Emprofac (4), no montante de 57.700 contos. De realçar que das receitas esperadas das privatizações (2.940.814 contos), 80,54% cabem à Cabo Verde Telecom (2.368.666), 9,86% ao conjunto de hotéis Praiamar, Belo Horizonte e Atlântico (290.000); 9,0% às empresas produtoras de alimentos e bebidas "Moave, Ceris e Enavi" (263.950) e, finalmente, a única produtora de medicamentos - a Emprofac - com um pouco menos de 1%.

Se àquelas receitas totais deduzirmos os encargos globais de-

correntes do processo de privatização (indenizações, dívidas assumidas pelo Estado e outros custos associados ao referido processo), no montante de 435 286 contos chega-se a um valor líquido de 2 505 528 contos, valor não negligenciável num país pequeno como é o nosso.

GRUPO III - Este conjunto inclui empresas total ou parcialmente privatizadas e que operavam na agricultura e pescas, agências de viagens e turismo, transportes de longo curso, infraestruturas de armazenagem, metalomecânica e reparação de navios de cabotagem.

Salvo honrosas excepções (Cabetur/Sita), as restantes empresas trabalhavam com pessoal excedentário, com fraca produtividade e com equipamentos obsoletos, cujas receitas de exploração mal iam dando para o pagamento dos salários. As empresas mistas Sita e Cabetur tiveram bom desempenho desde a sua criação, pelo foi recomendado que a primeira fosse escolhida para se dar o pontapé de saída no processo de privatização. Assim se fez e os resultados não se fizeram esperar; em três dias úteis as acções mudaram de mãos do Estado para os privados, o que constituiu um assinalável êxito numa área desconhecida no meio económico caboverdiano.

Do montante das receitas esperadas das privatizações (363.366

contos), 36% deste montante (130.900 contos) foi/ou será afecta às indemnizações aos 132 trabalhadores dispensados. Por outro lado, o Estado assumiu dívidas no montante de 161.300 contos e outros custos associados ao processo de liquidação no valor de 19.888 contos.

Se, ao valor das privatizações deste conjunto de empresas (363.366 contos), subtraírmos os encargos globais decorrentes deste processo (indemnizações, dívidas assumidas e outros custos) - no montante de 312 088 contos, chega-se ao valor líquido positivo de 51.278 contos, valor este que, embora não seja elevado, mostra a vantagem de o Estado, sem perder dinheiro, se ter libertado do peso morto que representava a maior parte das empresas deste grupo.

Convém sublinhar que algumas dessas empresas (Enavi e Fap) foram transformadas em sociedades anónimas (Agripec e Sociave), enquanto a privatização da ANV foi por negociação directa com os empregados de cada agência a privatizar.

Como se poderá constatar no quadro não se verificaram nesta empresa receitas de privatização, porquanto a transacção foi efectuada através da troca do activo da agência contra o direito de indemnização a que os empregados das mesmas teriam direito. Por outro lado, a Sociave indemnizou os 4 empregados dispensados, ainda an-

tes da sua privatização, pelo que o Estado não dispendeu qualquer verba para o efeito.

**Resumindo:**

<b>GRUPOS</b>	<b>RECEITAS DAS PRIVATIZAÇÕES</b>	<b>ENCARGOS</b>	<b>RESULTADO LIQUIDO</b>
<b>I</b>	<b>70.300</b>	<b>464.400</b>	<b>(394.100)</b>
<b>II</b>	<b>2.940.812</b>	<b>435.236</b>	<b>2.505.528</b>
<b>III</b>	<b>363.366</b>	<b>312.088</b>	<b>51.279</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3.374.480</b>	<b>1.211.774</b>	<b>2.162.706</b>

**6. O Tribunal de Contas no controlo das Privatizações**

Embora a importância atribuída aos processos de supervisão das privatizações varia de país para país, são já hoje por toda a parte reconhecidas as vantagens da existência de adequados mecanismos de controlo externo como meio de garantir a transparência nas operações de privatização.

No que especificamente toca ao nosso país, o Tribunal de Contas não tem tido até aí qualquer espécie de intervenção no processo de privatização. Todavia, sendo a privatização um processo que tem por objecto a titularidade e/ou gestão de empresas públicas, e, sendo estas empresas, elementos integrantes do património do Estado, é por demais evidente que, nos termos da legislação vigente, nada impede que o Tribunal de Contas possa supervisionar o processo de assunção de encargos e na arrecadação e aplicação das receitas decorrentes das privatizações, tanto no âmbito da fiscalização sucessiva como no do Parecer sobre as contas gerais do Estado.

Neste particular, importa mencionar que a Lei nº 86/IV/93, indica como conteúdo obrigatório da Conta Geral do Estado "a actividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, designadamente no domínio do património (...), dados os reflexos que a privatização de qualquer empresa pública tem não só na sua expressão financeira como no inventário do património do Estado.

De quanto precede podemos sublinhar os aspectos principais que, no nosso entender, deveriam vir a estar sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas:

a) Assim, poderiam ser submetidos à fiscalização prévia, certos actos

especificamente integrados no processo de privatização, que se traduzam na prática de operações financeiras especificamente sujeitas a visto, como sejam as despesas com a consultoria, os empréstimos obtidos para saneamento financeiro das empresas antes da sua privatização;

- b) No âmbito da fiscalização sucessiva, é possível avaliar, em termos de auditoria de legalidade e regularidade, a conformidade à lei, aos regulamentos, e regras de aplicação da lei e às regras contabilísticas, ou, em termos de auditoria operacional, a conformidade a critérios de economia, eficácia e eficiência, hoje adoptados como prática corrente pelas instituições de controlo externo. Este tipo de controlo, pode servir para avaliar a legalidade e correcção financeira de certos actos, operações ou processos de privatização, ou parte destacadas ou aspectos particulares destes, nomeadamente, a legalidade do procedimento.

Todavia, deverá ficar bem claro que não se pretende que o Tribunal de Contas exerça controlo sobre os aspectos políticos ou administrativos do processo das privatizações. Assim, a escolha de privatizar ou não privatizar empresa ou parte de empresa, bem como os respectivos critérios e objectivos, são matérias excluídas da fiscalização do TC, dado o seu carácter necessariamente de oportunidade e

conveniência políticas.

Mas esta circunstância não obsta, a que no âmbito da competência cometida ao Tribunal de Contas de elaborar o parecer sobre as Contas Gerais do Estado relativamente a cada exercício financeiro, possa proceder à análise técnica de avaliação de políticas públicas, isto é, de coerência global do conjunto dos actos de gestão financeira, em função de objectivos politicamente seleccionados, tendo em conta o respectivo custo, o resultado e a regularidade ou legalidade do conjunto das operações de privatização.

## ***V. Conclusões:***

1. O Governo da I República (1975-1990), desejoso de alterar as precárias condições em que se encontrava a economia caboverdiana quando, em 1975, o país acedeu à sua independência, optou por um modelo de desenvolvimento que tinha como base programática uma forte intervenção do Estado na economia, nos domínios da poupança, investimento, implantação de unidades de produção mais importantes e complexas, controlo do comércio externo, da moeda e das actividades financeiras.
2. No quadro deste modelo, foi-se erigindo gradualmente o SEE, o

qual desempenhou um papel de maior relevo na configuração - da actual economia nacional, tendo contribuído para a criação de muitas empresas em sectores básicos ou estratégicos, para as quais sómente o Estado dispunha dos meios financeiros e tecnológicos para a sua realização;

3. Após um período relativamente curto em que a maior parte das empresas apresentou uma gestão equilibrada, o SEE começou a acusar fortes desequilíbrios na sua situação económica e financeira, com os resultados da exploração a declinar-se assustadoramente, os quais se avolumaram de tal modo que originaram consideráveis pressões sobre o Orçamento do Estado;
4. Para fazer face a esta situação, que se mostrava insustentável, está em curso uma reforma global do sistema económico, com vista a assegurar o uso mais eficiente dos recursos nacionais, através da reorientação desse sistema e sua transformação numa estrutura de mercado competitivo, com um papel mais importante para o sector privado e em que seja este sector o principal veículo para o desenvolvimento económico.
5. É, pois, neste contexto, que surge o Programa da reestruturação do

SEE da República de Cabo Verde, que obedece ao princípio da devolução das responsabilidades empresariais ao sector privado, no entendimento de que o papel do Estado deve ser, cada vez mais, o de regulador da economia, e cada vez menos, o de participar directamente na gestão de unidades produtivas de bens e/ou serviços que podem preferentemente ser oferecidos por privados;

6. Estes objectivos serão alcançados através da privatização da maior parte das empresas, liquidação das não viáveis e melhoramento de desempenho e eficiência naquelas que, por razões estratégicas, não possam ser privatizadas e a criação de um contexto legal e regulamentar que permita o desenvolvimento do sector privado.
  
7. O problema da sujeição das Empresas Públicas ao controlo de um órgão externo independente, apesar de ainda suscitar alguma controvérsia entre os doutrinadores e políticos de vários quadrantes, é hoje uma questão consensual em quase todos os modernos estados democráticos, na medida em que se reconhece as empresas públicas constituem uma das formas mais correntes de absorção dos dinheiros públicos, quer sob a forma de subvenções e transferências do Orçamento do Estado, quer sob a forma de garantia, por meio de avales, de empréstimos contraídos por essas empresas, quer ainda sob a forma de participações do Estado no capital das

empresas.

8. No caso específico de Cabo Verde, embora a nossa Lei Fundamental não exclua a possibilidade de o legislador ordinário submeter as contas das empresas públicas a julgamento do Tribunal de Contas, a verdade é que não existe até a presente data neste país qualquer sistema de fiscalização financeira externa dessas empresas. Existe apenas uma fiscalização interna a cargo da Inspeção Geral de Finanças (IGF), um serviço central de controlo financeiro, dependente do Ministro das Finanças.
9. Não havendo pois dúvidas quanto à natureza pública das despesas realizadas não só pelas empresas que têm capitais exclusivamente do Estado mas até das mistas em que o Estado tem capital maioritário, é nosso entendimento que, atendendo à Constituição e aos interesses do País, o Tribunal de Contas deveria também fiscalizar as empresas públicas, ainda que o legislador venha a limitar o âmbito dessa fiscalização.
10. O Projecto das Privatizações em Cabo Verde insere-se num programa de mudanças estruturais que abarcam o sector público administrativo, o sector financeiro, o industrial, e turístico e o da infra-estruturação do país, bem como da educação e formação profis-

sional, constituindo parte significativa deste projecto é a promoção do sector privado, no sentido de criar as condições legais e ambientais a uma melhor tomada de decisões económicas e à facilitação e agilização dos procedimentos administrativos;

11. No que especificamente toca ao nosso país, o Tribunal de Contas não tem tido até aí qualquer espécie de intervenção no processo de privatização. Todavia, sendo a privatização um processo que tem por objecto a titularidade e/ou gestão de empresas públicas, podem estar sujeitos a fiscalização prévia certos actos especificamente integrados no processo de privatização;

12. No âmbito da fiscalização sucessiva, não obsta, a que no âmbito da competência cometida ao Tribunal de Contas pela nossa Constituição de elaborar o parecer sobre as Contas Gerais do Estado relativamente a cada exercício financeiro, ela possa proceder à análise técnica de avaliação de políticas públicas, isto é, de coerência global do conjunto dos actos de gestão financeira, em função de objectivos politicamente seleccionados.

## **VI. *Recomendações:***

- a) Considerando que a Constituição da República de Cabo Verde não exclui da jurisdição do Tribunal de Contas as despesas realizadas pelo Sector Empresarial do Estado, recomenda-se ao legislador ordinário que regulamente as formas de que deverá revestir o controlo jurisdicional dessas despesas;
  
- b) Com vista a que a garantir toda a transparência requerida por um processo que envolve a amputação de parte importante do património do Estado, recomenda-se que o legislador ordinário regulamente a forma de intervenção do Tribunal de Contas nos vários momentos em que se desenrola o referido processo de privatizações;
  
- c) O Tribunal de Contas que, em cumprimento da sua missão constitucional, não pode de modo nenhum alhear-se do destino a dar ao património, mobiliário ou imobiliário do Estado, apoia todas as acções que visem atingir os objectivos consagrados na Lei-Quadro das Privatizações (Lei nº 47/IV/92), recomendando todavia que as receitas arrecadadas das privatizações não sejam desviadas dos fins a que se refere o artigo 31º do mesma lei, evitando-se tanto quanto possível a sua utilização no financiamento das despesas de funcionamento do Estado;

- d) Convindo manter a sociedade permanentemente informada da sua evolução, recomenda-se ao organismo gestor do processo que passe a divulgar, através da comunicação social ou de outro meio considerado idóneo, os resultados da execução do programa, com indicação das receitas arrecadadas, as despesas efectuadas e o destino dado às receitas líquidas do processo.

Tribunal de Contas, na Praia, 25 de Julho de 1996



### **Bibliografia Consultada:**

1 - SOUSA FRANCO, ANTONIO L.- Finanças Públicas e Direito Financeiro - (Vol. I)- Almedina. Coimbra, 4ª edição, 1993, Págs.(196 - 208).

2 - GONÇALVES, SÉRGIO - A Fiscalização do Sector Empresarial do Estado por Tribunais de Contas ou Instituições Equivalentes- Ed. Tribunal de Contas de Portugal-1993.

3 - GARSEE- GABINETE DE APOIO A REESTRUTURAÇÃO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO - Análise da Evolução do Sector Empresarial do Estado (91/95).

MORAES, LUIS - Privatizações de Empresas Públicas, seu controlo e supervisão - Ed. Tribunal de Contas de Portugal - Lisboa, 1995



GUINÉ - BISSAU



**TEMA I**

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES**

Por: *Nicandro Pereira Barreto*  
*Presidente do Tribunal de Contas*

**Sumário**

1. Introdução
2. Desenvolvimento
3. Conclusões e Recomendações



## **1. Introdução**

Estado, tem significado desde a sua existência, o aparelho regulador do fenómeno Sócio Político e Económico da sociedade que ele representa.

Os Estados modernos contemporâneos, constituem assim na actualidade, a mais alta expressão de gestão social. Por conseguinte, a administração dos bens e meios patrimoniais públicos, constitui uma das principais preocupações das Sociedades democráticas.

A materialização desses objectivos tem como pressuposto a institucionalização dos órgãos de fiscalização independentes tendo como objecto essencial, disciplinar à administração dos bens públicos.

O surgimento dos citados órgãos de fiscalização tem por base o elevado grau de maturidade político na gestão de coisas públicas por parte dos seus responsáveis, dando resposta contundente às necessidades objectivas e subjectivas, produtos das transformações qualitativas que a sociedade vem conhecendo.

Com efeito, os Tribunais de Contas nos nossos Países constituem pois uma acertada resposta a estas exigências.

A sociedade Guineense ao conhecer a sua independência do jugo colonial, ergueu-se sob modelos sociais e políticos, com o fito de melhor contribuir para o desenvolvimento da Economia Nacional e bem estar dos seus cidadãos.

Com a independência, optou-se a República da Guiné-Bissau por um sistema político que encerrava uma base alargada de propriedade social sobre os meios de produção ou seja um modelo económico de base Estatizada na qual o Estado desempenhava o papel de destaque na gestão da economia.

A fraca sensibilidade pelos bens sociais, levou à ruína àquele que se preconizava ser o ideal modelo de desenvolvimento económico, social e político da sociedade Guineense. Surge assim a imperiosa necessidade de redefinição de novas estratégias, face a insucessos verificados.

Nesse quadro, institui-se um programa de ajustamento Estrutural pelo o Governo da República da Guiné-Bissau desde 1987, com vista a atribuir aos mecanismos do mercado o seu papel regulador da economia e com estes, a redução do défice crónico com que deparava a Economia Nacional, deixando poucas hipóteses às manifestações subjectivas no exercício político do poder como expressão concentra-

da da economia, para permitir desta forma a delimitação de esfera de acção do Estado e a sua forma de intervenção na economia assim como a reestruturação e redimensionamento do sector público, para criação de condições ao surgimento de uma classe Empresarial Nacional capaz de responder e acompanhar as novas exigências do mercado, tanto interno quanto externo.

A promoção do programa de ajustamento Estrutural pelo o Governo da República da Guiné-Bissau desde 1987, com vista a atribuir aos mecanismos do mercado o seu papel regulador da economia e com estes, a redução do défice crónico com que deparava a Economia Nacional, deixando poucas hipóteses às manifestações subjectivas no exercício político do poder como expressão concentrada da economia, para permitir desta forma a delimitação de esfera de acção do Estado e a sua forma de intervenção na economia assim como a reestruturação e redimensionamento do sector público, para criação de condições ao surgimento de uma classe Empresarial Nacional capaz de responder e acompanhar as novas exigências do mercado, tanto interno como externo.

A promoção do programa de Ajustamento Estrutural passa pela execução de Reforma das Empresas Públicas e Mistas consubstanciada na definição dos princípios e métodos através dos quais realizar-se-

ão as privatizações ao abrigo da Lei quadro das privatizações, aprovada pelo Conselho do Estado da R.G.B.; nos termos do artigo 62º n.ºs 1 e 2 da Constituição da República mediante Decreto-Lei nº 5/92.

## **2. Desenvolvimento**

As privatizações na República da Guiné-Bissau (R.G.B.), regem-se por lei quadro das privatizações e ela aplica-se:

- I - Às privatizações de Empresas Públicas;
  
- II - Às privatizações dos patrimónios bens ou meios de produção públicos integrados em unidades produtivas sem personalidade jurídica;
  
- III - À alienação de participações sociais do Estado em sociedades de economia mista;
  
- IV - À concessão de exploração ou gestão de quaisquer meios de produção cuja a propriedade, posse ou gestão sejam públicas.

A privatização, sendo um acto Administrativo formal de transformação da titulariedade do Estado sobre os bens e meios de produção públicos em propriedade privada, sujeita-se à jurisdição do Tribunal de Contas, pois este é um órgão independente de controlo externo, com competência de fiscalizar actos e contratos protagonizados pelo Estado garantindo no exercício da sua atribuição a observância do princípio de assim como o de legalidade, legitimidade e isenção em todas as fases do processo.

Nos termos da lei quadro das privatizações aprovada pelo Conselho do Estado ao abrigo do Decreto-Lei nº 5/92, e em conformidade com o artigo 4º da referida Lei, as Empresas Públicas a privatizar serão transformadas em Sociedades Anónimas ou em Sociedade por Quotas.

O processo de privatização das citadas empresas conforme o artigo 7º da mencionada Lei quadro, seria precedido de uma avaliação prévia a efectuar por uma entidade idónea e independente, designada pelo Ministério das Finanças e Ministério de tutela das Empresas a privatizar de entre entidades propostas, no máximo de três pela UGREP (Unidade de Gestão de Reforma das Empresas Públicas).

Esta disposição pois, enferma de procedimentos legalmente transparentes e legitimamente aceites. A legitimidade da escolha de uma entidade idónea não deve ser objecto de subjectividade dos actos se não produto duma total isenção manifesta nos processos licitórios, salvaguardando todos os atributos democráticos do processo Administrativo, na base de fiel cumprimento dos princípios da legalidade, igualdade, moralidade e ampla competição na contratação dos serviços externos.

artigo 2º, parágrafo único (L.Q.P.), reza que os bens, meios de produção ou Empresas cuja propriedade seja reservada pela Constituição ou pela Lei de Delimitação de Sectores à Entidades Públicas, serão objecto de privatização quanto à titulariedade, podendo contudo, em casos excepcionais e nos termos daquelas Leis, ser objecto de concessão de exploração ou gestão... salienta-se pois que a mencionada Lei de delimitação de sectores à entidades públicas, inscrita na Lei quadro das privatizações a ser efectuadas a revelia das normas legalmente instituídas, permitindo desta feita ao Poder Executivo a definição aleatória das Empresas abrangidas por estas restrições em detrimento dos mais sagrados interesses públicos.

### **3. Conclusões e Recomendações**

Após uma análise criteriosa da Lei quadro das privatizações afiguram-se nos tecer algumas considerações e recomendações.

O Tribunal de Contas em face da existência de acentuadas imprecisões de interpretação da Lei quadro das privatizações (D.L. nº 5/92 de 10 de Agosto), fazendo uso das prerrogativas de que dispõe, vai propôr ao órgão competente a revisão da legislação em causa assim como a consagração no citado diploma de todas as obrigações para com o Tribunal de Contas, das entidades envolvidas no processo. Que o acto de Fiscalização das Privatizações seja concomitante, a fim de permitir uma maior transparência do processo.

É que, tendo em vista a preservação dos interesses patrimoniais do Estado, no âmbito do processo de privatizações, o Tribunal de Contas deve acompanhar o processo em dois momentos essenciais:

1º Processo de avaliação das Empresas;

2º Processo de afectação das receitas obtidas com as privatizações.

Compete, pois, ao Tribunal analisar os critérios utilizados na avaliação das Empresas a privatizar, bem como os valores atribuídos às

partes sociais a alienar, de acordo com esses critérios. Por outro lado, o Tribunal deve ajuizar da legalidade e do ajustamento das modalidades de privatização em relação aos objectos definidos na Lei.

É igualmente, da competência do Tribuna, a fiscalização do cumprimento da Lei em matéria de afectação das receitas resultantes do processo de privatizações. Desta forma, estaria salvaguardada a intervenção dos Tribunais de Contas nos processos de privatização, tendo em vista a preservação dos interesses patrimoniais do Estado e da defesa da legalidade.

Consciente das dificuldades do exercício da acção fiscalização da administração dos recursos públicos;

Reconhecendo a valiosa experiência dos Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil, que já datam se séculos e à luz de estabelecimento de relações de cooperação técnica, científica e cultural no âmbito do controlo externo, instituído por um Memorandum de Entendimento;

O Tribunal de Contas da R.G.B., sugere:

Que seja criado no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (C.P.L.P.), um órgão de controlo Externo independente, para

fiscalizar dos futuros fundos comunitários como também dos actos administrativos considerados de capital importância e de grande incidência no crescimento económico em cada um dos Países comunitários com a fiel salvaguarda dos princípios de legalidade, benefício recíproco, respeito mútuo pela soberania e da não ingerência nos assuntos internos de cada País, de acordo com o espírito do Memorandum de Entendimentos.

Esta é a nossa contribuição no desenvolvimento de um tema que reputamos de actualidade e de grande importância.

Oxalá tenhamos contribuído para o êxito do nosso II Encontro!...

Bissau, 31 de Agosto de 1996.



**TEMA II**

**GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA  
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

*Por: Nicandro Pereira Barreto  
Presidente do Tribunal de Contas*

**Sumário**

1. Introdução
2. Conclusões
3. Recomendações



## **1. Introdução**

Este tema que o II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa propõe debater é um tema de actualidade e de capital importância no contexto de afirmação de um Órgão de fiscalização financeira, que é o caso dos Tribunais de Contas.

Genericamente, o conceito de “independência”, consiste em outorgar aos Tribunais o estatuto de “Órgão independente”, sujeitos apenas à Lei. Este atributo fica, porém, esvaziado de conteúdo se não fôr definido, com rigor, o seu alcance e respectivos pressupostos.

No caso em apreço trata-se de definir tais pressupostos, o que equivale dizer as “garantias” dessa “independência” relativamente às nossas Instituições.

É que, teoricamente, a legislação de cada País consagra o carácter independente dos respectivos Tribunais de Contas; importa saber, contudo, até que ponto se trata de uma independência real e absoluta. Isto é, as garantias dessa independência.

Esta é a questão, sobre a qual, versará o presente tema.

Para começar diríamos que a independência dos Tribunais deve assentar-se, fundamentalmente, nos seguintes pressupostos:

- a) Autogoverno;
- b) A inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juízes;
- c) A não sujeição às ordens ou instruções de outros órgãos de soberania.

Embora assim se acha consagrado nas Constituições e Leis da generalidade dos Países, a verdade é que a experiência revela-nos o contrário; isto é, na prática, não acontece assim.

Com efeito, a acção dos Tribunais é muitas vezes obstruída pelo Poder Executivo que, numa tentativa de subtrair-se ao controlo, utiliza métodos tendentes a bloquear a actuação do Tribunal. A mera falta de colaboração, que é devida aos Tribunais pelas entidades públicas e não só, é motivo suficiente para dificultar, senão inviabilizar o desempenho de um determinado Tribunal de contas.

No caso concreto da Guiné-Bissau, não obstante a Lei Orgânica do Tribunal de contas - aprovado pelo Decreto-Lei nº 27/92 de 27 de Novembro - preceituar que o “Tribunal de Contas é Órgão independente de fiscalização de receitas e despesas públicas ...” (artigo 1º);” o Tribunal de Contas é independente e apenas está sujeito à Lei “(artigo 3º):” os juízes são independentes e inamovíveis “(artigo 9º);” Os juízes são irresponsáveis pelos seus julgamentos e decisões “(artigo

10º)”; todos eles, requisitos que tipificam o carácter independente da Instituição e se traduzem em garantias de independência do Tribunal, é cada vez mais acentuada a tendência, sobretudo do Executivo, de dificultar a actividade do Tribunal e a tentativa de sua subalternização à Administração.

Estas tendências manifestam-se, sobretudo, na dependência financeira do Tribunal em relação ao Governo (Orçamento Geral do Estado), com o objectivo de impedir o Tribunal de desempenhar eficazmente a sua missão por restrições financeiras que lhe são impostas e que condicionam a sua capacidade de intervenção, o seu desenvolvimento e a sua tão almejada modernização...

Por outro lado, é visível a falta de sensibilidade e de apoios dos demais Órgãos de Poder do Estado a uma instituição nova no País e que carece de apoios e atenções para a sua afirmação em matéria de Controlo Externo. Obviamente que esta é uma tarefa incómoda, pois é sabido quão difícil é aos governantes aceitarem o controlo financeiro independente.

Em sede de fiscalização sucessiva, por exemplo, é aonde a nossa instituição depara com maiores dificuldades.

Com efeito, as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, tendem subtrair-se à prestação de Contas dificultando o processo de julgamento de Contas e a emissão dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado, entre outras acções.

Acresce o facto de o Tribunal ser praticamente impedido de intervir nos processos de privatizações por não ser informado pelo Governo das privatizações a efectivar, em ordem a permitir o seu acompanhamento desde a fase de avaliação das Empresas, até ao destino a dar aos produtos das privatizações e alienações dos bens do Estado.

Todos estes factos são para ilustrar as dificuldades que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau enfrenta na prossecução da sua finalidade constitucional, mau grado a sua luta incessante para se impor e assumir-se cada vez mais.

Estes cenários caracterizam bem a árdua tarefa que o nosso Tribunal tem pela frente em vista a sua verdadeira independência, porque a independência constante da Lei é relativa, impõe-se remover todos os obstáculos atrás referidos e accionar os mecanismos já consagrados na lei para tornar operativas e funcionais as garantias de independência do Tribunal.

Para atingir estes objectivos devemos afirmar que a luta continua!...

## **2. Conclusões**

Concluindo, entendemos que uma independência real passa necessariamente por garantias reais dessa mesma independência que consistem, inequivocamente, no seguinte:

1.
  - a) Autogestão ao Autogoverno total e incondicional, dotado de autonomia administrativa, devendo as despesas de instalação e funcionamento dos Tribunais constituir encargo do Estado, sem restrições, através do respectivo Orçamento;
  - b) Aprovar o projecto do seu orçamento anual;
  - c) Definir os parâmetros da sua organização e funcionamento;
  - d) Poder de sugerir providências legislativas para o seu funcionamento;
  - e) Gerir os seus recursos humanos e financeiros.

Enfim, exercer, em tais domínios, poderes idênticos aos que integram a competência ministerial.

2. A inamovibilidade e irresponsabilidade dos respectivos juízes e sua sujeição apenas à lei, não recebendo ordens e orientações de outros órgãos de soberania;
3. Não depender dos demais órgãos de soberania mas situar-se ao lado deles;
4. A obrigatoriedade das decisões dos Tribunais para todas as entidades públicas e privadas e a sua prevalência sobre as de quaisquer outras autoridades, bem como as sanções a aplicar aos responsáveis pela sua inexecução.

É que, na Guiné-Bissau, consta-se uma tendência cada vez mais progressiva de desafiar a autoridade do Tribunal no que concerne ao acatamento das suas decisões. É por isso que seria aconselhável adoptar procedimentos que visem sancionar os autores dessa prática.

Ainda no capítulo de independência e suas garantias afigura-se que o facto de o Presidente do Tribunal de Contas ser nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, é por si só uma condição de subordinação e, desde logo, condicionante do grau de independência e desvirtuador das garantias que lhe caracterizam. Quer dizer tal facto não oferece garantias de uma independência absoluta.

É nosso entendimento que os Presidentes dos Tribunais de Contas devem ser eleitos pelos seus pares, tal como acontece com o Supremo Tribunal de Justiça. Caso contrário, a independência de que se fala será sempre RELATIVA!...

### **3. *Recomendações***

Na esteira deste pensamento e porque o conteúdo da dissertação é, em si mesmo, analítico-conclusivo, abtemo-nos de tecer mais considerações à guisa de conclusão e finalizamos este trabalho com as seguintes RECOMENDAÇÕES:

- 1 - Que haja uma conjugação permanente de esforços no sentido de lutar para uma afirmação cada vez maior dos Tribunais de Contas por forma a ocuparem o lugar que lhes compete num Estado de Direito Democrático;
  
- 2 - Independência total e real dos Tribunais de Contas por ordem a funcionarem como órgãos independentes da estrutura do Estado com estatuto constitucional de Órgãos de Soberania;

- 3 - Adotar medidas tendentes a accionar os mecanismos de garantias de independência para que não sejam letra morta;
- 4 - Estreitamento de relações de cooperação entre os Tribunais dos sete, nomeadamente nos domínios de assistência técnica e de formação;
- 5 - Apoios dos Tribunais de Portugal e da União (Brasil) aos restantes Tribunais na sua luta pela consolidação e modernização.

Esta é a nossa visão do tema aqui desenvolvido. Estamos persuadidos de que os Tribunais de Contas, sobretudo os mais recentes, só poderão realizar as suas funções e atingir os objectivos para que foram criados, se reunirem as condições aqui apontadas e gozarem de uma verdadeira independência!...

Esperamos poder contribuir, modestamente, para o enriquecimento do nosso II Encontro.

Bissau, 31 de Agosto de 1996.