

MOÇAMBIQUE

TEMA I

AS PRIVATIZAÇÕES EM MOÇAMBIQUE E O SEU CONTROLE

Por: *António Luis Pale*
Presidente do Tribunal Administrativo

Sumário

- I. Introdução e plano de abordagem
- II. A intervenção estatal
 - 1. Empresas estatais
 - 2. Outras formas de propriedade
- III. O processo das privatizações
 - 1. Objectivo das privatizações
 - 2. Procedimentos de alienação
 - 3. Participação de estrangeiros
- IV. Algumas cifras sobre privatização
- V. Controlo

I. *Introdução e plano de abordagem*

Com a proclamação, em Junho de 1975, da República Popular de Moçambique, uma nova era, em termos político-económicos se abre e com ela se define um novo posicionamento do estado face à propriedade dos meios de produção.

Os princípios da propriedade estatal dos recursos naturais situados no solo e subsolo, nas águas territoriais e na plataforma continental (artigo 8º da Constituição), da planificação estatal da economia (artigo 9º) e ainda da primazia e direcção do sector económico do estado sobre o conjunto da economia nacional (artigo 10º), agregados ao êxodo de alguns proprietários e gestores logo após os acordos de Lusaka, tiveram, a despeito da permissão constitucional da propriedade privada, como um dos corolários, o processo de apropriação, pelas mais diversas formas, pelo estado, de algumas unidades até então pertencentes ao sector privado.

A este processo juntou-se a intervenção estatal nas chamadas áreas estratégicas.

A partir dos anos 1986/87, assiste-se ao processo inverso, propiciado pelo chamado programa de Reabilitação Económica, decorrente da

adesão de Moçambique às instituições de Bretton Woods, transformando-se muitas empresas sob domínio estatal em privadas.

É este processo que se procura abordar na presente comunicação, à luz da legislação permissiva, com particular incidência sobre as privatizações, analisando as possibilidades da sua fiscalização pelo órgão de controle financeiro externo, uma vez que ele tem implicações directas com o erário público (maxime pela arrecadação das receitas provenientes da alienação das empresas em questão).

Assim, visa o presente trabalho, enquadrar e identificar o processo moçambicano de privatizações dentro dos conceitos teóricos internacionalmente consagrados e analisar em que medida, socorrendo-se da legislação vigente, em matéria de fiscalização financeira, se pode exercer o respectivo controle pelo Tribunal Administrativo (Secção de Visto e Contas).

II. *A Intervenção Estatal*

Moçambique, desde o Governo de transição, desencadeou uma série de medidas reguladoras da actividade económica empresarial, particularmente nos considerados sectores estratégicos. É assim que, pelo Decreto-Lei nº 75/75, de 21 de junho, na área de seguros definiu uma

série de princípios a serem observados pelas empresas do ramo, atinentes ao caucionamento em numerário e respectivo depósito numa instituição financeira estatal, do aumento das reservas técnicas referentes ao ano de 1974 e ainda à obrigatoriedade do caucionamento integral das reservas técnicas no país pelas agências gerais de sociedades com sede fora de Moçambique.

Este processo conhece o seu climax com a definição legal, pelo Decreto-Lei nº 3/77, de 13 de Janeiro, da actividade seguradora como sendo da exclusiva competência do Estado e a criação da respectiva empresa estatal.

No sector bancário, foi, pela Lei nº 5/77, de 31 de Dezembro, determinada a cessação da actividade dos bancos privados que operavam no país, alguns dos quais, os respectivos valores activos e passivos foram integrados no Banco de Moçambique e relativamente a outros, e com vista a assegurar o reembolso aos interessados pelo Banco de Moçambique, os respectivos depósitos e a correspondente cobertura foram para este transferidos.

Ainda no domínio bancário foi, pela Lei nº 6/77, de 31 de Dezembro, criado um banco estatal com a designação de Banco Popular de Desenvolvimento que integrou o acervo patrimonial do Instituto de Cré-

dito de Moçambique e da Caixa Económica do Montepio de Moçambique.

No âmbito do serviço público de produção, transporte e distribuição de energia eléctrica foi criada a empresa estatal Electricidade de Moçambique que, em regime de exclusivo, passou a dedicar-se àquele escopo. Nela integrou-se uma unidade de uma sociedade anónima que vinha desenvolvendo uma parte considerável da actividade da nova empresa estatal.

O mesmo aconteceu com o serviço de fornecimento de água, da exploração do carvão e hidrocarbonetos, transportes públicos, dentre outros, considerados estratégicos.

Neste processo, alguns dos serviços abrangidos ou parte deles vinham sendo assegurados por pessoas colectivas de direito público outros por entes de direito privado, tendo passado a sê-lo por empresas estatais.

Por outro lado, o processo de descolonização iniciado no período de transição, propiciou o abandono de um considerável número de empresas pelos respectivos proprietários e gestores, deixando-as com os

trabalhadores que pouco ou quase nada entendiam em matéria de gestão empresariam.

Perante uma tal situação o Governo, através do Decreto-Lei nº 16/75, de 13 de Fevereiro, estabeleceu uma série de medidas tendentes a garantir a paz social e o progresso, destacando-se dentre elas, a sua intervenção no processo de gestão.

Definia, o número 1 do artigo 1º do referido Decreto-Lei que “sempre que as empresas, singulares ou colectivas, não funcionem em termos de contribuir, normalmente, para o desenvolvimento económico de Moçambique e para satisfação dos interesses colectivos, ficarão sujeitas à intervenção do Governo de Transição...”

Algumas causas determinadas da intervenção estatal no sector privado, são legalmente definidas como sendo:

- a) Encerramento total ou parcial de secções significativas da empresa, ou ameaça de despedimento do respectivo pessoal;
- b) Abandono das instalações ou estabelecimentos;
- c) Descapitalização ou desinvestimentos significativos ou injustificados, nomeadamente pela retirada, distração ou imobilização de equipamentos ou outros bens da empresa, ou actos preparatórios desse despedimento;

Quando se verificasse alguma ou algumas das situações acima referidas, e confirmadas por inquérito, o Governo, de entre outras medidas, podia determinar a intervenção do Estado na fiscalização ou na administração da empresa, nomeando delegados seus, administradores por parte do Estado, ou uma comissão administrativa.

Estas formas de intervenção podiam ser acompanhadas de intervenção financeira, através de financiados por instituições de crédito.

Outra forma de intervenção estatal consistia na apropriação, pelo estado, de estabelecimentos industriais instalados sem a prévia autorização pelas entidades governamentais competentes.

As empresas com comissões administrativas intervencionadas nos termos atrás descritos podiam, reunindo as condições técnicas e financeiras estabelecidas, ser transformadas ou integradas em empresas estatais.

Por outro lado, as empresas privadas estavam sujeitas a uma série de condicionantes donde se destacava a obrigatoriedade de:

- a) Apresentar planos anuais de trabalho que lhes fossem solicitados pelas estruturas do Ministério do Comércio;

- b) Submeter-se aos objectivos que lhes são fixados pelo Plano Económico e pelos órgãos competentes do Estado;
- c) Aceitar técnicos indicados pelos órgãos competentes do Estado, desde que a importância económica da empresa o justificasse;
- d) Dar preferência ao Estado ou entidade por este designada na aquisição de matérias-primas, produtos acabados ou meios de produção de que carecessem.

1. Empresas Estatais

Muitas das empresas intervencionadas nos termos atrás mencionados e outras originariamente criadas pelo Estado tomaram a forma de Empresas Estatais - propriedade do Estado, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial; isentas de impostos do Código dos Impostos sobre o Rendimento (mas obrigadas a entregar ao tesouro público uma percentagem dos seus resultados líquidos, processo que era regulado pelo Diploma Ministerial nº 74/83, de 21 de Setembro) e as respectivas contas não sujeitas ao controlo do tribunal Administrativo (Secção de Contas).

Para diversidade da sua origem, facilmente se depreende que as empresas estatais então existentes eram dos mais variados escopos sociais e significado para a economia nacional. Diga-se o mesmo em relação ao seu desempenho e resultados.

2. Outras formas de propriedade

Neste processo, coexistiram empresas privadas intervencionadas pelo Estado com empresas estatais regulares, estatais em formação e algumas do sector cooperativo. Mais tarde, e pela Lei nº 17/91 foi publicado o estatuto das empresas públicas, na sequência do qual foram criadas as empresas públicas de Electricidade, das Telecomunicações, dos Correios, dos Portos e Caminhos de Ferro, dentre outras.

Por outro lado, uma gama de unidades empresariais pertencentes ou participadas pelo Estado permaneceram juridicamente irregulares o que reduzia a sua capacidade de relacionamento com outros entes, quer nacionais como estrangeiros, pela incerteza jurídica que decorria da sua situação jurídico-estatutária.

Este estado de coisas, aliado a toda uma conjuntura não favorável ao desenvolvimento empresarial, determinou todo um período de fraco desempenho económico por parte destas unidades.

É assim que a partir dos anos 1986/87 o Governo moçambicano adopta um conjunto de medidas de reajustamento estrutural tendentes à redução gradual do papel do Estado no domínio empresarial, propiciando a intervenção de outros agentes económicos, de modo a conferir maior dinamismo e operacionalidade à actividade económica.

III. *O processo das privatizações*

O processo das privatizações em Moçambique tem de abarcar, para além da privatização propriamente dita das unidades empresariais até então pertencentes ao Estado, mas também todo o conjunto de medidas tendentes a favorecer o investimento privado como forma de fortificar este sector da economia.

Assim, pela Lei nº 5/87, de 19 de Janeiro e pelo Decreto nº 10/87, de 30 de Janeiro, foi estabelecido um quadro de incentivos aos investidores privados nacionais, ao qual se juntou o Regulamento do Inves-

timento Directo Estrangeiro, aprovado pelo Decreto nº 8/87, de 30 de Janeiro.

Estas foram, sem dúvida, medidas importantes que contribuíram para impulsionar a actividade privada.

No que diz respeito ao processo de alienação de unidades empresariais pertencentes ou participadas pelo Estado, particular destaque merece o Decreto nº 21/89, de 23 de Maio que aprovou o Regulamento de Alienação a Título Oneroso de Empresas, Estabelecimentos, Instalações, Quotas e outras formas de participação financeira da propriedade do Estado, regulamento que também veio a dar cobertura legal a uma série de iniciativas que vinham sendo levadas a cabo por alguns Ministérios e Secretarias de Estado no sentido de alienar um significativo número de pequenas e médias empresas, com o fito de libertar o estado da gestão de pequenas e médias empresas não estratégicas e incrementar a participação do sector privado.

A partir desse marco, assistiu-se à privatização de uma série de empresas estatais e sua transformação em sociedades anónimas de responsabilidade limitada. Destaca-se aqui a privatização, através do decreto nº 36/90, de 27 de Dezembro, de três importantes empresas comerciais e de serviços e sua transformação em S.A.R.L.

Em 1991 e pela Lei nº 15/91, de 3 de Agosto estabeleceram-se as normas sobre a reestruturação, transformação e redimensionamento do sector empresarial do Estado, incluindo a privatização e alienação a título oneroso de empresas, estabelecimentos, instalações e participações sociais de propriedade do Estado; por ser turno o Decreto nº 28/91 de 21 de Novembro estabeleceu as modalidades de alienação ou privatização de empresas, estabelecimentos, instalações e participações financeiras de propriedade do Estado; o Decreto nº 20/93, de 14 de setembro estabelece um regime especial, quanto à modalidade e aos prazos de realização de participações de capital para os trabalhadores nacionais.

1. Objectivos das privatizações

De acordo com a Lei nº 15/91 de 3 de Agosto apontam-se os seguintes objectivos das privatizações:

- Promover a dinamização da actividade económica, através da intervenção do sector privado;

- Promover alterações de tecnologia e organização da produção em geral, por forma a aumentar a eficiência, a competitividade das empresas e concorrência;
- Atrair investimentos privados, nacionais e estrangeiros, que permitam recapitalizar as empresas, reabilitando--as ou ampliando as suas capacidades de produção;
- Reduzir a sobrecarga sobre o orçamento do Estado resultante dos subsídios atribuídos às empresas estatais de forma directa e indirecta;
- reduzir o envolvimento governamental no processo de decisão empresarial;
- Promover a disseminação do capital social, através do acesso à titularidade das participações sociais nas empresas por parte dos cidadãos em geral e dos trabalhadores em particular;
- Gerar receitas para o Estado.

2. Procedimentos de alienação

A Lei nº 15/91, de 3 de Agosto consagra, as seguintes modalidades:

- a) CONCURSO PÚBLICO - este método é aplicado quando se preveja a afluência de um considerável número de candidatos. Em caso de igualdade de pontuação dá-se preferência aos proponentes de nacionalidade moçambicana e aos combatentes da Luta de Libertação Nacional.

- b) OFERTA OU VENDA PÚBLICA DE ACÇÕES - também consagrada no artigo 3º do Decreto nº 28/91 de 21 de Novembro, com ela se faculta ao pública a possibilidade de aquisição de acções de determinada sociedade anónima de responsabilidade limitada. A venda pode ser feita com base na melhor oferta ou preço a fixar, fixando-se igualmente o limite de acções que um único accionista pode adquirir.

NEGOCIAÇÃO PARTICULAR OU CONCURSO RESTRITO - aqui procede-se a negociação autónoma após prospecção de potenciais interessados.

As propostas recebidas são avaliadas com base em duas ordens de critérios: técnicos - compreendendo a análise dos planos de desenvolvimento e viabilização da empresa; a capacidade técnica de gestão demonstrada pela vocação e experiência do concorrente e as garantias quanto à idoneidade comercial, financeira, industrial e fiscal, *financeiros* - é levada em linha de conta o preço e as condições de pagamento.

REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS INCLUINDO PELA VIA DE EMISSÃO DE NOVAS ACÇÕES - recorre-se a esta modalidade sempre que haja necessidade de aumentar o capital para permitir a realização de novos investimentos, tendo em vista a reabilitação ou expansão da capacidade produtiva ou de prestação de serviços, com o objectivo de melhorar a gestão, modernização tecnológica, diversificação de produções ou actividades e acesso a mercados.

- a) ALIENAÇÃO OU VENDA A GESTORES, TÉCNICOS E TRABALHADORES - a lei prescreve determinadas condições nomeadamente: prestem serviço a tempo inteiro há pelo menos 5 anos e sejam por ela remunerados. Poderão também adquirir os reformados e aposentados da empresa ou do estabelecimento objecto de alienação. Para as aquisições individuais estabelece-se um limite

máximo de 25% da parcela de capital social reservada a esta categoria de subscritores, ou de 10% do capital da sociedade.

- b) As acções adquiridas por esta via são intransmissíveis durante um período de 5 anos, dentro do qual estas serão nominativas, exceptuando, obviamente, as situações jurídicas sucessórias que envolvam transmissibilidade. Em relação aos gestores, técnicos e trabalhadores da empresa o prazo de intransmissibilidade é de 3 anos.

3. Participação de estrangeiros

A legislação moçambicana tal como se referiu atrás, permite a participação de estrangeiros no processo de privatizações, podendo, em determinadas circunstâncias como quando se procura captar elevados investimentos e tecnologia não disponível internamente, e nos casos em que o acesso a novos mercados e ao aumento das exportações implique a aplicação de mecanismos de conversão da dívida externa do país.

Nos casos de constituição de novas empresas, não se põe qualquer limite à participação de investidores estrangeiros.

IV. Algumas cifras sobre privatizações

Para proceder à reestruturação e reabilitação do sector empresarial do Estado, o Governo criou uma estrutura técnica a isso vocacionada, denominada de Unidade Técnica de Reestruturação Empresarial, pessoa colectiva de direito pública, que tinha como objecto a planificação gestão e supervisão de projectos de reabilitação empresarial e de acções no âmbito do processo de reestruturação, transformação ou redimensionamento do sector empresarial do Estado ligada ao Ministério do Plano e Finanças.

Assim, esta unidade já dirigiu a reestruturação de 59 das maiores empresas detidas pelo Estado. Deste total, 26 foram já privatizadas no período de 01.01.94 a 31.05.96 de cuja venda foram arrecadados \$US71,6 milhões e desembolsados, em investimentos \$US!%# milhões; nos primeiros 5 meses do corrente ano foram privatizadas 9 empresas com uma forte componente de investimento estrangeiro.

Foram já criadas 55 novas empresas privadas.

Neste processo de privatização do sector empresarial do Banco Comercial de Moçambique bem como toda a reabertura para a banca privada, onde actua já um número considerável de bancos nacionais e estrangeiros; a reabertura à actividade seguradora privada, estando

a actuar já uma companhia e licenciada outra; a recente decisão de privatizar a maior companhia aérea nacional, dentre outras.

V. Controlo

Alguns dos objectivos da privatização são abordados em todo o processo negocial e tomam a forma de cláusulas contratuais; são estabelecidos contratualmente os direitos e obrigações das partes e finalmente os contratos conhecem a sua eficácia decorrendo daí factos e actos subsumíveis no mais diversos ramos de direito - fiscal, aduaneiro, comercial, laboral, civil, etc., mas pouco ou quase nada se diz em relação ao controlo deste processo, pelo Tribunal Administrativo (Secção de Contas), desde a sua génese, posto que ele tem relevância financeira, pois trata-se de alienação de bens pertencentes ao Estado e tal venda implica a arrecadação de receitas para o erário público. Nenhum dos diplomas legais mencionados ao longo do texto se refere a tal controlo.

No silêncio da lei quanto à fiscalização do processo de privatização entanto que tal, apenas pela via do julgamento das contas das entidades para as quais se dirige a receita proveniente da alienação das empresas em questão, pois aquelas caem na sua alçada, é que o Tri-

bunal exercerá algum controlo (maxime se a legislação sobre os pertinentes procedimentos foi observada e se efectivamente foi cobrada a correspondente receita, nos moldes previstos).

Quanto aos actos posteriores à privatização, designadamente o cumprimento dos objectivos e obrigações contratuais pelo adquirente da unidade ou empresa alienada, o Tribunal não tem qualquer poder de fiscalização.

Concluindo, o direito positivo vigente não submete à jurisdição do Tribunal a fiscalização do processo de privatização do processo enquanto que tal.

TEMA II

**GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

*Por: António Luís Pale
Presidente do Tribunal Administrativo*

Sumário

- I. Aspectos gerais
- II. A questão face à Constituição de 1975
- III. A questão face à lei nº 12/78 de Dezembro
- IV. A questão face à Constituição de 1990
- V. A lei nº 5/92 de 6 de Maio
- VI. Garantias de independência dos Tribunais de Contas

I. Aspectos Gerais

1. Como Tribunais devemos considerar os órgãos consagrados na Constituição aos quais cabe o exercício da função jurisdicional, materializada por juizes.

Assim, o chamado “poder judicial”, em face do que se diz, apresenta-se separado dos outros “poderes” legislativo e executivo, o que, necessariamente, implica uma organização e funcionamento privativos, sendo certo ainda que os juizes, como administradores da justiça, como aplicadores da lei, têm um estatuto próprio.

2. Por outro lado, a função jurisdicional reside ou deve sediar-se nos juizes, na magistratura, no sentido de abrangência de todos os juizes.
3. São também conhecidas as características inerentes aos juizes, a sua independência, a sua inamovibilidade, a sua irresponsabilidade, a sua imparcialidade e a obediência à lei.
4. O exercício da função jurisdicional, tendo, como objectivo, garantir e reforçar a legalidade, como instrumento de estabilidade jurídica, garantir o respeito pelas leis, assegurar as liberdades e os direitos

dos cidadãos, assim como os interesses jurídicos dos diferentes órgãos e entidades com existência legal, não constitui, só apenas uma questão de estatuto dos juizes, pois que o exercício da função jurisdicional exige também a proibição de tribunais de exceção (constituição de tribunais exclusivamente destinados ao julgamento de certas categorias de crimes para além dos que estão consagrados nas constituições) impondo-se ainda a figura do juiz legal ou juiz natural, isto é, como se sabe, o direito fundamental dos cidadãos a que uma causa seja submetida a julgamento num tribunal previsto como competente por lei anterior, e não por um tribunal ad hoc ou considerado como competente.

5. Ao falar-se da independência dos juizes, naturalmente que sempre se deverá Ter em linha de conta a independência interna - a independência em face dos órgãos ou entidades que compõem a organização judicial.
6. Naturalmente que, ao mencionar-se a independência dos juizes, tal não pode significar como algo de poder incontrolável. Com efeito, para obviar aos inconvenientes de uma tal pretensão de conceitos, exige-se ou deve exigir-se, por um lado, o funcionamento de diversos graus de instância, e por outro lado, a fundamenta-

ção das decisões jurisdicionais, ou seja, a chamada motivação das sentenças ou despachos.

7. Ao abordar-se a questão da independência dos tribunais, estamos perante uma realidade inseparável da independência dos juizes, constituindo estas um elemento único, mas elemento intrínseco, essencial ao conceito da independência dos tribunais.

8. O que se passa é que, ao referir-se a independência dos tribunais, o enfoque incisivo reside no facto de os tribunais e as suas funções estarem devidamente seguras contra intromissões, por mais diversas que sejam, provenientes de outros poderes, designadamente do poder executivo; enquanto que, ao mencionar-se a independência dos juizes, temos em linha de conta principal as condições criadas, em termos objectivos, pela ordem jurídica, como sejam os atributos já referidos da inamovibilidade, irresponsabilidade, dever de obediência à lei, etc.

Assim, a independência dos tribunais deve ser considerada como um valor intocável e essencial num Estado de Direito.

II. A questão face à Constituição de 1975

9. Antes de mais, é conveniente referir a Constituição de 1975 - a primeira de Moçambique, como Estado Independente, como Nação, consagrava um Estado classista, um Estado de poder unitário, um Estado em que a separação de poderes não se apresentava com contornos perfeitamente nítidos, ou seja, ao fim e ao cabo, um Estado de democracia popular, ou por outras palavras umas das diversas modalidades do estado Socialista.

10. De qualquer modo, a Constituição consagrava a independência funcional dos juizes e a sua obediência apenas à lei - Artigo 73º.

11. No entanto, estas garantias apresentavam um senão no sentido de, constitucionalmente, se referir a subordinação dos Tribunais à então Assembleia Popular (Órgão por excelência legislativa) - Artigo 69º.

12. Esta subordinação, em consonância com a citada unidade do poder, consistia no facto de os tribunais populares deverem, sem prejuízo do segredo de justiça, apresentar, anualmente, um relatório à Assembleia do Povo do escalão respectivo, dando informação sobre o trabalho judicial realizado, isto é, concretamente, o Tribu-

nal Popular Supremo, os tribunais provinciais e os tribunais distritais apresentavam relatórios às assembleias populares dos respectivos escalões.

13. Por outro lado, estas Assembleias do Povo podiam solicitar aos tribunais informações ou esclarecimento sobre tais relatórios.

14. No entanto, os aspectos referidos em nada feriam a independência dos tribunais ou dos juizes, designadamente no âmbito funcional, onde, na realidade, se procurava proceder à sua mais correcta materialização.

III. A questão face à Lei nº 12/78, de Dezembro

15. Do texto constitucional de 1975, decorre a respectiva legislação ordinária, que se acha subjacente na Lei nº 12/78, de 2 de Dezembro.

16. Assim, no que toca ao exercício da função judicial, esta encontrava-se cometida ao então Tribunal Popular Supremo e aos demais tribunais estabelecidos nesta lei.

17. Como objectivos do exercício da jurisdição, assinalava-se a garantia e o reforço da legalidade, a defesa e a salvaguarda dos princípios constitucionais e das demais normas em vigor e ainda a defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos e dos diferentes órgãos e entidades com existência legal.
18. Como princípios programáticos e de índole formativa e informativa, dizia-se que os tribunais reprimem e combatem as violações da legalidade e educam os cidadãos no cumprimento voluntário e consciente das leis, estabelecendo uma justa e harmoniosa convivência social.
19. Uma vez mais, e na sequência do texto constitucional, a lei ordinária vem confirmar os princípios da independência e da obediência dos juizes à lei.
20. Um aspecto fundamental e decisivo para o correcto funcionamento da actividade jurisdicional consiste no dever de todas as entidades públicas e privadas bem como de todos os cidadãos de apoiar os órgãos judiciais na realização da justiça.
21. Por outro lado, e no que tange à execução das decisões, impõe-se a obrigatoriedade de todas as entidades públicas e privadas bem

como de todos os cidadãos de respeitar, obedecer e aplicar as decisões dos tribunais.

IV. A questão face à Constituição de 1990

22. Esta Constituição trouxe aspectos verdadeiramente importantes no sentido de se clarificar e consagrar o integral funcionamento dos poderes legislativo, executivo e judicial, abandonando-se, deste modo, o princípio da unidade do poder, como atrás ficou descrito, e designadamente no que se refere a uma relativa supremacia do Poder Legislativo.

23. Na verdade, a Constituição de 90 abandona qualquer particular referência a qualquer subordinação ao poder legislativo, à Assembleia da República (Parlamento) do Executivo e do Judicial, eliminando-se, definitivamente, o segundo da Constituição de 75 e da Lei nº 12/78, no sentido de os tribunais apresentarem, anualmente, relatórios, relatórios à Assembleia do Povo dos respectivos escalões, pelo que a separação dos três poderes se mostra manifesta, muito embora o Presidente da República seja o chefe do Governo.

24. Em termos gerais, a Constituição refere que os tribunais têm como objectivo garantir e reforçar a legalidade como instrumento da estabilidade jurídica, garantir o respeito pelas leis, assegurar os direitos e liberdades dos cidadãos, assim como os interesses dos diferentes órgãos e entidades com existência legal.
25. Outros princípios fundamentais decorrem deste texto constitucional como, entre outros, a impossibilidade de os tribunais aplicarem leis ou princípios violadores da Constituição, o cumprimento obrigatório das decisões dos tribunais para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas, prevalecendo sobre as decisões de outras autoridades, a independência dos juizes e a sua obediência exclusiva à lei, bem como as garantias da imparcialidade e da irresponsabilidade.
26. No que toca à área das Contas, a Constituição atribui expressamente ao tribunal Administrativo a fiscalização da legalidade das despesas públicas, a apreciação das contas do estado, bem como outras competências atribuídas por lei, cometendo à lei ordinária a competência, a organização, a organização, a composição e o funcionamento do Tribunal Administrativo - artigo 173º e 174º.

V. A Lei nº 5/92, de 6 de Maio

27. Após a Independência de Moçambique, é a Lei nº 5/92 que, como corolário do imperativo constitucional, vem debruçar-se expressamente sobre as áreas da fiscalização prévia e fiscalização sucessiva bem como quanto à apreciação da Conta Geral do estado - fiscalização das despesas públicas e do Visto - artigo 30º e 32º.

28. Isto não significa que, anteriormente, houvesse qualquer vazio nesta matéria. Com efeito, mediante a Portaria nº 1984, de 9 de Junho de 1933 foi aprovado o Regimento do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas de Moçambique, mais tarde alterado pelo Decreto nº 23229, de 15 de Novembro de 1933 - Reforma Ultramarina, entrada em vigor em 01 de Janeiro de 1934.

29. Como Tribunal de Contas, competia-lhe, em sede de fiscalização prévia, examinar e visar as minutas de contratos de determinados montantes, os contratos de compra e venda, fornecimento prestação de serviço, empreitadas, arrendamentos, obras de qualquer preço ou valor, adjudicação de rendimentos públicos, os diplomas de nomeações, promoções e quaisquer outros de que resultasse abono de vencimentos e ainda os diplomas de reformas e aposentações, entre outras e, na área da fiscalização sucessiva, julgar as

contas de todos os exatores da Fazenda Pública, as contas das entidades civis e militares, entre outras.

30. Como consequência, é de assinalar o funcionamento deste Tribunal, nos moldes da anterior legislação, o que tinha como fundamento constitucional o artigo 71, - Constituição de 1975 - na medida em que salvaguardava a vigência de toda a legislação anterior naquilo que não fosse contrário à Constituição, e enquanto não fosse modificada ou revogada.

31. Uma vez mais, a Lei nº 5/92, vem consagrar princípios basilares no que respeita ao exercício da função jurisdicional, entre os quais permitimo-nos indicar os seguintes:

- Proibição de aplicar normas inconstitucionais ou contrárias a outras de hierarquia superior;
- Aplicabilidade, com as devidas adaptações do Estatuto dos Magistrados Judiciais aos juizes do Tribunal;
- Consagração de um órgão de gestão e disciplina para a Magistratura do Tribunal, sendo as respectivas funções exerci-

das, enquanto não se verificar o seu funcionamento, pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial.

32. Por se nos afigurar de interesses, e face à importância e dignidade da Lei nº 5/92, passamos a indicar algumas das competências do Tribunal.

Assim, no que respeita à fiscalização preventiva, através do Visto, compete verificar a conformidade com as leis dos contratos de qualquer natureza, quando celebrados por entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, das minutas de contratos com as particularidades previstas na lei, dos diplomas e dos despachos relativos à admissão de pessoal não vinculado à função pública, bem como todas as admissões em categorias de ingresso na administração pública central, provincial e local, dos diplomas e despachos relativos a promoções, progressões, reclassificações, transferências e outros de que resulte abono vencimentos e ainda os diplomas e despachos de reformas e aposentações.

Quanto à fiscalização sucessiva, compete julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal, entre os quais se encontram os órgãos centrais do estado e serviços do estado personalizados ou não, com autonomia administrativa e

financeira, incluindo-se os fundos autónomos, dos exatores da Fazenda Pública, dos diversos cofres, dos serviços públicos moçambicanos no estrangeiro, dos conselhos municipais e conselhos executivos, dos órgãos locais representativos do Estado, dos conselhos administrativos ou comissões administrativas e dos administradores ou gestores ou responsáveis por dinheiros ou outros elementos activos do Estado, entre outros

33. Importa ainda realçar a competência do Tribunal quanto à apreciação da Conta Geral do Estado, que se acha contemplada não só na Constituição como na mencionada Lei nº 5/92.

VI. Garantias de independência dos Tribunais de Contas

34. Em termos genéricos podemos apontar como garantias da independência dos tribunais aquelas que se acham consubstanciadas nos seguintes princípios:

- O princípio da constitucionalidade;
- O princípio da fiscalização da constitucionalidade;
- O princípio da protecção dos direitos, liberdades e garantias;

- O princípio da legalidade da actuação dos tribunais;
- O princípio da reserva da função jurisdicional para os tribunais;
- O princípio da independência dos tribunais;
- O princípio do acesso aos tribunais;
- O princípio da reserva da lei em matéria de restrição de direitos e liberdades;
- O princípio das limitações à admissibilidade de leis retroactivas.

35. Face ao nosso direito positivo, podemos concluir que o Tribunal de Contas inserto num Tribunal mais amplo, o Tribunal Administrativo, apresenta-se dotado das melhores e mais seguras garantias de independência, não só em relação ao órgão em si mesmo considerado, como também no que refere aos seus titulares, aos seus juizes.

Assim:

- a) A garantia da constitucionalidade consagrado na Constituição de 90º - artigos 167º, 173º e 174º, verificando-se que os tribunais ao exercerem a função jurisdicional, encontram-se apenas submetidos à Constituição e restantes leis, não dependendo de

quaisquer outros poderes do Estado ou privados, sendo independentes entre si, adentro da sua estrutura orgânica;

- b) A garantia de inaplicabilidade de princípios e normas que ofendam a Constituição ou que sejam contrárias a outras de hierarquia superior - Constituição - artigo 162º e Lei nº 5/92 - artigo 6º;
- c) As garantias da independência dos juizes, o dever de obediência exclusiva à lei, a sua imparcialidade, inamovibilidade, irresponsabilidade e ainda as incompatibilidades - Constituição - artigo 164º, 165º e 166º;
- d) A garantia de as decisões dos tribunais serem de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas prevalecendo sobre as de outras autoridades - Constituição - artigo 163º;
- e) A garantia de órgãos privativos de gestão e disciplina - Conselho Superior da Magistratura - com competência para nomeação, colocação transferência e promoção de juizes, de acordo com as regras legais definidas, e com poder disciplinar por violação de determinados deveres;

- f) A garantia da actuação oficiosa do Ministério Público, o que constitui um meio do maior interesse para o correcta defesa dos direitos porventura violados, - Constituição - artigo 178º e Lei 5/92 - artigo 34º.;

- g) A garantia da legalidade e do seu reforço como instrumento da estabilidade jurídica, do respeito pelas leis, da segurança dos direitos e liberdades dos cidadãos e ainda dos interesses jurídicos dos diferentes órgãos e entidades com existência legal - Constituição - artigo 161º e Lei nº 5/92 - artigo 4º.

36. Independência do que foi abordado, e no que toca à independência dos tribunais, convém transcrever o artigo 12º, da Portaria nº 1984, de 09.06.1933, aceite pelo Decreto-Lei nº 23 229, de 15.11.1933:

“O Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas é independente do Poder Executivo no desempenho das suas atribuições e exercer sobre todas as pessoas e assuntos da sua competência jurisdição própria e privativa, e os seus acórdãos têm carácter e efeitos das decisões dos tribunais de justiça”.

37. Tudo indica que a independência dos tribunais, neste caso, dos Tribunais de Contas não é afectada pela ausência de autonomia financeira destas instituições. Aceita-se perfeitamente esta asserção no campo do exercício funcional dos tribunais, ou seja, esta independência quer externa quer interna, mantém-se inalterável.
38. No entanto, a ausência de autonomia financeira ou, pelo menos, a falta de dotações financeiras minimamente necessárias para o melhor desempenho das complexas e elevadas funções que cabem a qualquer órgão jurisdicional de contas, tal irá afectar, quer queiramos, quer não, a quantidade e a qualidade das diversas acções a serem levadas a cabo, designadamente no âmbito da fiscalização sucessiva.
39. Isto quer dizer que se verificasse a autonomia financeira, ou seja, um orçamento privativo, sem subordinação ao Orçamento do Estado, essa pretensa realidade daria outros contornos e cariz aos tribunais, na medida em que deixaria de existir quaisquer ligações com os restantes poderes, então a separação seria radical.
40. De qualquer modo, e aceitando sempre a independência funcional dos Tribunais de Contas, o certo é que insuficiências de natureza financeira, quer no que toca à autonomia, quer ainda no que se re-

porta à insuficiência de verbas terá como corolário inevitável uma redução do controlo financeiro, o cumprimento integral dos imperativos constitucionais, designadamente quanto à fiscalização, investigação e avaliação de uma gestão financeira transparente, pois que a falta de meios suficientes refletir-se-à negativamente na área dos elementos humanos e materiais, que constituem as traves mestras da estrutura, funcionamento e melhoria técnica de qualquer Tribunal de Contas.

P O R T U G A L

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES

*Por: Alfredo José de Sousa
Presidente do Tribunal de Contas*

Sumário

I. Introdução

1. Preliminares

2. Origem e evolução dos processos de privatização. A distinção entre privatização e reprivatização no ordenamento jurídico português

2.1. As nacionalizações ocorridas entre 25 de Abril de 1974 e o início de vigência da Constituição de 1976

2.2. Do princípio da irreversibilidade das nacionalizações ao princípio da possibilidade das reprivatizações

3. Génese e evolução da fiscalização dos processos de privatização em Portugal. A Lei nº 14/96, de 20 de Abril, e seus antecedentes

II. Análise dum caso concreto (Auditoria ao processo de reprivatização de uma empresa seguradora)

4. Plano global da auditoria: âmbito, natureza e objecto

5. Programa da auditoria: âmbito, objectivos específicos e metodologia do controlo

6. Apreciação final da acção

III. Conclusões e Recomendações

7. Conclusões

8. Recomendações

Bibliografia

I. Introdução

1. Preliminares

O movimento de privatizações que nas duas últimas décadas ocorreu em todo o mundo, e em particular na Europa (mas em Portugal apenas a partir de 1988), veio colocar novos problemas no âmbito do controlo das contas públicas, em particular do património público, os quais lançam novos desafios às entidades que têm a seu cargo a fiscalização dos dinheiros públicos.

Com efeito, este movimento de âmbito mundial e de raiz pragmática (reforçada, ainda, pelas mudanças político-ideológicas ocorridas na Europa de leste e em vários países africanos) conduziu a uma intensa e regular alienação de bens do sector público (realidades empresariais), a qual exige, em nome da salvaguarda dos interesses patrimoniais públicos, designadamente, do controlo da correcta e imparcial avaliação de tais bens e/ou da aplicação dos recursos financeiros resultantes da sua alienação, a intervenção fiscalizadora de um órgão independente, para tanto vocacionado.

De facto, a prossecução do interesse público implica a utilização dos recursos económicos públicos de modo racional e equilibrado, por forma a maximizar a satisfação das necessidades colectivas. A realização deste desiderato passa pela adopção de critérios de boa

gestão financeira, isto é, eliminando, designadamente, desperdícios na realização de despesas ou o favorecimento de interesses privados.

Pensamos que é justamente na eliminação do potencial favorecimento de interesses privados que se coloca com maior acuidade a necessidade de fiscalização dos processos de privatização. Não tanto por razões de concorrência entre privados (tratamento imparcial dos concorrentes) mas, sobretudo, de protecção do próprio património público, designadamente face ao risco que poderá resultar de se efectuarem avaliações muito baixas, beneficiando grupos económicos privados em detrimento do interesse geral.

Note-se que o favorecimento de uma entidade privada, em sede de privatização (pense-se na viciação de uma avaliação), tem como efeito uma transferência patrimonial da esfera jurídica pública para uma concreta esfera jurídica privada, enriquecendo esta entidade, em detrimento daquela, que o mesmo é dizer, empobrecendo a colectividade.

Na prática, podemos afirmar, com alguma segurança, que o efeito económico desta situação é equivalente ao da atribuição a tal entidade privada de um subsídio por um ente público, com a agravante de, neste caso, contrariamente ao que sucede com a atribuição de subsídios, não existir qualquer contrapartida fundada em razões de interesse público.

Tal procedimento contraria ainda o interesse público ao retirar aos entes públicos os recursos económicos necessários à melhor prossecução das suas atribuições.

Por tudo isto, à semelhança do que ocorre com outras zonas da actividade financeira pública, também a alienação do património empresarial público justifica a intervenção dos Tribunais de Contas, como garantes que são dos interesses patrimoniais públicos.

2. Origem e evolução dos processos de privatização. A distinção entre privatização e reprivatização no ordenamento jurídico português

2.1. As nacionalizações ocorridas entre 25 de Abril de 1974 e o início de vigência da Constituição de 1976

Após a revolução de 25 de Abril de 1974, ocorreu em Portugal um movimento nacionalizador de cariz revolucionário que pôs termo aos grupos económicos então existentes, operando a transferência, para o Estado, da propriedade sobre a maior parte das grandes empresas detidas por pessoas singulares ou colectivas de nacionalidade portuguesa.

Este processo, que se inicia com a nacionalização dos três bancos emissores então existentes, a 13 de Setembro de 1974, estendeu-se

a quase todos os sectores relevantes da economia nacional (banca, seguros, sectores eléctrico, petrolífero, petroquímico, adubeiro, siderúrgico, transportes, mineiro, etc., para só citar alguns exemplos) e durou até meados de 1976.

Este processo de nacionalizações originou a criação de um imenso sector público empresarial, o qual é agora objecto de reprivatização, ao ser novamente transferido da esfera pública para a esfera privada. Daí a origem da expressão **reprivatização** (volta ao sector privado o que a ele já pertencera).

2.2. Do princípio da irreversibilidade das nacionalizações ao princípio da possibilidade das reprivatizações

A Constituição de 1976 veio, no seu artigo 83º, legitimar o processo realizado sem qualquer base constitucional durante o período que ficou conhecido por PREC (Processo Revolucionário em Curso ou período pré-constitucional, que mediou entre o fim de vigência da Constituição de 1933 e o início de vigência da Constituição de 1976), consagrando aquele que ficou conhecido por **princípio da irreversibilidade das nacionalizações efectuadas depois de 25 de Abril de 1974**, o qual impediu qualquer reprivatização de empresas objecto de tal processo de nacionalização até à revisão constitucional de 1989.

A Constituição revinte consagrou, no entanto, um regime bipartido nesta matéria, ao prever no n.º 2 do citado artigo 83.º a possibilidade de reprivatização das empresas que preencham cumulativamente as seguintes condições:

- I) Sejam pequenas ou médias empresas indirectamente nacionalizadas, isto é: empresas detidas por empresas objecto de nacionalização directa, que por este facto acabaram por integrar o património público, não obstante a sua aquisição não se integrar no plano de nacionalizações do Governo de então;
- II) Não se integrem em sectores considerados básicos, vedados por força da Constituição e da lei à iniciativa económica privada;
- III) Que os trabalhadores não optem pelo regime de cooperativa ou de autogestão.

Ocorreu, ainda, uma tentativa de contrariar este constrangimento constitucional com a publicação de legislação ordinária, como a Lei n.º 84/88, de 20 de Julho, a qual veio prever a possibilidade de se efectuarem reprivatizações apenas de 49% do capital das empresas sujeitas a tal regime, por se entender que, neste caso, não estaríamos perante uma desnacionalização.

Todavia, após a segunda revisão constitucional, que ocorreu em 1989, foi eliminado o ***princípio da irreversibilidade das nacionalizações***, tendo sido substituído pelo ***princípio da possibilidade das reprivatizações***, consagrado no actual artigo 85°.

Com efeito, neste preceito consagra-se a possibilidade da realização de reprivatizações, nos termos a definir por uma lei quadro, da competência exclusiva da Assembleia da República, que carece da aprovação por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções e cujo conteúdo deverá conformar-se com os princípios consagrados pela norma transitória constante do seu artigo 296°, que são de duas espécies:

- I) ***De natureza social***, na medida em que os trabalhadores mantêm na empresa objecto de reprivatização todos os direitos e obrigações de que eram titulares quando a empresa se encontrava no sector público, para além de possuírem o direito à aquisição de parte do capital da empresa, desde que tenham mantido com esta um vínculo laboral durante, pelo menos, três anos [alíneas c) e d)];
- II) ***De natureza financeira***, traduzida na preferência na realização da alienação das partes sociais por concurso público, oferta na bolsa de valores ou subscrição pública (em nome da transparência do processo); na realização

da avaliação da empresa por duas entidades independentes (em nome do rigor e imparcialidade do mesmo); e na aplicação das receitas obtidas em certas finalidades, a saber: amortização da dívida pública, amortização da dívida do sector empresarial do Estado, pagamento de indemnizações resultantes do processo de nacionalizações e novas aplicações de capital no sector produtivo [alíneas a), e) e b), respectivamente, do preceito em análise].

Esta lei quadro veio a ser aprovada no ano seguinte, dando origem à Lei nº 11/90, de 5 de Abril, cujo artigo 1º reporta directamente o seu campo de aplicação à concretização do artigo 85º da Constituição.

Ademais, ao lado desta querela jurídico-constitucional em torno das nacionalizações e reprivatizações, o legislador ordinário criou, ao abrigo da alínea l) do nº 1 do artigo 168º da Constituição, um regime jurídico destinado a permitir a realização da alienação das participações sociais detidas pelo Estado e demais entes públicos e não oriundas das nacionalizações.

Desta situação nasce a Lei nº 71/88, de 24 de Maio, que disciplina hoje a privatização de participações sociais detidas pelo sector

público¹. Daí a expressão privatização em sentido restrito ou, simplesmente, alienação de participações sociais públicas, que corresponde à passagem para o sector privado da propriedade de um bem que sempre fora do sector público.

3. Génese e evolução da fiscalização dos processos de privatização em Portugal. A Lei nº 14/96, de 20 de Abril, e seus antecedentes

O controlo do processo de reprivatizações pelo Tribunal de Contas português, anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 14/96, restringia-se à fiscalização prévia de contratos relacionados com a realização da operação (designadamente de colocação e tomada firme da operação) e à fiscalização sucessiva realizada no âmbito da apreciação da Conta Geral do Estado e do julgamento das contas de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública², o qual tem por missão arrecadar e aplicar as receitas das privatizações.

¹ Mas em que, como veremos de seguida, as alienações submetidas ao seu regime, incompreensivelmente, seguem um regime de fiscalização por parte do Tribunal de Contas diverso do seguido pelas reprivatizações reguladas pela citada Lei nº 11/90, de 5 de Abril.

² Este fundo [que teve como antecessor o Fundo de Amortização da Dívida Pública (Lei nº 1933, de 13 de Fevereiro de 1936), foi criado pelos Decretos 43453 e 43454, de 30 de Dezembro de 1960, tendo posteriormente sofrido alterações no seu regime jurídico, operadas pelos Decretos-Leis nºs 453/88, de 13 de Dezembro, 324/90, de 19 de Outubro e 36/93, de 13 de Fevereiro] está, nos termos dos artigos 16º e 17º, nº 1, alínea c), da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sujeito a fiscalização sucessiva deste Tribunal, dando-lhe por este facto a possibilidade de realizar auditorias às contas do Fundo, apreciando a conformidade das suas actuações com as disposições legais e constitucionais em vigor [alínea b) do artigo 296º da CRP, artigos 16º da Lei 11/90, de 5 de Abril, 3º nº 1, alíneas b) e c), do Decreto-Lei nº 453/88, de 13 de Dezembro, a primeira com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 324/90, de 19 de Outubro, e nº 2, alínea b), do mesmo preceito, com a redacção que lhe foi dada pelo mesmo Decreto-Lei nº 324/90].

A Lei nº 14/96, vem clarificar o âmbito subjectivo e material do controlo do Tribunal de Contas relativamente ao processo de privatização (*lato sensu*) ao estabelecer:

- I) A fiscalização das alienações do sector público, em sede de fiscalização sucessiva da actividade financeira das empresas públicas, isto é, ao prever o controlo das alienações de participações sociais detidas por empresas públicas (artigo 2 n.º 3)³;
- II) Que o controlo do processo de reprivatização opera independentemente da natureza da entidade pública detentora da empresa a reprivatizar (artigos 3.º e 4.º).

Quanto à alienação de participações sociais detidas pelo Estado e demais entes públicos que não tenham uma natureza empresarial, a sua fiscalização só é realizada pelo Tribunal de Contas em sede de apreciação da Conta Geral do Estado [artigos 8.º alíneas a) e b), 10.º alíneas a) e c) e 11.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas].

São ainda objecto de fiscalização prévia do Tribunal alguns actos relacionados com a alienação (quer em sede de privatização, quer

³ Note-se que no exercício deste controlo o Tribunal de Contas está legalmente habilitado a recorrer a empresas privadas de auditoria, sendo, em tais casos, o pagamento do serviço prestado por elas suportados pelas entidades sujeitas à fiscalização (Cfr. n.º 5 do art.º 2.º da Lei nº 14/96).

Sobre a problemática mais geral do controlo financeiro público e, em especial, das privatizações por entidades do sector privado, Cfr. MORENO, Carlos, *Participação do sector privado no controlo financeiro público e nas privatizações em Portugal*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 19-34.

de reprivatização), designadamente, os contratos de colocação e tomada firme da operação de venda (OPV), cujos encargos são suportados pela entidade alienante, sempre que esta seja uma das entidades referidas no n.º 2 do artigo 1.º da Lei Orgânica [vide ainda as alíneas c) do artigo 8.º e b) e c), do n.º 1 do artigo 13.º].

A diferença básica do novo regime, relativamente ao anterior, reside no facto de hoje o Tribunal de Contas poder realizar, por iniciativa própria ou a requerimento do Governo ou de um décimo dos Deputados à AR, auditorias a cada processo de reprivatização (mas não de privatização, a não ser que a entidade alienante seja uma empresa pública, como decorre do n.º 1 do artigo 2.º da Lei 14/96), controlando a avaliação da empresa previamente à realização da operação, facto que não ocorria anteriormente.

E falamos em controlo prévio da avaliação antes da realização da operação, porque entendemos que o Tribunal, quando apreciava a Conta Geral do Estado, só podia apreciar a posteriori a correcta avaliação das empresas objecto de reprivatização, e fazia-o com vista a apreciar correctamente o inventário patrimonial do Estado, [vide mais uma vez as citadas alíneas a) e c) do artigo 10.º da Lei Orgânica].

Quanto à receita obtida com as operações de reprivatização, importa referir que ela, desde a revisão constitucional de 1989, está

consignada a diversas finalidades, referidas na alínea b) do seu artigo 296º (supra).

No entanto, idênticas finalidades se previam já, antes desta revisão constitucional, no artigo 7º da Lei 84/88, de 20 de Julho, a qual tinha um âmbito de aplicação mais vasto do que o citado artigo da Lei Fundamental, cabendo então perguntar se tal disposição legal se mantém em vigor ou não.

A gestão financeira destas receitas cabe ao Fundo de Regularização Financeira da Dívida Pública (FRDP), o qual fica sujeito ao controlo do Tribunal de Contas em sede de fiscalização sucessiva das suas contas, nos termos dos artigos 16º e 17º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e, agora, especificamente em matéria de reprivatizações, nos termos do artigo 4º da Lei nº 14/96, que comete ao Tribunal o controlo da efectiva aplicação de tais receitas na prossecução dos objectivos constitucional e legalmente consagrados.

Hoje, como vimos, os poderes de fiscalização do Tribunal de Contas, em sede de reprivatizações, alargam-se somente quanto à possibilidade de controlo prévio da avaliação da empresa, pois, quanto aos restantes aspectos, de forma indirecta ou implícita, o Tribunal já exercia o seu controlo.

II. *Análise de um caso concreto*

Auditoria ao processo de reprivatização de uma empresa seguradora

4. Plano global da auditoria: âmbito, natureza e objecto

No âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal de Contas exerce um controlo selectivo (artos 21º e 29º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro).

De acordo com o referido quadro legal, o programa anual de fiscalização é elaborado em obediência aos objectivos estratégicos definidos e de harmonia com os critérios anualmente fixados pelo plenário da 2ª Secção do Tribunal.

O programa de fiscalização para 1993 incluiu, como acção especial, a análise de um processo de reprivatização.

Até esse momento, a intervenção do TC em processos de reprivatização limitara-se à fiscalização prévia das minutas dos contratos de montagem e execução das operações relativas à alienação das acções.

Decorrendo esta acção antes da vigência da recentíssima Lei nº 14/96, a necessidade de delimitação rigorosa dos poderes do Tribunal de Contas no âmbito do controlo sucessivo dos “processos de

reprivatização”, colocou-se, assim, como questão prévia a esclarecer antes de se avançar para a selecção da entidade concreta a auditar.

Neste contexto, o planeamento da acção obedeceu a critérios de particular acuidade, já que, pelas razões aduzidas, um planeamento menos rigoroso poderia comprometer o bom desempenho de qualquer programa de auditoria.

Para esse efeito, o Plano Global de Auditoria integrou um estudo preliminar com vista à definição dos critérios orientadores da selecção da entidade a auditar e, bem assim, dos aspectos que poderiam ser objecto de controlo, de modo a determinar, quer o âmbito quer a natureza da acção a desenvolver.

O estudo preliminar referido obedeceu ao seguinte plano de trabalho:

- Análise da evolução histórica das privatizações;
- Estudo da Lei Quadro das Privatizações, com abordagem dos seguintes aspectos:
 - Âmbito de aplicação dos diplomas;
 - Objectivos;
 - Processos e modalidades de alienação;
 - Audição prévia das empresas;
 - Limitações à participação no capital das empresas;

- Análise do regime da aplicação das receitas das alienações;
- Análise e delimitação dos poderes de controlo do TC relativamente aos processos de alienação (âmbito, natureza, objectivos e limitações);
- Análise sumária de todos os processos de privatização ocorridos até final de 1991, tendo por base a informação constante dos processos apreciados pelo Tribunal de Contas em sede de fiscalização preventiva e toda a informação recolhida (designadamente da comunicação social, e constante dos respectivos cadastros) e tendo por objectivo elaborar uma descrição sumária dos processos em causa, de modo a permitir a selecção daquele que viria a integrar o programa de fiscalização do Tribunal para 1993.

O estudo dos processos concretos de reprivatização concluiu com a elaboração de um relatório preliminar cujo conteúdo integrou, relativamente a cada uma das empresas objecto de privatização, os seguintes aspectos:

- O conjunto de diplomas legais que definiram o regime do processo de privatização;
- Os limites existentes à participação dos investidores no capital social;

- As condições gerais da alienação, incluindo os processos e modalidades adoptadas, as diversas categorias de investidores admitidos e o preço (tipo e montante) em cada uma das operações, com indicação da receita arrecadada ou a cobrar;
- A intervenção do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia nas diversas fases do processo;
- Informações relevantes merecedoras de destaque, designadamente indícios de irregularidades no processo de reprivatização.

O referido estudo evidenciou critérios orientadores da selecção do processo de reprivatização a auditar, designadamente:

- Natureza da actividade;
- Oportunidade do controlo;
- Dimensão financeira das receitas públicas geradas;
- Indícios de irregularidades.

5. Programa de auditoria: âmbito, objectivos específicos e metodologia do controlo

Escolhido o processo de reprivatização a auditar, a auditoria teve por âmbito a análise de todo o circuito da privatização em causa, com os objectivos de:

- Proceder ao levantamento do sistema;
- Verificar do cumprimento do quadro legal em que se moveu;
- Controlar os critérios de orçamentação e, bem assim, a arrecadação e a afectação das receitas geradas pela reprivatização aos fins consignados na lei.

A metodologia de controlo seguida pela equipa de auditores consistiu, em primeiro lugar, na análise da documentação e legislação sobre o processo de reprivatização da empresa, com vista à elaboração do programa de auditoria a desenvolver.

Para esse efeito, visando abranger todo o circuito da reprivatização, foram realizadas auditorias horizontais nas seguintes entidades:

- Gabinete do Secretário de Estado das Finanças;

- Gabinete do Ministro das Finanças — Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações;
- Fundo de Regularização da Dívida Pública;
- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Por último, foi elaborado o respectivo relatório, cujo conteúdo, em síntese, evidência o seguinte:

- Quadro legal das privatizações em geral e da empresa reprivatizada em particular;
- Enquadramento legal da empresa reprivatizada, descrevendo as diversas alterações ao seu regime jurídico, desde a fusão das seguradoras nacionalizadas de que resultou, passando pela sua transformação em sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos, até à sua reprivatização;
- Análise da execução financeira das operações de reprivatização (1ª e 2ª fases), a qual incluiu a análise dos relatórios de auditoria e avaliação da empresa em causa e de acompanhamento do processo de reprivatização, dos resultados globais e parciais da oferta pública de transacção e do controlo da cobrança das receitas provenientes da alienação das acções, da sua inscrição orçamental e da afectação das mesmas;

- Informação de suporte constituída por anexos onde se apresenta, nomeadamente, o desenvolvimento do conteúdo de alguns relatórios de avaliação e de acompanhamento e informações sobre situações questionáveis referentes ao processo de privatização.

6. Apreciação final da acção

A auditoria em apreço apresentou algumas especificidades, as quais constituíram condicionantes ao desenvolvimento dos trabalhos, a saber:

- O Secretário de Estado das Finanças não disponibilizou de imediato toda a documentação necessária, começando por alegar a confidencialidade da informação e por questionar a competência do Tribunal de Contas em matéria de reprivatizações, exigindo a formalização do pedido com identificação de toda a documentação necessária à análise do processo;
- Apesar da resposta imediata do Tribunal aos pedidos de esclarecimento e de informação, a referida documentação não foi oportunamente disponibilizada (impedindo, assim, o cumprimento do calendário da auditoria definido) o que

originou a instauração de um processo de multa ao Secretário de Estado das Finanças e ao seu Chefe de Gabinete.

Apesar das condicionantes apontadas, a auditoria conseguiu analisar todo o circuito da reprivatização, bem como os seus resultados, atingindo-se o objectivo fixado e permitindo, assim, concluir o seguinte:

1º Concentração das acções da empresa em causa nas mãos de poucos accionistas, facto que contraria o espírito da reprivatização, cujo objectivo previsto na respectiva lei de enquadramento era, entre outros, o de possibilitar uma ampla participação dos cidadãos portugueses na titularidade do capital das empresas, através de uma adequada dispersão do capital, dando particular atenção aos trabalhadores da empresa e aos pequenos subscritores.

De facto, a lei não estabelecia qualquer limite à detenção de acções por uma entidade não pública (a única limitação concernente à detenção de acções com carácter permanente respeitava a entidades estrangeiras), impedindo apenas que na operação de reprivatização uma só entidade não pública adquirisse mais de 10% das acções a alienar.

Tal situação originou a publicação do D.L. nº 380/93, de 15/11, que condicionou a detenção de mais de 10% do capital de sociedades que viessem a ser reprivatizadas.

2º Em Março de 1993, 82% das acções da empresa reprivatizada eram detidas por uma entidade estrangeira e por cinco empresas portuguesas, relativamente às quais havia fortes indícios de serem a mesma entidade e terem adquirido as acções em nome próprio mas por conta de entidades estrangeiras.

Apesar dos elementos solicitados à Conservatória do Registo Comercial, com vista a apurar, designadamente, a data da constituição, domicílio, capital social, accionistas, administradores e objecto das sociedades adquirentes, não foi possível obter os elementos probatórios que, com segurança, pudessem sustentar a dúvida equacionada.

Face ao exposto, uma das soluções possíveis seria proceder a averiguações dentro das próprias sociedades implicadas, nomeadamente no que se refere à proveniência das verbas utilizadas na aquisição das referidas acções.

Todavia, como se conclui no acórdão nº 215/94, relativo à acção em apreço, para além da necessidade de serem poupados meios — que são escassos — para outras acções, o objectivo essencial da auditoria já tinha sido atingido. Por outro lado,

“a consequência dessa ilegalidade, a provar-se, seria a nulidade das aquisições. Ora, a declaração de tal nulidade e dos seus efeitos não compete directa e definitivamente ao TC mas a outros Tribunais”.

E ficando, sempre, aberta a possibilidade de o representante do Ministério Público vir a requerer as certidões de peças dos processos para os efeitos que entendesse convenientes, nada mais foi ordenado.

3º Os critérios de orçamentação das receitas estavam em conformidade com a lei, mas a afectação das receitas geradas pela reprivatização às despesas decorrentes do processo de reprivatização (colocação e tomada firme), era irregular, visto que contrariava o fim legal da afectação.

4º O exercício do contraditório veio demonstrar que uma colaboração oportuna e adequada do Senhor Secretário de Estado das Finanças teria facilitado o desenvolvimento da auditoria e evitado que no relatório final fossem levantadas dúvidas e questionados alguns procedimentos que as alegações dos responsáveis acabaram por esclarecer.

III. Conclusões e Recomendações

7. Conclusões

1ª No caso português, a privatização do sector empresarial público implica a distinção entre privatização *stricto sensu* e reprivatização.

2ª Reprivatização consiste na alienação do sector empresarial público originário dos processos de nacionalização ocorridos aquando da revolução de 25 de Abril de 1974; privatização *stricto sensu* corresponde à alienação do mesmo sector cuja origem não radica num prévio processo de nacionalização. Todavia, é comum falar-se de privatização (*lato sensu*), para abranger estas duas realizadas.

3ª Se bem que o processo de privatizações (*lato sensu*), tenha estado, desde sempre, sujeito ao controlo do Tribunal de Contas, nem sempre, porém, o seu âmbito material e subjectivo, foram objecto de clara demarcação legal, facto que originou algumas controvérsias entre o Tribunal e determinadas entidades abrangidas, que culminaram na instauração de processo jurisdicional de multa.

4ª A auditoria a um concreto processo de privatização, apesar das aludidas dificuldades, permitiu apurar:

- a) a existência de elevado índice de concentrações de acções ao arrepio da lei (facto que deu causa e fundamentou a

produção de acto legislativo correctivo de tal situação — cfr. Decreto-Lei nº 380/93, de 15 de Novembro);

- b) a irregular afectação das receitas geradas pela privatização, decorrentes do desvio do fim legal; e
- c) que a falta de cooperação do membro do Governo responsável pelo sector teve como consequência o arrastamento da auditoria no tempo, com prejuízo do cumprimento do plano de fiscalização do Tribunal e com desnecessário aumento de observações, alegações, e procedimentos causadores, em última instância, de desperdício e ineficiência.

8. Recomendações

- 1ª A defesa do património público (que, sendo de todos, é gerido apenas por alguns, e nem sempre os melhores) justifica e recomenda que o controlo das privatizações deva ser deferido a um órgão de controlo externo e independente, *maxime*, ao Tribunal de Contas.
- 2ª O âmbito do controlo dos processos de privatização e a delimitação dos poderes do órgão de controlo externo devem ser objecto de lei expressa e inequívoca.
- 3ª Deve ser legalmente definido o dever de cooperação entre as entidades envolvidas no processo de privatização e o órgão

de controlo externo e, bem assim, estatuídas adequadas co-
minações para a sua violação, em ordem a propiciar um con-
trolo oportuno, completo e eficiente.

Bibliografia

FRANCO, António de Sousa e BARROS, Manuel Freire — *O Tribunal de Contas; Evolução e Situação Actual*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;

FRANCO, António de Sousa e MARTINS, Guilherme D'Oliveira — *A Constituição Económica Portuguesa — Ensaio Interpretativo*, Almedina 1993 pp. 274 e ss.;

MORAIS, Luís — *Privatização das Empresas Públicas, seu Controlo e Supervisão, um estudo de Direito comparado e de Direito português*, em especial o prefácio da autoria de António de Sousa Franco, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995;

MORENO, Carlos — *Participação do sector privado no controlo financeiro público e nas privatizações em Portugal*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 19-34.

SOUSA, Alfredo José de — *La Cour des Comptes ("Tribunal de Contas") du Portugal et le Contrôle des Privatizations* (Comunicação apresen-

tada no III Congresso da EUROSAI), in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 175-180;

TAVARES, José — *O Tribunal de Contas, 1996*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 25, Jan./Jun., 1996, Tomo I, págs. 35-90.

TEMA II

**AS GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Por: *Alfredo José de Sousa*
Presidente do Tribunal de Contas

Sumário

1. Introdução: O sistema de controlo adoptado
2. O estatuto jurídico-constitucional
3. As garantias de independência
 - 3.1. O poder jurisdicional
 - 3.2. O estatuto dos juízes
 - 3.3. O autogoverno
4. Conclusões
5. Recomendações

1. Introdução: O sistema de controlo adoptado

Controlo financeiro é uma expressão de conteúdo denso que importa desagregar e segmentar para melhor compreender.

Assim, se evidenciarmos o **objecto**, poderemos falar de controlo orçamental, controlo fiscal, etc.; se colocarmos a tónica no **critério** do controlo, referir-nos-emos ao controlo jurídico, extra-jurídico ou misto; mas se enfatizarmos os órgãos ou as formas orgânicas do controlo poderemos falar de controlo interno ou de controlo externo do Estado, conforme seja exercido, respectivamente, por órgãos dependentes ou independentes do Governo e da Administração Pública, inseridos ou não na sua estrutura.

Todavia, ocorre também que o controlo se poderá apresentar de forma livre e inorgânica, sendo, então, exercido através de formas de acção directa facultadas às pessoas e instituições que integram a sociedade, onde pontuam as formas de decisão social directa, a pressão da opinião pública, a crítica partidária, sobretudo dos partidos da oposição, e o juízo jornalístico.

Destes diversos tipos, importa sobremaneira ao nosso tema o controlo especializado externo o qual, sendo juridicamente organizado, assume a qualificação de controlo formal, revelando-se no Estado de Direito Democrático em duas modalidades: a do **controlo político**,

de um lado, que é exercido pelo Parlamento, e a do **controle técnico**, de outro, que é exercido por órgãos ou instituições superiores de controle independentes, tanto do Parlamento quanto do Executivo.

A organização destes órgãos ou instituições de controle técnico tem vindo a ser moldada a partir de dois modelos historicamente referenciados: o modelo de Auditor Geral ou Controlador Geral e o modelo jurisdicionalizado, se bem que seja possível encontrar também fórmulas híbridas destes dois modelos.

O modelo de auditor geral ou controlador geral é caracterizado pelo exercício do controle financeiro através de um órgão sem poder jurisdicional, funcionando na órbita do Parlamento, com maior ou menor dependência deste, correspondendo ao conceito de mero órgão independente de apreciação técnica, mas sem poderes vinculativos.

O modelo jurisdicionalizado assenta na existência de órgãos colegiais normalmente designados Tribunais de Contas. Todavia, nem sempre a existência de Tribunal de Contas é sinónimo da adopção do modelo jurisdicional. Com efeito, por vezes, encontramos instituições denominadas “*Tribunal de Contas*” mas que, em bom rigor, não são verdadeiros Tribunais, visto que não dispõem de poderes jurisdicionais (são os casos, v.g., do Tribunal de Contas Federal alemão e do Tribunal de Contas Europeu) e são frequentemente tratados em ordenamentos jurídicos concretos como órgãos independentes integra-

dos no poder executivo (ou apenas na Administração Pública) ou como órgãos auxiliares do Parlamento, como órgãos especiais ou como órgãos dependentes do poder legislativo.

Neste contexto, assume especial acuidade o conceito de jurisdição como elemento constitutivo do modelo jurisdicional. Importa, então, precisar o conceito de jurisdição.

Jurisdição trata-se de uma das funções ou poderes do Estado que, atento o princípio da separação de poderes, é exercida pelos Tribunais.

Traduz-se, na prática, no poder de emitir decisões tomadas de forma independente, de natureza autoritária e de efeito vinculativo em casos concretos, que tem por objecto o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública mediante a aplicação da lei e do direito.

Em Portugal, o Tribunal de Contas, sucedendo, numa linha de continuidade, a pristinas instituições — como a *Casa dos Contos*, situada em finais do século XIII, o *Erário Régio*, da reforma pombalina do século XVIII, ou o *Tribunal do Tesouro Público*, surgido da Revolução Liberal do século XIX — encontra-se definido na Lei Fundamental portuguesa como órgão supremo de controlo financeiro, de natureza colegial, instituído como um verdadeiro tribunal e integrado no con-

junto dos tribunais, com o nível de tribunal supremo dentro da sua ordem.

2. O estatuto jurídico-constitucional

O estatuto jurídico-constitucional do Tribunal de Contas português configura-o, simultaneamente, como Tribunal e como Instituição Suprema de Controlo financeiro (ISC).

Enquanto Tribunal, a ele se aplica, de pleno direito, o “*status*” jurídico-constitucional genérico dos tribunais em geral, que sucintamente se caracteriza do seguinte modo:

- Assume a natureza de órgão de soberania (artigo 113º, nº 1 da CRP);
- Tem por missão administrar a justiça em nome do povo, dentro dos critérios essenciais da função jurisdicional (v. artº 205; nº 1 e 2, da CRP);
- Direito à coadjuvação das outras autoridades (v. artº 205, nº 3 da CRP);⁴
- Estatuto de independência e exclusiva sujeição à lei (v. artº 206º da CRP);⁵

⁴ Como anotam J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Edição revista, 1993, pág. 793, “O Direito de coadjuvação analisa-se em vários aspectos: a) Os Tribunais têm o direito de solicitar a ajuda das demais autoridades; b) as outras autoridades têm o dever de prestar a ajuda solicitada; c) a ajuda deve ser prestada nos termos indicados pelo tribunal interessado.

- Poder de apreciação da inconstitucionalidade e da ilegalidade normativa (v. artigo 207º da CRP);
- Obrigatoriedade e prevalência das suas decisões e consequente sancionamento dos responsáveis pela sua inexecução (v. artigo 208º da CRP);
- Publicidade das audiências e decisões (v. artigo 209º da CRP);
- Possibilidade de participação de assessoria técnica (v. artigo 210º da CRP);
- Resolução de conflitos de jurisdição e competência por tribunais de conflitos (v. artigo 205º; nº 4 da CRP);
- Estatuto dos juízes (artºs 218º a 220º da CRP);
- Intervenção do Ministério Público (artº 221º da CRP);

Neste sentido e usando as palavras de ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, “a opção pela jurisdição tanto vale como garantia de independência, como poderá decorrer de se atribuir valor autónomo em democracia, à legalidade, como conformidade à lei, pois esta é uma forma de respeitar a vontade política dos representantes do Povo, transformada em norma de Direito através do exercício da função legislativa; valerá ainda como garantia dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, das instituições e da sociedade; e será

⁵ A independência afere-se em relação aos demais poderes do Estado mas também na relação dos Tribunais entre si.

ainda consequência do mérito autónomo do primado da lei e do princípio da legalidade no Estado de Direito democrático⁶.

Mas para além de possuir as características genéricas comuns aos demais tribunais, precedentemente descritas, o Tribunal de Contas português dispõe ainda de um estatuto constitucional específico assente nas seguintes características:

- Natureza de órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas;
- Julgamento de contas seleccionadas por lei;
- Elaboração dos pareceres sobre as Contas do Estado e das Regiões Autónomas, que são instrumentos autónomos de carácter opinativo;
- Efectivação da responsabilidade financeira;

3. *As garantias de independência*

Em perfeita consonância com as recomendações da INTOSAI sobre a matéria, as garantias de independência do Tribunal de Contas português assentam em três pilares fundamentais, a saber: a natureza jurisdicional dos seus poderes, o estatuto dos seus juízes e o seu autogoverno.

⁶ Cfr. A. cit., *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portu-*

3.1. O poder jurisdicional

A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública, englobando tanto o controlo das receitas e das despesas, como o controlo do património e do tesouro, é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma autêntica garantia genérica dos cidadãos em geral e dos contribuintes em particular.

E neste domínio importa ter presente que a actividade financeira pública só poderá ser considerada objectivamente correcta quando corresponder rigorosamente à execução da vontade política do legislador e esta só se cumprirá verdadeiramente através da legalidade e da conformidade da actividade financeira ao orçamento.

E, como é bom de ver, o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública só poderá ser feito por um órgão verdadeiramente independente e não existe forma de independência mais perfeita na nossa tradição jurídico-política do que a jurisdicional.⁷

Isto não quer dizer que não possa existir independência sem jurisdição. O que efectivamente se pretende aqui realçar é que a ju-

⁷ *guesa*, Tribunal de Contas, Lisboa, 1995, pág. 25.

Cfr. FRANCO, António de Sousa, *Ibidem*.

risdição, não sendo, em tese, condição *sine qua non* de independência, é, contudo, uma forte garantia de independência.⁸

No caso português, a jurisdição do Tribunal de Contas é uma jurisdição financeira, encarada na perspectiva de um moderno controlo de correcção financeira, que tem por medida a boa gestão financeira, avaliada na óptica da economicidade, da eficiência e da eficácia, que são requisitos legais de qualquer despesa pública.

Num sentido amplo, a jurisdição é aqui entendida como o conjunto das funções que ao Tribunal de Contas compete desempenhar e dos poderes que para tanto dispõe. Mas em sentido estrito, a jurisdição é entendida como o conjunto das funções que se traduzem numa actividade de aplicação da lei a casos concretos com vista a resolver uma controvérsia técnico-jurídica o que, obviamente, exclui as funções de controlo ou fiscalização financeira de carácter opinativo ou de simples apreciação que em geral o Tribunal também exerce, nomeadamente quando emite o parecer sobre a Conta Geral do Estado ou sobre as contas das Regiões Autónomas ou quando aprecia relatórios de auditoria.

Em tese, parece justificável a colocação da questão de saber em que medida é que um órgão de controlo financeiro independente, concebido como Tribunal de Contas, pode exercer funções não juris-

⁸ Note-se que já no I Congresso da INTOSAI, realizado em Cuba, em 1953, se recomendava que as Instituições Superiores de Controlo financeiro externo fossem dotadas de poder jurisdicional (cfr. Conclusões dos Con-

dicionais. Todavia, este é um problema a resolver no âmbito de cada sistema constitucional concreto.

Em Portugal, é a própria Constituição da República, no seu artigo 216º, que claramente prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas, que é concebido como um órgão de poder judicial, exercer simultaneamente funções jurisdicionais e não jurisdicionais.

3.2. O estatuto dos juízes

O segundo dos apontados pilares da independência do Tribunal de Contas português radica na independência dos seus juízes. Estes estão submetidos ao estatuto constitucional dos juízes em geral, beneficiando, assim, das garantias de inamovibilidade e irresponsabilidade (cfr. artº 218º da CRP), de liberdade perante quaisquer ordens ou instruções das demais autoridades e da existência de adequado regime de recrutamento e selecção e de exercício de funções, por forma a evitar que a sua designação seja feita para servir os demais poderes do Estado em detrimento das garantias de isenção e de imparcialidade (cfr., neste sentido, os artigos 219º e 22º da CRP)⁹.

Assim, atento o regime previsto na Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (que reformou o Tribunal em consonância com a Constitui-

gressos da INTOSAI, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1991, pág. 25).

⁹ Note-se que tanto no II Congresso da INTOSAI, realizado na Bélgica, em 1959, como no IX Congresso, realizado no Peru, em 1977 (Declaração de Lima), se formularam recomendações relativas ao estatuto de independência dos membros das ISC (cfr. *Conclusões cit.*, pág. 29 e 81 e segs.). Sobre este aspecto, cfr., ainda, SOUSA, Alfredo José de, *O Futuro do Tribunal de Contas*, in Revista do Tribunal de Contas, Nº 21/22, Jan.-Dez. 1994, págs. 97 e segs.

ção da República) o Presidente do Tribunal de Contas é nomeado e exonerado, nos termos da Constituição, pelo Presidente da República, precedendo proposta do Governo; os dois vice-presidentes são eleitos, um por cada Secção especializada, de entre os seus membros, para mandatos de três anos, sendo permitida a reeleição (cfr. artº 34 da lei de reforma).

Os juízes são recrutados mediante concurso curricular, realizado perante um júri constituído pelo presidente do Tribunal, que preside, pelos dois vice-presidentes e por dois professores universitários de Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão designados pelo Governo (v. artº 35º). Ao concurso podem ser opositores todos os cidadãos com idade superior a 35 anos que, para além dos requisitos gerais estabelecidos na lei para a nomeação dos funcionários do Estado, reúnem os requisitos especiais de provimento (cfr. artº 36º). Os litígios resultantes do processo de recrutamento e selecção dos juízes são dirimidos pelo próprio Tribunal de Contas, através do seu Plenário Geral.

O Presidente do Tribunal toma posse e presta compromisso de honra perante o Presidente da República, enquanto os vice-presidentes e os juízes tomam posse e prestam compromisso de honra perante o Presidente do Tribunal de Contas.

Por outro lado, os magistrados do Tribunal de Contas têm honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais aos juizes do Supremo Tribunal de Justiça e estão submetidos ao Estatuto dos Magistrados Judiciais em tudo quanto não for incompatível com a natureza do Tribunal de Contas.

Por último, o regime disciplinar dos juizes do Tribunal de Contas é o estabelecido na lei para os Magistrados Judiciais, competindo o poder disciplinar, exclusivamente, ao Tribunal de Contas, que o exerce em Plenário Geral.

3.3. O autogoverno

Não menos importante esteio da independência do Tribunal de Contas português é o princípio do autogoverno consagrado no artigo 3º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro. O autogoverno pressupõe a existência dos meios indispensáveis à acção do Tribunal e dos poderes atinentes à sua gestão e administração.

Assim, o Tribunal é dotado de um conjunto de serviços de apoio, aos quais estão afectos meios humanos, financeiros e materiais.

Para a gestão destes meios, a Lei de Reforma dotou o Tribunal e as suas Secções Regionais de autonomia administrativa (v. artigo 54º); conferiu poderes administrativos e financeiros ao Tribunal (artigo 55º) e ao Presidente (artigo 56º) e instituiu um conselho de admi-

nistração incumbido de exercer a administração financeira do Tribunal e dos serviços de apoio (artigo 57º).

Porém, a análise das garantias de independência do Tribunal de Contas não ficaria completa sem uma referência, ainda que breve, às suas finanças. A este propósito vários elementos merecem especial atenção, como sejam as fontes de financiamento, a elaboração do orçamento, a sua aprovação, execução e controlo.¹⁰

A este propósito importa ter presente o recente Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, que reformou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas.

Este novo regime, baseado na filosofia de que quem beneficia dos serviços prestados pelo Tribunal deve pagá-los, garantirá, a curto prazo, a auto-suficiência financeira da Instituição. Até lá, porém, o Tribunal beneficia de dois orçamentos: um orçamento de funcionamento, cujos encargos são suportados por uma dotação do Orçamento do Estado, e um orçamento próprio, composto por receitas próprias resultantes dos referidos emolumentos e da venda de publicações editadas pelo Tribunal, designado por Orçamento do Cofre, que é um fundo financeiro dotado de autonomia administrativa e financeira, gerido pelo já referido conselho de administração.

¹⁰ Haja em vista que um dos princípios básicos do controlo financeiro consagrado na Declaração de Lima (IX Congresso da INTOSAI), consiste, precisamente, na atribuição dum estatuto de independência financeira às ISC (cfr. *Conclusões cit.*, págs. 81 e segs.).

Os projectos dos orçamentos de funcionamento e do Cofre são elaborados pelo Conselho de Administração, sob a superintendência do Presidente do Tribunal, e aprovados pelo Tribunal (cfr. artigos 57º, 56º e 55º).

A execução orçamental compete ao Conselho Administração e o seu controlo compete ao Tribunal de Contas, nos termos gerais, quer em sede de fiscalização prévia (quanto aos actos a ela sujeitos), quer em sede de fiscalização sucessiva¹¹.

Por último, as contas dos serviços de apoio do Tribunal de Contas são publicados no jornal oficial e são enviadas, conjuntamente com o relatório de actividades anual, ao Presidente da República, à Assembleia da República e ao Primeiro-Ministro.

4. Conclusões

1ª A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma autêntica garantia dos cidadãos em geral e dos cidadãos contribuintes em particular.

¹¹ A este propósito haja em vista que apesar do julgamento das contas das entidades sujeitas ao controlo financeiro ser selectivo, o Tribunal deliberou que as contas relativas aos seus serviços de apoio serão julgadas todos os anos e serão igualmente objecto de auditoria externa, realizada por empresa da especialidade seleccionada para o efeito, mediante concurso público.

- 2ª A correcção da actividade financeira traduz-se na execução rigorosa da vontade política do legislador, avaliada objectivamente através da sua legalidade e compatibilidade com o orçamento.
- 3ª Constituem garantias de independência do Tribunal de Contas a existência complementar de poderes jurisdicionais, o estatuto dos seus juizes e o seu autogoverno.
- 4ª A jurisdição financeira, não sendo, embora, condição sine qua non da independência, é, todavia, uma das suas mais fortes garantias, traduzida no poder de emitir decisões vinculativas em casos concretos, tendo por objecto o juízo sobre a correcção da actividade financeira pública mediante a aplicação isenta e imparcial da lei e do direito.
- 5ª A independência dos juizes do Tribunal de Contas decorre, por um lado, das garantias constitucionais da inamovibilidade, irresponsabilidade e liberdade perante as ordens ou instruções das demais autoridades, e da existência, por outro, de adequado regime de recrutamento e selecção e de exercício de funções.
- 6ª O autogoverno pressupõe a adequada afectação de recursos humanos, financeiros e materiais e traduz-se na atribuição ao Tribunal do exclusivo dos poderes atinentes a gestão e administração desses recursos.

5. Recomendações

- 1ª Os princípios estruturantes do estatuto das Instituições Superiores de Controlo financeiro externo (ISC) devem ter assento constitucional.
- 2ª À modelação do estatuto das ISC deve presidir a preocupação da criação de condições de verdadeira independência.
- 3ª Como garantias de independência das ISC, recomenda-se ao Poder Legislativo que adopte, entre outros, os princípios da independência dos seus membros, da jurisdição financeira e do autogoverno.

Bibliografia

- CANOTILHO, J. J. Gomes/ MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª Ed. revista, 1993.
- CARDOSO, José Alves Santos/ SANTOS, M. Simas, *Legislação das Finanças Públicas Anotada*, Lisboa, 1990.
- FARINHA, João de Deus Pinheiro, *O Tribunal de Contas na Administração Portuguesa*, in *Democracia e Liberdade* nº 11, pág. 29 e segs.
- FRANCO, António L. de Sousa, *Contrôle Financier et Jurisdiction*, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 23, Jan.-Set. 1995, Págs. 267-270; *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995; *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1993; *O presente e o futuro das Instituições de Controlo Financeiro com carácter jurisdicional* - in *Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia*, nº 17, Dez 1993, págs. 37-64.
- FRANCO, António de Sousa/ BARROS, Manuel Freire, *O Tribunal de Contas - Evolução e Situação Actual*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995.
- MORENO, Carlos, *O Tribunal de Contas e o controlo das despesas públicas*, in *Revista da Administração Pública*, nº 23, Jan.- Mar 1984, págs. 31-51.

- PEREIRA, Ernesto da Trindade, *Tribunal de Contas*, Lisboa, 1962.
- SOUSA, Alfredo José de, *Controlo Orçamental e Instrumentos de Gestão Financeira*, in *Revista do Tribunal de Contas*, N^{os} 17/18, Jan.-Jun., Págs. 13-30, *Tribunal de Contas - “Quisto da Democracia?”*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n^{os} 21/22, Jan.-Dez., 1994, págs. 89-95; *O Futuro do Tribunal de Contas*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n^{os} 21/22, Jan.-Dez., 1994, págs. 97-103.
- TAVARES, José, *Tribunal de Contas*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VII, 1996, págs. 452-487 e in *Revista do Tribunal de Contas*, N^o 25, Jan.-Jun., 1996.
- TAVARES, José/ MAGALHÃES, Lídio de, *Tribunal de Contas - Legislação Anotada*, Almedina, Coimbra, 1990.

Documentos Consultados

- *Conclusões dos Congressos da INTOSAI*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1991.
- *O Sistema de Controlo Sucessivo do Tribunal de Contas*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1994.
- *Reforma do Tribunal de Contas - Alguns Textos (1986 - 1989)*, Ed. do Tribunal de Contas, Lisboa, 1990.

- *State Audit in the European Union, National Audit Office*, Londres, 1996.
- *Thirty Years of INTOSAI*, 1982.
- *Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1992.

S ã O T O M É E P R Í N C I P E

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES

Por: *José Paquete D'Alva Teixeira*
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

Sumário

I. A Economia Santomense

1. O ciclo dos escravos e da cana sacarina
(Sec. XVI até à 1ª metade do Sec. XVII)
2. O ciclo do cacau - Sec. XIX e XX

II. As privatizações em São Tomé e Príncipe

III. A experiência Santomense quanto a fiscalização das privatizações

IV. Conclusões

V. Recomendações

I. A Economia Santomense

1. O ciclo dos escravos e da cana sacarina

Séc. XVI até a 1^a. Metade do Séc. XVII

1.0 - Antes de abordar propriamente o tema em referência, permitam-me a título introdutivo tecer pequenas considerações sobre as características específicas da economia santomense desde a chegada dos primeiros portugueses navegadores até a actualidade sem esquecer o contexto onde São Tomé e Príncipe se insere, que é o continente Africano.

Trata-se dum pequeno País insular constituído por duas ilhas separadas uma da outra por cerca de 150 km com a superfície de 1002 km distando do continente cerca de 250 km.

Sob o ponto de vista económico São Tomé e Príncipe é um país predominantemente agrícola dependendo a sua subsistência em grande parte das culturas tropicais aí produzidas umas viradas para o consumo interno como o são a banana, o inhame, a matabala que é um tubérculo que bastante se assemelha à batata comum, a mandioca e o óleo de palma obtido a partir da palmeira déndé, enquanto a

produção do cacau, do café, da noz de coco e a copra se destina toda ela para a exportação.

Este tipo de culturas levou a criação logo nos primórdios da colonização portuguesa de grandes propriedades agrícolas, localmente conhecidas por ROÇAS.

Desde o início da descoberta das Ilhas em 1471, pelos navegadores portugueses, até aos nossos dias, o país tem conhecido períodos distintos de prosperidade e de crise dada esta sua dependência à agricultura bastante assente em monocultura e como tal sujeita às oscilações da época e do mercado.

Numa primeira fase S. Tomé e Príncipe foi um entreposto no comércio negreiro para as caravelas que transportavam os escravos negros da Costa Ocidental da África para as Américas e a Europa.

Mercê da sua proximidade da costa africana, as Ilhas de São Tomé e Príncipe serviram desde sempre como centro onde eram os escravos reexportados para o Brasil e outras regiões do continente americano.

Os navios negreiros abasteciam-se, nestas ilhas, de boas águas e mantimentos de que careciam e completavam o seu carregamento com os escravos.

São Tomé e Príncipe funcionava também como polícia do golfo, dando guarida aos navios portugueses, mas a partir do séc. XVIII, o seu principal papel foi o de fiscalizar a carga dos navios da Baía que obrigatoriamente aí o deveria escalar e efectuar o pagamento da parte dos direitos dos escravos. A maior parte dos navios portugueses eram procedentes da costa da Mina e a obrigatoriedade de escalar os portos santomenses impunham-se tanto na ida como na volta. Na ida, para se averiguar a quantidade de tabacos procedentes da Baía, que transportavam e, na volta, para se verificar o número de escravos, cobrar os meios direitos que deveriam pagar, e, evitar o contrabando de ouro.

Todavia, não eram só os navios portugueses que escalavam São Tomé e Príncipe. Muitos dos navios que saíam da Costa da Mina procuravam São Tomé pela facilidade que havia ali de tomarem directamente a volta do oeste, o que faziam principalmente os navios ingleses.

Quanto às embarcações francesas, mais carregadas de escravos, procuravam essencialmente abastecer-se no Príncipe.

Devido, provavelmente, ao facto de terem de submeter a sua carga à fiscalização das autoridades Santomenses, uma percentagem significativa de navios portugueses evitava escalar as referidas ilhas, procurando navegar directamente sem aí fazer escalas, com graves prejuízos para a saúde das tripulações e dos escravos.

Considerando, por outro lado, a natureza do sistema económico santomense totalmente dependente do tráfico, a navegação directa dos navios do comércio de escravos tornava bastante vulnerável os seus rendimentos, facto esse que forçou a que em diversas ocasiões se tivesse de apelar ao cumprimento do diploma régio de 1710, que estabelecia a obrigatoriedade da escala.

Por seu turno, os capitães dos navios que escalavam os portos santomenses, procuravam soluções ardilosas para enganar os oficiais das alfândegas, merecendo especial referência as alterações que faziam às licenças de transporte do tabaco, bem como o recurso ao suborno dos referidos oficiais.

São Tomé e Príncipe com o comércio da Costa da Mina e com a navegação colhia duas ordens de vantagens:

- a) Vantagem de ordem directa proveniente dos dividendos obtidos com a cobrança dos direitos dos escravos e dos dízimos das mercadorias negociadas, tanto com os portugueses como com os estrangeiros;
- b) Vantagem de ordem indirecta, advinda do comércio que se realizava com a passagem dos navios e que funcionava como estímulo ao sistema produtivo agrícola. Os habitantes de São Tomé e Príncipe podiam assim vender toda uma série de produtos produzidos nas sua lavras e adquirir fazendas e outras mercadorias procedentes da Europa e que eram indispensáveis à sua existência.

De referir porém, que a partir de 1780, com a quebra de navegação verificada em São Tomé e Príncipe, o comércio e principalmente o de fazendas deixou de ser uma consequência do tráfico de escravos para se tornar ele próprio a razão de ser da escala de muitos navios estrangeiros.

2.1.- No que concerne aos trabalhos agrícolas, dos quais resultava a produção dos géneros, só eram possíveis através da utilização da mão-de-obra escrava, adquirida pelos moradores de São Tomé e Príncipe na Costa Africana e, cujo excedente servia para revenda aos

navios do tráfico brasileiro e até estrangeiros, se bem que na época tal comércio já tivesse sido ilegalizado. Os habitantes de São Tomé e Príncipe mandavam resgatar escravos ao Benim, ao Kalabar e aos rios do Gabão, para os utilizarem na agricultura e também na revenda.

Em requerimento datado de 1754, dirigido ao monarca D. João V, o contador dos direitos dos escravos da Baía, solicitava a alteração do processo de cobrança de direitos em São Tomé e Príncipe, visto que tanto ele como a fazenda real estavam a ser bastante prejudicados pelo sistema vigente. Alegava o contador, em defesa da sua tese, que em São Tomé e Príncipe não se pagavam os direitos de 3.500 réis por cada escravo, como estava estabelecido, mas que habitualmente os oficiais das alfândegas daquelas ilhas ajuntavam três e quatro escravos a que chamavam de peças da Índia, pagando-se por muitos escravos o que devia ser pago por um só.

Acrescentava ainda o contador que o referido abuso tinha sido introduzido pelos oficiais de São Tomé e Príncipe e tinha como consequência um notável aumento da frequência de navios do Brasil nas referidas ilhas, aquando do seu regresso da Costa da Mina, visto que ali pagavam muito menos direitos de escravos que transportavam em virtude do regime de cobranças por peças da Índia.

Em 1759, foram introduzidas algumas alterações no método de cobrança dos direitos, pois vinha sendo feito com tanta ligeireza que importava em muito pouco os direitos de cada navio, avaliando-se cinco, oito e dez escravos por uma "peça da Índia", três "moleções", a duas peças, o mesmo sucedendo com as escravas.

Apesar de tudo, estas alterações pareciam-lhe muito favoráveis aos traficantes, uma vez que os navios que iam directamente para o Brasil pagavam direitos dos escravos a 3.500 réis por cabeça quer fossem grandes ou pequenos, são os doentes, homens ou mulheres. Porém, tal favor justifica-se tendo em conta os escravos que morriam na viagem entre São Tomé e Príncipe e o Brasil, após terem pagos já os meios direitos.

Através do quadro anexo, pode-se verificar o movimento dos navios portugueses que navegaram por exemplo entre os anos de 1740 - 1800 e as respectivas percentagens médias de carga do número de escravos por navio.

Era tão grande a dependência de São Tomé e Príncipe face a navegação, tanto a portuguesa como a de outras nações para o equilíbrio económico e financeiro, que sempre que se verificassem flutuações no tráfico da Costa da Mina, tal se repercutia de imediato nas ilhas, fazendo-se sentir os seus efeitos.

Na década de setenta, pensava-se que a manutenção do referido equilíbrio exigia no mínimo a escala de oito navios portugueses por ano.

A falta de navios provenientes da Baía, ocasionava uma notável diminuição dos rendimentos de fazenda, de tal modo que as autoridades não podiam pagar os ordenados. É de salientar que a redução da navegação afectava de imediato a produção agrícola por falta de estímulo da procura. Quando a navegação aumentava como aconteceu nos anos de 1773 e 1774 em que haviam entrado muitas embarcações do Brasil, esse facto provocou a melhoria dos recursos financeiros.

Nos finais da década de oitenta, refere-se a inexistência de rendimentos da fazenda capazes de fazer face às despesas da altura, devido a uma quebra acentuada na navegação do Brasil.

Solicitava-se, por essa razão que se ordenasse, de novo, o cumprimento do aviso de 18 de Outubro de 1773, que repetia o alvará de 1710 sobre a obrigatoriedade dos navios do comércio da Mina escalarem São Tomé e Príncipe.

Como diz o historiador santomense Carlos Agostinho das Neves, in "São Tomé e Príncipe" na segunda metade do séc. XVIII, são

várias as causas apontadas para a quebra de navegação do Brasil em São Tomé e Príncipe. Mereceu especial referência os pretextos apresentados pelos capitães dos navios sobre os inconvenientes e incómodos que sofriam nas ditas ilhas por parte das autoridades, a quem acusavam de lhes fazer extorsões. Todavia, entre as que parecem ser as verdadeiras causas da redução das escalas em São Tomé e Príncipe, contam-se as alterações introduzidas em 1758, no sistema de tributação dos escravos pelo ouvidor-geral Cristóvão Alves de Azevedo Cesário. A partir de então, os escravos passaram a ser cobrados por cabeça e não por peças da Índia, que como já se viu era bastante favorável aos comerciantes e tinha sido objecto de protestos por parte do contador.

Em segundo lugar, devem assinalar-se as elevadas taxas e emolumentos cobrados às embarcações por aportarem São Tomé e Príncipe.

Por volta de 1787 os navios portugueses pagavam 60.000 réis e os estrangeiros 48.800. Além disso pagavam ao provedor da fazenda 6.400 réis, outros tantos ao feitor, 1.600 réis a cada escrivão da alfândega, 800 réis ao meirinho, sem que para isso houvesse qualquer determinação régia, o que tudo somado, tornava a escala bastante dispendiosa.

Por outro lado, a decisão régia emanada em 1756 impondo a limitação aos navios quanto a carga de tabaco, não podendo cada navio transportar mais de 3.000 rolos, parece estar na origem da fuga dos navios brasileiros de escalarem portos santomenses. Na realidade, na viagem para a Costa de Mina as embarcações transportavam muito mais tabaco do que a carga, legalmente permitida, não lhes convindo, por essa razão, serem inquiridos pelos oficiais das alfândegas santomenses.

Como do seu regresso da Costa da Mina muitos capitães dos navios trocassem o tabaco por fazendas, com os ingleses, franceses e holandeses com o objectivo de as introduzirem clandestinamente no Brasil, tornava-se-lhes forçoso evitar fazer escalas nos portos santomenses como meio de se furtarem a apreensão das suas mercadorias.

Na Baía, bastava-lhes apresentar uma simples declaração a explicar os motivos porque não tinham podido tocar as ilhas santomenses, para que se dessem por justificados e pudessem livremente efectuar os despachos dos seus escravos.

Ainda citando Carlos Agostinho das Neves, segundo Pierre Verger, 607 embarcações terão navegado da Baía para a Costa da

Mina entre 1751 e 1800 e, terão uma média de 300 escravos por navio. Contudo para o historiador santomense, assinala para o período compreendido de 1748 a 1800, um total de 587 embarcações, que efectuaram idêntico percurso. Dessa cifra, 214 ou seja 37% delas escalaram a ilha de São Tomé e 230 ou seja 39%, a do Príncipe e 143, navegaram em direitura para a Baía, revelando esses números um relativo equilíbrio entre ambas as ilhas.

2.2- Quanto a produção da cana-de-açúcar, introduzida provavelmente com os primeiros povoadores, foi talvez o produto agrícola mais importante.

Já nos finais do séc. XV iniciaram-se os preparativos para os primeiros engenhos de açúcar. Porém, só é referida a existência de engenhos em laboração a partir de 1517 e, em 1522, se apontam seis os quais terão produzido naquele ano 5852 arrobas .

As primeiras plantações terão sido feitas por conta do Estado, que possuía simultaneamente terras e escravos. A década de 1520/1530 é decisiva no incremento da produção do açúcar, como indica o regimento da venda de açucars de São Tomé de 1517, no qual se previa cobrar naquele ano 25.000 arrobas de açúcar e 10.700 de melação para a coroa.

Entre 1535 e 1536, a produção rondava as 135.860 arrobas. Na segunda metade do séc. XVI a produção atingiu cerca de 450.000 arrobas.

É, porém também na segunda metade do séc. XVI, que a produção açucareira começa a sofrer flutuações, cujas causas se podem atribuir à pirataria estrangeira e às constantes convulsões sociais que conduziam à destruição dos engenhos e plantações, atingindo o seu máximo de quebra entre 1567 e 1600.

Em 1610, referem as estatísticas da época à existência ainda de 120 engenhos e uma produção de 200.000 arrobas de açúcar e, para 1624, era calculada entre 80.000 e 100.000 arrobas. Por outro lado, das 121 fazendas de cana outrora existentes, já só 62 estavam povoadas em 1615. Nos meados do séc. XVII, o açúcar, tinha ainda um valor relativo na economia santomense, apesar duma das maiores destruições de engenhos ocorrida em 1641, aquando da invasão holandesa.

2. O ciclo do cacau- Séc. XIX E XX

3.0- Se o séc. XVI, correspondeu a uma época florescente para a economia santomense, os séculos XVII e XVIII, correspondem a um período de estagnação e abandono.

A posição privilegiada de Portugal no tráfico negreiro acarretava-lhe a cobiça e afronta de outras potências europeias, com realce para a França e Holanda. Esta última, através do controlo militar da Costa da Mina, impunha aos traficantes portugueses o pagamento de impostos denominados "daxas", correspondentes a 10% da sua carga de tabaco e não poucas vezes confiscavam-lhes os navios. A França que havia perdido em benefício da Inglaterra o "asiento" para o abastecimento das colónias espanholas americanas, viu-se forçada a aumentar a sua pressão sobre os territórios e o tráfico portugueses na costa ocidental africana, atacando-lhes as suas possessões. Também São Tomé e Príncipe não escapou a estes ataques, tendo sofrido a vários durante o séc. XVIII, sendo de assinalar o assalto ao Príncipe em 1702 e a sua ocupação em 1799, bem como a invasão de São Tomé em 1709.

Todo este estado de coisas contribuiu para a estagnação da economia santomense da época com os reflexos que se fizeram sentir sobre a fazenda pública.

A fazenda real como uma das principais instituições da estrutura administrativa de São Tomé e Príncipe, cabia-lhe a arrecadação e a administração dos recursos financeiros da coroa e a contabilização de todas as despesas públicas.

Durante a segunda metade do séc. XVIII, o funcionamento da fazenda real de S. Tomé e Príncipe era bastante caótico dada a desorganização administrativa reinante.

Muitos eram os abusos e os roubos que se haviam introduzido na fazenda real; alguns deles resultantes de um mesmo indivíduo ocupar vários cargos na instituição, não permitindo o controlo das suas actividades. Além disso, a instabilidade permanente que se impunha ao exercício dos cargos da fazenda não facilitava o seu normal funcionamento e nem se quer a responsabilização dos seus detentores. Com efeito, com cada nova câmara eleita, mudavam-se todos os oficiais da fazenda, na medida em que cada um procurava criar a sua própria clientela.

Na tentativa de ocuparem os principais cargos da administração, principalmente os da fazenda real, os moradores não hesitavam em falsificar documentos, mesmo aqueles que se destinavam a ser presentes ao Rei. Os próprios governadores estavam mergulhados na luta pela colocação dos seus amigos e protegidos. Como afirma tam-

bém o historiador atrás referenciado na obra já citada, o governador Leote foi apelidado pelo povo de "«*Governador da venda dos empregos*»", por especular com os provimentos dos cargos públicos e por nomear um seu criado, de nome António José Lopes de Castilho, no cargo de feitor da fazenda real do Príncipe, para que juntos pudessem efectuar maiores fraudes.

Uma das causas imputáveis também a má administração da fazenda resultava de que apesar da sua direcção caber ao provedor eram constantes as interferências dos Governadores, que faziam gastos excessivos e supérfluos sem ter em conta as receitas. Criavam cargos a serem providos pelos seus amigos e parentes com graves prejuízos a fazenda real.

Com vista a redução desses males, em 1770, a coroa deu instruções detalhadas no sentido de o ouvidor proceder a um rigoroso exame de todas as contas e papéis da provedoria da fazenda.

É contudo de se notar que em São Tomé e Príncipe, a fazenda real não tinha muitas fontes de receitas, provindo os seus recursos essencialmente dos direitos das transacções comerciais, como o eram os meios direitos pagos pelos escravos com destino ao Brasil, os direitos das mercadorias desembarcadas e os dízimos dos mantimentos

vendidos pelos moradores. Um outro recurso resultava do arrendamento das propriedades agrícolas da coroa ou da sua exploração directa e, ainda, das receitas provenientes de todo o expediente administrativo e das multas.

Se não fosse o estado de desorganização e anarquia existentes, esses recursos teriam bastado para manter o equilíbrio financeiro, tendo em conta o nível de despesas públicas.

Por paradoxal que isso possa parecer, passados que são mais de 200 anos, actualmente é idêntica a situação da economia e finanças santomenses.

Pese embora as potencialidades naturais de São Tomé e Príncipe, as ilhas não conheceram um desenvolvimento agrícola assinalável ao longo do Séc. XVIII, continuando o tráfico de escravos a ser o principal sustentáculo da economia.

O nível técnico da agricultura praticada era rudimentar, resultando o seu rendimento mais das capacidades produtivas do solo, dos benefícios do clima e duma mão-de-obra escrava utilizada em larga escala.

Não obstante a existência de tais condições, o estado da agricultura santomense na 2ª. metade do séc. XVIII era de decadência.

A desorganização institucional e administrativa da colónia e o vício do comércio e do contrabando com os estrangeiros e os traficantes do Brasil que entretanto se expandiram pela população, terá contribuído grandemente para que muitos fazendeiros tivessem preferido o comércio à agricultura.

As autoridades da coroa portuguesa tentaram inverter a situação reinante com a introdução de diferentes culturas como a canela, o algodão, as oleaginosas e o café e mais tarde o cacau. Durante todo os séculos XIX e XX o café e o cacau viriam a constituir os principais suportes da agricultura santomense. Em 1904 a exportação do cacau das duas ilhas foi de 21.236 toneladas e a do café 1762 toneladas, tendo chegado a atingir o valor comercial de 31.342.935 francos e 1.391.649 francos respectivamente.

Quando em 12 de Julho de 1975, São Tomé e Príncipe ascende a independência, herda uma situação de monocultura na agricultura, essencialmente baseada na exportação do cacau.

Até aos dias de hoje a economia santomense tem-se baseado quase toda ela na produção e exportação do cacau. Contudo a reduzida dimensão do País, as constantes flutuações dos preços nos mercados mundiais e a escassez de mão-de-obra e falta de tecnologia, têm constituído sérios obstáculos ao seu desenvolvimento.

II. As privatizações em São Tomé e Príncipe

4.0- Dado peso enorme da agricultura na economia santomense, uma das primeiras medidas assumidas pelas novas autoridades do país foi a nacionalização das grandes empresas pertencentes aos colonos portugueses.

Foi nacionalizada a banca, passando a filial do Banco Nacional Ultramarino aí sediado a ser o Banco Central de S. Tomé, a empresa seguradora, as pequenas embarcações pesqueiras e de navegação que faziam ligação inter-ilhas e com os países africanos mais próximos, as grandes propriedades agrícolas, como o principal vector de suporte económico e financeiro nacional, a empresa de electricidade, uma pequena unidade cervejeira cuja produção era virada para o abastecimento do mercado local, os transportes colectivos, algumas firmas comerciais, etc. .

Deste modo tinham sido nacionalizados todos os meios de produção e muitos serviços do país.

Contudo, a fuga maciça dos colonos portugueses o êxodo dos antigos funcionários da administração colonial e a grande in experiência dos quadros que os substituíram viriam a conduzir São Tomé e Príncipe a inteira desorganização do seu aparelho administrativo e ao caos económico.

Logo no início da década 80 o Governo santomense começa a ser pressionado por factores de ordem interna, talqualmente a penúria alimentar dos cidadãos, a escassez dos géneros da primeira necessidade e de produtos de uso corrente no mercado e, pela conjuntura internacional como o aumento da oferta do cacau no mercado mundial e a conseqüente diminuição dos preços daí resultantes com a agravante também da diminuição da exportação, que o obriga a repensar todo seu sistema político e económico. Em 1982 as receitas de exportação de cacau atingiram um saldo negativo de 78,2%. Visando inverter o curso dos acontecimentos, desde os meados de 1985 que as autoridades santomenses têm vindo a tomar medidas no âmbito da reforma estrutural, a fim de encontrar soluções que permitam o crescimento económico e o desenvolvimento do país.

No domínio da agricultura essas medidas têm-se centrado sobre a diversificação das culturas agrícolas com o predomínio das culturas alimentares. Ainda assim os resultados obtidos não foram os melhores.

Ainda na 2^a. metade da década 80 o Governo vê-se obrigado a promover uma conferência dos Quadros Políticos e Técnicos, introduzindo no então Partido/Estado, pluralismo de opinião dentro do partido, como um primeiro passo de evolução no sentido do pluralismo político e económico.

É então elaborado um Código de Investimentos que tem como um dos objectivos principais a definição dos termos, condições e modalidades de permissão de entrada do capital privado estrangeiro e nacional na economia santomense e, quais as garantias aplicáveis aos ditos investimentos.

Para a prossecução deste desiderato político-económico, é revista a constituição política de 1975, adaptando-se uma nova constituição publicada no Diário da República N^o 7/90 de 20 de Dezembro.

Foi aprovado um novo Código de Investimentos estrangeiros pelo Diário da República N^o 13/92 e criada a Lei quadro da Reforma das Empresas e o seu programa de privatização e liquidação publicados no Diário da República N^o 23 de 15 de Outubro de 1992.

4.1- Ao se falar em privatizações, coloca-se-nos a seguinte questão:

Privatizar o quê?

As privatizações dependem do grau de desenvolvimento de cada país e as especialidades da sua economia.

No caso específico santomense, a agricultura tem um peso enorme na vida económica, tendo em 1988, concorrido com 28,9% para PIB, contra 10,7% do sector secundário e 60,4% do sector terciário. A contribuição do sector industrial, que é composto por algumas unidades de transformação de produtos agro-alimentares, como a fabricação do azeite de palma ou déndé, a das bebidas como refrigerantes e aguardentes, a cervejeira e a panificação, é bastante diminuída.

Esta a razão que leva a agricultura a ser o sector privilegiado e de maior aplicação no programa das privatizações. Para isso, o Esta-

do primeiro tinha de desintervencionar ou desnacionalizar a fim de que pudesse privatizar.

O Governo começou contudo por alienar as suas participações nos outros domínios, tal como se pode constatar através do seguinte:

a) Desde 1990 foi criada no domínio das Telecomunicações a CST - Companhia Santomense de Telecomunicações, surgida da fusão da ENATEL, Empresa Nacional de Telecomunicações santomense detentor de 49% de capital e a Companhia portuguesa Rádio Marconi, possuidora de 51% de capital;

Refira-se ainda neste domínio a instalação de um Emissor de Rádio da Voz da América que correspondeu a um investimento na ordem de 60 milhões de Dólares;

b) O Miramar uma unidade hoteleira sita na cidade de São Tomé com capacidade de 50 quartos cujo capital é na totalidade estatal foi privatizado tendo sido aberto ao investimento estrangeiro sob regime de arrendamento. Após o termo do contrato de arrendamento acabou por ser vendido a um estrangeiro de nacionalidade alemã;

c) A empresa de navegação marítima TRANSCOLMAR, foi aberta em 1996 ao investimento privado nacional e estrangeiro, tendo este último ficado com a quase totalidade de participação nas acções; cabendo 50% ao capital estrangeiro e 50% aos nacionais, correspondendo isso a um investimento de 400.000 Dólares;

d) A única unidade industrial cervejeira foi privatizada em 1995, o que correspondeu a um investimento estrangeiro na ordem de 820.000 Dólares;

e) Os postos de abastecimento dos combustíveis foram privatizados aos investidores santomenses;

f) Actualmente estão a decorrer negociações para a criação de Zona Franca na Ilha do Príncipe e para a privatização da única instituição creditícia santomense, a Caixa Nacional de Poupança e Crédito.

Posteriormente coube à vez a agricultura. Foi neste sector onde os efeitos da privatização mais se fizeram sentir, se nos ativermos ao facto de cerca de 90% do território nacional ser constituído por solos agrícolas distribuídos por grandes em-

presas agro-pecuárias ou fazendas; roças a partir das quais o governo teve três tipos de desintervenção.

1. O primeiro, sob a forma duma gestão mista ou conjunta entre o Estado santomense e capitais estrangeiros mediante o qual o investimento estrangeiro consistiu num contrato de arrendamento por um período de 10, 20, 30 ou mais anos, renováveis por um período igual de tempo mediante o qual o arrendatário se comprometia a pagar uma renda ao Governo e a ajudar o desenvolvimento da empresa adquirindo equipamentos a serem utilizados, e a manter ou reparar as infraestruturas. Nelas estão incluídas as empresas como:

a) Roça Água Izé e Monte Café, sob gestão mista lusosantomense, a roça Bombaim actualmente na posse dos Franceses, e no Príncipe, o Ilhéu Bombom arrendado por 90 anos a um sul Africano de origem Alemã, onde foi instalado um complexo agro-turístico;

2. Quanto as do segundo tipo, consistiram na atribuição duma grande empresa ou suas dependências sob o regime de contrato de arrendamento aos investidores nacionais ou a estes associados aos estrangeiros. Aí estão incluídas :

a) Roça Rio do Ouro e Diogo Vaz, na Ilha de São Tomé e, no Príncipe, as Roças Sundi e Porto Real.

3. No terceiro tipo o Governo limitou-se a criar a partir das grandes empresas, pequenas e médias empresas agropecuárias de 5, 10, 20 ou mesmo 100 hectares e atribuí-las aos pequenos agricultores ou aos seus familiares licenciados após a privatização e a conseqüente redução de mão-de-obra pelos novos adquirentes. Foi o que aconteceu com muitas das dependências de Água Izé, tais como:

a) Anselmo Andrade, Claudino Faro e Bernardo Faro;

b) Nesse tipo, também se incluem segundo o mesmo processo a criação de médias empresas de 5.000, 10.000 ou mais hectares atribuídas por contrato de concessão ou de adjudicação directa aos nacionais mediante o pagamento duma renda anual quase simbólica, 10, 20 ou 30 anos.

III. A experiência Santomense quanto a fiscalização das privatizações

5.0 Actualmente não existe em São Tomé e Príncipe já devidamente institucionalizado e autonomizado, um organismo de controlo financeiro com as características dum Tribunal de Contas ou duma instituição de auditoria.

Foram elaborados vários projectos de leis referentes a criação e funcionamento do Tribunal de Contas, e somente a sua Lei Orgânica foi aprovada pelo Governo encontrando-se ainda na Assembleia Nacional a aguardar aprovação parlamentar.

No seu título V, a Constituição Política Santomense prescreve no nº 1 do artigo 103º que "Os Tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo". Quanto ao seu nº 2, vem nele consagrado que na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, dirimir os conflitos de interesses públicos e privados e reprimir a violação das Leis.

Prescreve por outro lado o artigo 104º que os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos às leis, para no nº 2, do ar-

tigo seguinte vir dizer que "as decisões dos Tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre quaisquer outras autoridades. No artigo 108º, cuja epígrafe é "Garantias dos Juízes" vem prescrito que os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos se não nos casos previstos na lei e, no nº 2 da mesma norma se consagra a irresponsabilidade dos juízes pelas suas decisões, ressalvando-se somente as exceções consignadas na lei. Temos deste modo, com consagração constitucional, se bem que só formalmente, prevista a independência do poder judicial.

Na norma seguinte, cuja epígrafe é "Supremo Tribunal de Justiça", está consagrado que este órgão é a instância judicial suprema da República cabendo-lhe velar pela harmonia da jurisprudência.

Como vimos, nestes preceitos estão fixadas as competências dos tribunais e sua independência face aos demais poderes do Estado. Porém, nada daí resulta directa ou indirectamente para que se possa falar da intervenção fiscalizadora dos dinheiros públicos por parte dos Tribunais. Contudo tal facto viria a resultar com a publicação das leis ordinárias elaboradas

com o fim de regulamentar as actividades dos tribunais. Dentre elas a Lei Base do Sistema Judiciário - Lei Nº 8/91, de 9 de Dezembro.

Da análise das suas normas vimos algumas que atribuem competência fiscalizadora de que estamos curando ao Supremo Tribunal de Justiça. É o caso do artigo 15º - C, que quanto a competência do pleno do tribunal, prescreve o seguinte:

a) Na alínea c) do artigo 15º.- C, ao pleno cabe julgar a conta geral do Estado;

b) E no tocante a alínea d), cabe-lhe julgar as contas dos organismos ou serviços públicos com bens ou fundos do estado afectados a determinados fins especiais;

c) Quanto a alínea e) afirma caber-lhe ainda, o exercício da função fiscalizadora da legalidade administrativa de quaisquer actos ou contratos que envolvem despesas do Estado, mediante cooperações do « exame e visto», nos termos da lei vigente.

Se nesta alínea e), está subjacente a ideia do controlo prévio devido a necessidade da prévia oposição dos vistos nos contratos a celebrar entre o Estado e os particulares, nas duas alí-

neas anteriores, somos remetidos para o controlo sucessivo ou a posteriori, porquanto o julgamento das contas só terá lugar após a efectivação das respectivas despesas.

Assim sendo a possibilidade de fiscalizar a preparação, execução e assinatura dum contrato final durante o processo de privatização é quase nula.

Isto é tanto mais assim, quando se conclui que na elaboração da Lei nº 14/92, de 15 de Outubro já mais atrás mencionada, a "Lei Quadro da Reforma das Empresas e o seu Programa de Privatização e Liquidação", o legislador ignorou a necessidade do controlo dos processos de privatização, não tendo tido em conta a Lei nº. 8/91, atribuindo a responsabilidade de liquidação e ou privatização das empresas públicas a um director executivo do «Conselho Especial de Privatizações» a responder directamente na dependência do ministro tutelar da pasta das finanças.

A função fiscalizadora ou de controlo erroneamente chamada de "sindicância" cabe nestes casos a Inspecção de Finanças um dos departamentos do ministério da área económica e financeira para resolução dos possíveis conflitos surgidos: fica a

restar aos tribunais o pronunciar-se sobre os resultados das auditorias pedidas sobre actividades destas empresas.

Esta situação verificou-se aquando da privatização da cervejeira nacional "Rosema", cujo "Conselho de Privatização", fez proposta ao Ministro das Finanças para que fossem distribuídos aos seus membros, inclusive ao próprio aquele titular a importância de 50.000 dólares Americanos a título de estímulo, a se retirar dos 820.000 dólares, que foi o montante que coube ao Estado como resultado da citada operação. O grupo parlamentar dum dos partidos com assento na actual Assembleia questionou a justeza da partilha e remeteu uma queixa ao Tribunal.

Pese embora o Supremo tenha colocado a princípio a questão prévia de saber se o referido grupo tinha ou não legitimidade para o fazer, acabou por concluir ser tal prática um delito de natureza pública pelo que poderia ser desencadeado o processo mesmo por um particular.

A decisão foi condenatória, tendo o Supremo Tribunal decidido no sentido de condenação solidária dos membros do Conselho de Privatizações, inclusive o Ministro, que se viu confrontado com a obrigação de repor a quantia percebida.

Tratando-se São Tomé e Príncipe, dum país onde o sector agrícola contribui com 38% dos principais produtos do país e com 21% das receitas do Estado com investimentos públicos em declínio, descendo de 56% em 1993, para 35% em 1995, com queda dos investimentos no sector das pescas de 10% em 1990/91 para o actual 1% e investimentos públicos na ordem dos 40 a 50% em sectores de fraca produtividade, nomeadamente servindo de cobertura ao pagamento da assistência técnica, urge proceder-se a alteração deste estado de coisas, convido no mais curto espaço de tempo que se proceda a adopção de mecanismos de controlo financeiro, devido a debilidade da actual economia, como meio único de pôr termo ao anarquismo existente.

Basta ver-se que das receitas correntes do Estado que atinge a percentagem de 18,5%, só 13,3% provêm das receitas fiscais e delas 2,7% de impostos directos e 10,6% dos indirectos.

Por outro lado, a cobrança das receitas é feita sem ter em consideração a desvalorização e inflação monetárias. As alfândegas concedem isenções que rondam os 73%, como se pode verificar pelo valor dos impostos cobrados num período com-

preendido entre 4 e 6 meses, em que entraram para o país mercadorias no valor de dois milhões de contos, e somente se cobrou 540 mil contos tendo ficado por cobrar 1.460 mil contos de impostos.

Acresce-se a isso, o facto de as profissões liberais as quais sofreram uma subida considerável com o aparecimento da economia de mercado e o processo de privatizações, não estão a ser tributadas. A prestação de serviços e trabalhos também não são tributadas. O rendimento dos trabalhadores dos projectos estão fora do controlo fiscal. O Estado deve ao Banco Central 26 bilhões de Dobras ou seja qualquer coisa como 8.700.000 dólares. Neste momento a dívida externa do país ascende ao montante 478.000.000 de dólares, não tendo sofrido nenhuma redução nos últimos 5 anos. Do montante em causa 295 milhões pertencem ao BAD e 173 milhões ao BM.

IV. Conclusões

Todos os motivos chamados a colação vêm demonstrar a premência colocada a economia santomense da necessidade da criação dum organismo de controlo externo das activida-

des financeiras, a fim de que a alienação das participações, existências, patrimónios do bem do Estado, não continuem a seguir o mesmo caminho como o seguido até ao presente e, possa servir de vectores de arrecadação das receitas ao Estado.

A última missão do BM deslocada a São Tomé na segunda quinzena de Dezembro propôs algumas soluções como o sejam:

- a) o cumprimento escrupuloso da Lei do Orçamento do Estado;
- b) A criação dum Tribunal de Contas;
- c) A fiscalização efectiva das despesas públicas. Neste último ponto propunha que se contratasse uma firma internacional de auditorias a fim de auditar as despesas públicas;
- d) A criação de uma Agência Nacional Tributária em substituição das alfândegas, das conservatórias dos Registos, contribuições e impostos, etc.

V. Recomendações

No concernente ao caso específico santomense, recomenda-se o seguinte:

1. A inserção do Tribunal de Contas no texto constitucional, incluindo-o no leque dos tribunais como órgãos de soberania;
2. A aprovação imediata das Leis Regulamentadoras da sua criação e funcionamento;
3. A obrigatoriedade legal de o Tribunal de Contas, acompanhar todo o processo de privatização das empresas públicas ou intervencionadas desde o seu início até a arrecadação e aplicação das suas receitas pelo Estado;
4. A atribuição de competências ao Tribunal de Contas de modo a torná-lo um órgão de verdadeiro controlo de fiscalização das actividades do Estado.

São Tomé, 29 de Agosto de 1996.

TEMA II

**AS GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Por: *José Paquete D'Alva*
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça

Sumário

- I. Introdução
- II. A Experiência Santomense
- III. Competência de fiscalização financeira
- IV. Conclusões
- V. Recomendações

I. Introdução

1.0. Ao abordar o tema em epígrafe, somos primeiro forçados a fazer um pequeno bosquejo sobre a independência dos Tribunais num sentido mais amplo, nele estando inserido toda a organização judiciária.

O Direito numa filosofia existencial e realista, tendo presente a certeza e a segurança em que se realiza, também se imporá e fortalecerá sobre a sua bondade na medida proporcional em que reflecte o grau de densidade do concreto. Vive para se realizar e a sua realização consiste nem mais nem menos na sua aplicação aos casos concretos.

Ora, a aplicação aos casos concretos tem como centro de interesse e a medida de todas as coisas, o homem como pessoa humana e não coisificado ou massificado na sociedade em que se insere.

A aplicação do direito aos casos concretos, tomando o homem como o centro do universo, vê nele um homem social, com poder de livre determinação e escolha de meios para atingir os fins que vise e onde lhe são garantidos como contrapartida dos deveres que sobre o mesmo impende, direitos, liberdades e garantias fundamentais.

É neste domínio que se nos coloca o problema da independência dos Tribunais, como órgãos encarregues de dizerem o direito. A partir daí se poderá falar da independência dos Tribunais, consoante a maneira como os titulares do direito/dever de dizer o direito o fazem. Aí teremos colocada a problemática da independência dos Tribunais tout court.

Numa fase histórica da humanidade e num contexto em que a soberania se concentrava numa só pessoa e, em que a possibilidade de dizer o direito dependia mais da força da autoridade que da persuasão, a expressão função judicial carecia de sentido e muito menos a problemática da independência dos Tribunais.

Somente a partir do momento em que as funções do Estado, teoricamente concentradas na pessoa do soberano, passaram a pertencer a órgãos de poder distintos e independentes uns dos outros, surgiu o poder judicial. Poder este que pela sua essência e objectivos visados face aos demais, passou a ser um contra-poder e, como tal, mal visto por aqueles.

É que o poder judicial, tendo sido na sua origem um poder do Estado, a partir dum determinado momento, passou a ser um contra-

poder, face ao próprio Estado o que o torna num poder não grado à todos os outros.

É neste contexto que temos de pensar na independência dos Tribunais e especificamente na dos Tribunais de Contas enquanto órgãos de fiscalização das despesas que envolvam a utilização dos fundos públicos.

Este entendimento leva-nos à uma certa conclusão, segundo a qual a independência do poder judicial em face das pressões do legislativo e, essencialmente, do executivo, é uma peça insubstituível do Estado de Direito. O que exige que a administração da justiça se faça por meio dum sistema processual regular, ordenado e coerente, sistema esse que garanta de modo adequado a segurança jurídica de todos os cidadãos.

II. A *Experiência Santomense*

1.1- Só a partir de agora estaremos em condições de abordar o tema "***As Garantias de Independência dos Tribunais de Contas***".

No que concerne à organização judiciária, a Constituição Política Santomense, deixa de fora qualquer referência ao Tribunal de Contas. Não existindo por outro lado, qualquer organismo de controlo externo, com autonomia administrativa e financeira encarregue de supervisionar a aplicação dos dinheiros destinados à fazer face as despesas públicas, impensável se torna o falar-se da independência do Tribunal de Contas e das suas garantias.

Prevê a Lei Fundamental santomense, para a organização judiciária comum consagra nos artigos 103º e 104º, um duplo grau de jurisdição. No nº 1, do primeiro daquelas normas, se prevê que "*Os Tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo*". Quanto ao preceito seguinte, afirma este que "*Os Tribunais são independentes estando apenas sujeitos à Lei*". Consagra por seu lado o nº 2 do artigo 105º, que "*As decisões dos Tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre quaisquer outras entidades*".

Temos desse modo delineado com a consagração nas prescrições das normas constitucionais um duplo grau de jurisdição, ou seja a existência do Supremo Tribunal de Justiça e os Tribunais de Primeira Instância.

Tal resulta dos seguintes preceitos:

- a) O artigo 103º nº 1, quando afirma que *"Os tribunais são de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo"*, ressalta a existência dos tribunais dum modo geral;

- b) O artigo 109º., segundo o qual *"O Supremo Tribunal é a instância judicial suprema da República e cabendo-lhe velar pela harmonia da jurisprudência, está consagrando um segundo grau de jurisdição, como instância de recurso"*.

Já quanto a sua independência, vem prescrito no artigo 104º que *"Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos às Leis"*. No nº 2, do artigo seguinte diz a Lei Fundamental, que *"as decisões dos Tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas ou privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras entidades"*.

Quanto aos Juízes como titulares do órgão de soberania os "Tribunais", prescreve o artigo 108º, cuja epígrafe é **«Garantias dos Juízes»**, no seu nº 1, que *"Os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei"*. E, no nº 2 desta mesma norma se consagra que *"Os Juízes não*

podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo as excepções consignadas na Lei"

Se a actual Constituição Política Santomense, publicada pela Lei nº 7/90, de 10 de Setembro, plasmou as normas atrás mencionadas, nem sempre tudo se passou assim.

Tivemos no País durante toda a I República, que correspondeu ao período compreendido entre Julho de 1975, data da Independência Nacional, cujo o sistema vigente foi monopartidarismo em que o partido no poder era um Partido/Estado, sem limites ou contornos identificados precisos, a definir onde acabava um começava outro e, Agosto de 1990, ocasião em que foi feita opção pelo pluralismo democrático ou do início da II República, um sistema judiciário onde a nomeação dos Magistrados era feita pela Assembleia Nacional Popular com anuência do Bureau Político do Partido Governamental o MLSTP - Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe - por indicação do Governo.

Em não poucas ocasiões eram obrigados a aceitar directrizes do Partido, do Governo ou da própria Assembleia para decidirem num ou noutro sentido, dependendo as suas decisões do conteúdo das decisões ou instruções destes órgãos.

Inexistindo nesta fase, a separação dos poderes, dada a natureza do sistema vigente, era impensável falar-se em poder judicial e muito menos da independência dos Tribunais como seu corolário lógico.

Só após a entrada em vigor da Lei nº 7/90 de 10 de Setembro foi possível alterar o sistema. Na al. d) do artigo 67º, os Tribunais foram também considerados em igualdade de circunstâncias com os demais, "*Órgãos de soberania*".

A regulamentar a actividade dos Tribunais, foi publicada a Lei nº 8/91, de 9 de Dezembro, como Lei Base do Sistema Judiciário, cujo artigo 17º prevê a existência do Conselho Superior Judiciário como órgão de auto-governo da magistratura, cabendo-lhe superintendê-la na sua gestão e disciplina e exercer jurisdição sobre os funcionários de Justiça. Este Conselho tem como Presidente e Vice-Presidente por inerência das respectivas funções, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e o Procurador Geral da República, na medida em que ambas as magistraturas o integram.

O artigo 5º do diploma ora em apreço e que tem como epígrafe "**Categorias**", prevê no seu nº 1, que "*Há Tribunais de Primeira Instância e o Supremo Tribunal de Justiça*".

III. Competência de fiscalização financeira

2.0. É no artigo 15º que se prevê quais as competências cometidas ao Supremo Tribunal. Para além das competências normais de julgar em recurso os processos julgados nos tribunais de primeira instância e os processos administrativos, atribui a al. a) do nº 5 do mesmo preceito, ao Juiz singular, a competência de conhecer em revisão, dos julgamentos fiscais de que não caiba recurso ordinário ou extraordinário, quando se alegue terem as autoridades fiscais praticado no processo ou no julgamento alguma violação, preterição de formalidades essenciais, denegação de recurso devido por imposição legal, qualquer injustiça grave e irreparável ou, sendo caso de recurso obrigatório, quando não tenha sido ordenada a subida do processo.

E na alínea seguinte, se prevê a de conhecer dos recursos interpostos das decisões ou deliberações das autoridades aduaneiras proferidas em 1ª Instância em processos fiscais aduaneiros.

2.1. É no entanto no artigo 15º - C, onde vêm fixadas as atribuições ou competências cometidas ao pleno do Supremo, que vemos consagrada a função fiscalizadora do Tribunal;

a) Diz a al. c), desta norma , que compete ao pleno julgar a conta geral do Estado;

b) E, al. d), julgar as contas dos organismos ou serviços públicos com bens ou fundos do Estado afectados a determinados fins especiais;

c) Finalmente a al. e), afirma caber ao pleno exercer a função fiscalizadora da legalidade administrativa de quaisquer actos ou contratos que envolvem despesas do Estado, mediante exercício das operações do «**Exame e Visto**» nos termos da Lei vigente .

Se nas duas primeiras alíneas se consagra um controlo a posteriori, na última se prescreve o controlo prévio.

A questão que se nos coloca, porém, prende-se com o querer saber até que ponto podemos falar da independência dos Tribunais, no caso específico santomense.

As normas das quais falamos tanto as insertas no texto constitucional como as das leis gerais consagram formalmente todo um certo número de garantias necessárias para que se possa falar de independência, atributo este, dos Estados de Direito Democráticos.

Quanto ao sistema de nomeação dos Conselheiros para o Supremo Tribunal de Justiça estes são nomeados pela Assembleia Nacional, sob proposta do Conselho Superior Judiciário.

Quanto ao seu primeiro Presidente, prescreve o artigo 45º nº 1, da Lei nº 8/91, já citado que o "*Governo proporá imediatamente à Assembleia Nacional o Presidente do S.T.J. de entre um Juiz de reputado mérito*". No nº 2, se sanciona a proposta também a ser feita imediatamente ao Presidente da República da nomeação do Procurador Geral da República, de entre um elemento do Ministério Público de reputado mérito. Enquanto o Presidente do Supremo é nomeado e empossado numa primeira fase pelo Presidente da Assembleia Nacional, o Procurador Geral da República é nomeado e toma posse perante o Presidente da República. Se referências são feitas a uma primeira fase, tal se deve ao facto de numa fase posterior como o consagram as normas, do nº 4, do supradito artigo 45º, logo que preenchidos os quadros dos Juizes e posto em funcionamento o S.T.J., o Presidente deste órgão deveria apresentar a sua demissão, para em seguida se procedesse a eleição nos termos do artigo 13º.

Este último preceito prevê no seu nº 1, que o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é eleito, dentre os três Juizes-Conselheiros, através de voto secreto, por todos os Juizes. Vem por outro lado estabelecido no nº 2, o limite de 4 anos para o seu mandato, podendo ser reeleito apenas uma só vez. E no nº 3, se afirma a permanência em funções do Presidente cessante até a tomada de posse do novo Presidente.

A independência dos Tribunais deve ser entendida não como um privilégio dos magistrados, mas sim como uma garantia dos próprios cidadãos.

Temos por intocável a independência dos Tribunais não pela falsa óptica de um privilégio de classe, mas por ser elemento estruturante de um estado de direito.

Pese embora os preceitos mencionados consagrem formalmente os princípios que visam assegurar as garantias de independência, alguns obstáculos de ordem prática servem-lhes de entraves.

A prova disso consiste na falta de uma efectiva autonomia administrativa e financeira com que se confrontam os Tribunais san-

tomenses. Isto apesar de o artigo 3º nº 1 da Lei nº 8/91, afirmar que *"A independência dos Tribunais passa também pela sua autonomia financeira, a qual será assegurada pelo Orçamento Geral do Estado em rubrica própria, a ser fixada sob proposta do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e do Procurador Geral da República e, por receitas conseguidas pelo próprio Tribunal, resultantes duma percentagem do imposto de justiça e das custas a favor do Tribunal"*. O número seguinte afirma que as receitas referidas serão administradas pelo Secretário do Supremo Tribunal de Justiça sob a direcção do Presidente.

Apesar destas previsões legais somos nos Tribunais confrontados com gravíssimos problemas de ordem financeira e a própria autonomia, por esta mesma razão vê-se comprometida, o que em nada contribui para garantir a independência da Instituição. Acaba-se na prática por ficar na dependência de dos outros órgãos de soberania e mesmo até de simples departamentos estatais como os serviços da Direcção de Finanças e da Inspecção de Finanças quando se pretenda efectuar as despesas correntes mínimas. Normalmente as propostas para realizar despesas com as deslocações, conservação dos edificios dos Tribunais são dirigidas ao Chefe do Governo, que despacha concordando ou não com a sua efectivação. As propostas para fazer despesas de menor importância como as destinadas a cobrir custos de aquisição de materiais de uso corrente são dirigidas ao

Director dos Serviços de Finanças que pode autorizá-las ou não com fundamento, por exemplo em falta de verba ou por não serem legalmente permitidas numa determinada época do ano, como acontece quando se pretenda a antecipação dos duodécimos.

Por assim ser, ainda um longo caminho há ainda a percorrer para que as garantias de independência se façam verdadeiramente sentir.

IV. Conclusões

1 - Dadas as características apontadas, verifica-se que o Supremo Tribunal de Justiça enquanto órgão de competência para fiscalizar as actividades financeiras do Estado, em São Tomé e Príncipe não tem conseguido proceder ao controlo das despesas públicas estatais por escassez de meios, o que pode pôr em causa as garantias de independência não só dos Magistrados, mas sobremaneira a dos cidadãos em geral e dos contribuintes em particular, na medida em que são esses que contribuem com grande parte das receitas arrecadadas pelo Estado.

2 - Torna-se necessário que o Tribunal de Contas seja rapidamente institucionalizado e que ganhe dignidade constitucional.

3 - Tratando-se dum Estado de economia bastante débil, urge que toda a actividade financeira do Estado se sujeite a um controlo externo eficiente, eficaz e rigoroso.

4 - Não basta a consagração formal das garantias de independência, sendo precisa a atribuição de meios técnicos, materiais e humanos aos Tribunais para que possam cumprir bem as funções que lhe são cometidas.

V. Recomendações

1 - Recomenda-se aos poderes executivo e legislativo que adopte medidas tendentes a aprovar e publicar as Leis relativas a criação, instalação e funcionamento eficiente duma instituição de controlo financeiro, dotada de autonomia administrativa e financeira, com orçamento próprio e gerido internamente pelos seus membros.

2 - Também se recomenda que na próxima reunião constitucional, a instituição de controlo financeiro supremo do País figure no novo texto e que passe a estar integrada na organização judiciária.

São Tomé, 30 de Agosto de 1996

CAPÍTULO III

CONCLUSÕES /
RECOMENDAÇÕES

**Debatidos os temas a que se refere o capítulo anterior,
foram adoptadas as *conclusões e recomendações*
que a seguir se publicam em secções separadas**

S E C Ç Ã O I

T E M A I

TEMA I

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS PRIVATIZAÇÕES

Apresentados os trabalhos relativos ao Tema I, “*Os Tribunais de Contas e as Privatizações*”, e discutidas as conclusões e recomendações neles contidas, os representantes da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, reunidos em Cabo Verde, no período de 27 a 31 de Outubro de 1996,

Considerando que:

1. O processo de privatização possui particularidades de ordem histórica, cultural, política e económica que o tornam diferenciado em cada país, existindo razões distintas que fundamentam os respectivos procedimentos, tais como: necessidade de reduzir o papel do Estado como fonte dos investimentos de que a economia necessita e tornar o sector privado o principal veículo para o desenvol-

vimento económico, incrementando e dinamizando sua participação no conjunto da economia e principalmente naquelas áreas em que devem prevalecer os princípios constitucionais do exercício da livre iniciativa e da concorrência;

2. Em se tratando da transferência de património público a particulares, o controle dos Tribunais de Contas sobre o processo de privatização torna-se indispensáveis para assegurar a transparência de suas operações e a defesa do interesse colectivo;
3. O controle dos processos de privatização pelos Tribunais de Contas nem sempre se apresenta claramente definido na legislação correspondente, podendo daí resultar controvérsias com as entidades envolvidas;
4. O nível de comprometimento dos Tribunais com a privatização depende, fundamentalmente, do ordenamento jurídico de cada país, observados os pressupostos da legalidade, da isonomia, da legitimidade e da isenção;
5. Ainda que não esteja expressa em lei a faculdade dos Tribunais de Contas de fiscalizar as acções de privatização, devem estes exercer o competente controle quando da elaboração de parecer sobre as contas do Estado ou no exercício de fiscalização dos actos envolvendo despesas públicas ou no julgamento das contas das entidades beneficiárias de receitas da alienação das empresas;

6. A sistemática de controle adoptada nos processos de privatização depende muito do grau de participação do Tribunal de Contas, podendo ser prévia, concomitante ou posterior a cada uma das fases ou grupo de fases do processo, o que propicia a verificação dos aspectos de legalidade, economia, eficiência e eficácia.

Concordaram em aprovar as seguintes **Recomendações**:

1. Os Tribunais de Contas devem acompanhar os processos de privatização a partir da fase de avaliação das empresas até à aplicação das receitas obtidas com as privatizações.
2. O âmbito do controle dos processos de privatização, a delimitação dos poderes do órgão de controle externo, bem como o dever de cooperação das entidades fiscalizadas devem ser objecto de lei expressa, em critérios e procedimentos fixados de acordo com as competências de cada Tribunal, observados os princípios da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade e ampla competição ou concorrência.
3. Os Tribunais de Contas, no uso de suas competências legais, devem divulgar os resultados das acções de controle dos processos de privatização com a consequente indicação, entre duas, das receitas arrecadadas, das despesas efectuadas e do destino dado aos montantes líquidos auferidos dos processos, com o objectivo de

manter a sociedade permanentemente informada sobre o seu desenvolvimento.

4. A Secretaria-Geral da Comissão Mista dos Tribunais de Contas deve elaborar um sistema de informações, implementar intercâmbio dinâmico de experiências e promover treinamento de pessoal, com vista ao aperfeiçoamento do controle dos processos de privatizações.

Cidade da Praia, 30 de Outubro de 1996.

Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola

CARLOS MENEZES PATACA

Presidente do Tribunal de Contas da União

MARCOS VINICIOS VILAÇA

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

ANILDO MARTINS

Presidente do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau

NICANDRO PEREIRA BARRETO

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

ANTÓNIO LUÍS PALE

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

JOSÉ PAQUETE D'ALVA TEIXEIRA

S E C Ç Ã O I I

T E M A I I

TEMA II

GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Apresentados os trabalhos relativos ao Tema II, “*Garantias de Independência dos Tribunais de Contas*”, e discutidas as conclusões e recomendações neles contidas, os representantes da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União (Brasil), Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, Tribunal Administrativo de Moçambique, Tribunal de Contas de Portugal e Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, reunidos em Cabo Verde, no período de 27 a 31 de Outubro de 1996,

Considerando que:

1. A apreciação independente, genérica e periódica da correcção da actividade financeira pública é, simultaneamente, pressuposto e corolário do Estado de Direito democrático e consubstancia uma

autêntica garantia dos cidadãos em geral e dos cidadãos contribuintes em particular.

2. O Tribunal de Contas é o órgão independente de controle e fiscalização da actividade financeira do Estado, estando todos os seus organismos sujeitos a sua jurisdição, controle e fiscalização.
3. Os trabalhos de apreciação de contas realizados pelos Tribunais de Contas têm como objectivos fundamentais a melhoria da eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos existentes e a indispensável transparência das contas públicas, conforme as exigências da modernização e democratização dos Estados;
4. Constituem garantias de independência dos Tribunais de Contas a consagração na Constituição do Estatuto dos seus juizes, da sua autonomia funcional e institucional, bem como de poderes jurisdicionais;
5. A autonomia funcional pressupõe uma adequada afectação de recursos humanos, financeiros e materiais, e a autonomia institucional implica a desvinculação em relação aos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle sem subordinação a determinações do Poder Executivo, nos termos da Constituição e da lei;

6. A independência implica também que os Tribunais de Contas:
- a) possuam autonomia administrativa, devendo as despesas de sua instalação e funcionamento constituir encargo do Estado através do respectivo orçamento;
 - b) elaborem o projecto do seu orçamento anual a ser aprovado pelo Parlamento;
 - c) definam os parâmetros da sua organização e funcionamento;
 - d) possam sugerir providências legislativas para o seu funcionamento;
 - e) administrem os seus recursos humanos, materiais e financeiros:
7. A credibilidade das decisões dos Tribunais de Contas, perante os organismos fiscalizados e os cidadãos, constitui uma alavanca essencial de toda a actividade do controle financeiro, pelo que cada relatório deve espelhar e traduzir com o maior rigor técnico-científico as realidades apresentadas;

Concordam em aprovar as seguintes **Recomendações**:

1. A existência dos Tribunais de Contas e suas competências devem estar fixadas na Lei Fundamental, que estabelecerá os princípios estruturais do seu estatuto, incluindo a sua independência, bem

como as prerrogativas dos seus juízes, a disciplina dos critérios do seu recrutamento e a duração do mandato.

2. Deve ser garantido que os Tribunais de Contas se submetam apenas à Constituição e à lei, sem subordinação a determinações do Poder Executivo.
3. Deve ser assegurada na constituição e na lei a competência organizacional, de gestão, regulamentar e administrativa, bem como a autonomia económico-financeira dos Tribunais de Contas como meios de preservar a sua independência.
4. A independência funcional e administrativa dos Tribunais de Contas pressupõe, também, a remessa directa ao Parlamento do seu orçamento para aprovação.
5. Os Tribunais de Contas, enquanto órgãos independentes de fiscalização da utilização dos dinheiros públicos, devem ter a possibilidade de dar conhecimento à opinião pública dos resultados das suas actividades, assegurando, assim, a sua credibilidade.

Cidade da Praia, de 30 de Outubro de 1996.

Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola
CARLOS MENEZES PATACA

Presidente do Tribunal de Contas da União

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

ANILDO MARTINS

Presidente do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau

NICANDRO PEREIRA BARRETO

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

ANTÓNIO LUÍS PALE

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

JOSÉ PAQUETE D'ALVA TEIXEIRA

CAPÍTULO IV

Acta do II Encontro e
Deliberação Avulsa

ACTA DAS REUNIÕES DA COMISSÃO MISTA
DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, CIENTÍFICA E
CULTURAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS
PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Estiveram reunidos na Cidade da Praia, República de Cabo Verde, nos dias 28 e 29 de Outubro de 1996, os membros da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, com o objectivo de deliberar a respeito do Programa de Cooperação para o Triénio de 1996/1998, bem como sobre as actividades da Secretaria-Geral da Comissão Mista.

Sr. Secretário-Geral iniciou a reunião solicitando aos presentes sugestões acerca do Projecto de Programa de Cooperação para 96/98 que fora previamente distribuído a todos os integrantes da Comissão. Esclareceu que o Quadro-resumo do Programa foi elaborado com base nas proposições enviadas pelos Tribunais em resposta à solicitação da Secretaria-Geral.

Vários participantes se manifestaram, oferecendo sugestões, havendo sido aprovadas as seguintes:

1 - a realização de cursos e seminários a serem ministrados por técnicos dos diferentes Tribunais nas sedes das Instituições interessadas, conforme solicitação do Presidente do Tribunal Administrati-

vo de Moçambique, Conselheiro Dr. António Luís Pale, e do Tribunal de Contas da Guiné Bissau, Conselheiro Dr. Nicandro Barreto;

2 - a realização de cursos especialmente dirigidos aos servidores dos Tribunais integrantes da Comunidade, conforme proposta do Senhor Ministro Fernando Gonçalves, do Tribunal de Contas da União;

3 - a realização de auditorias conjuntas, experiência já realizada por técnicos dos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal, conforme lembrou o Conselheiro Dr. José Tavares, do Tribunal de Contas de Portugal;

4 - a necessidade de serem buscadas fontes de financiamento para fazer face às despesas com deslocamento de juizes e técnicos dos Tribunais, em viagens relacionadas com as actividades de cooperação. Sugestão do Presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Conselheiro Dr. Nicandro Pereira Barreto.

No curso dos debates, o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Marcos Vilaça, formulou convite aos Presidentes das Instituições-irmãs (Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Angola e São Tomé e

Príncipe) no sentido de conhecerem o TCU, em Brasília, no próximo ano, em datas a serem acertadas.

O convite, por todos aceite, motivou manifestações de agradecimento de todos os Presidentes daqueles Tribunais.

A seguir, Conselheiro Dr. José Tavares, do Tribunal de Contas de Portugal, comunicou aos presentes que o Presidente do seu Tribunal, Conselheiro Dr. Alfredo José de Sousa convidaria os Tribunais de Contas da CPLP a participarem, como observadores, do seminário da EUROSAI em Lisboa em 1998.

Ouvidas e discutidas as contribuições apresentadas, o Sr. Secretário-Geral passou a tratar da periodicidade dos Encontros dos Tribunais de Contas bem como das reuniões da Comissão Mista e do local onde se realizariam os próximos Encontros. Ambas as questões, aliás, esclareceu o Senhor Secretário-Geral, já constam do Quadro-resumo das actividades do triénio em referência.

Após terem sido exaustivamente discutidas as várias sugestões relativas ao assunto em pauta, ficou assente o seguinte:

- a) as reuniões da Comissão Mista serão concomitantes com os Encontros dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa;
- b) os referidos Encontros serão anuais até ao ano 2000 e, a partir daí, bianuais;
- c) a escolha dos países que sediarão os Encontros será feita com base no critério de alternância: dois Encontros sucessivos em países africanos, seguindo-se um no Brasil ou em Portugal. Dessa maneira, depois deste Encontro em Cabo Verde, haverá mais um em país africano, sucedido de outro no Brasil, e assim por diante.
- d) o País sede do III Encontro, em 1997, será Moçambique.

Nesse ponto, interveio o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Marcos Vilaça, solicitando que o Encontro do ano 2000 ocorra no Brasil, tendo em vista as comemorações do quinto centenário do descobrimento do país, no que teve o acatamento de todos.

Dando por encerrado esse item da pauta, o Sr. Secretário-Geral lembrou a necessidade de todos os Tribunais enviarem os nomes de seus representantes na Comissão Mista. E aqueles que já o fizeram, que na

oportunidade deste Encontro de Cabo Verde, procedam à ratificação dos mesmos.

Ao término da reunião, o Senhor Secretário-Geral agradeceu a colaboração recebida dos integrantes dos Tribunais de Contas. Fez um apelo renovado no sentido de que se continuem a enviar sugestões para que assim possa desincumbir-se das honrosas funções que lhe foram cometidas pelo Presidente Marcos Vilaça. Enfatizou que continua à disposição dos companheiros para quaisquer solicitações.

No mesmo ensejo o Secretário-Geral comunicou que o Presidente do TCU colocou à disposição da Secretaria-Geral dependências do edifício sede do Tribunal de Contas e determinou o apoio administrativo necessário ao desenvolvimento das acções da SG.

Dessa forma foi dada por encerrada a reunião com agradecimentos do Ministro Luciano Brandão aos membros brasileiros da Comissão Mista, Presidente Marcos Vilaça e Ministro Adhemar Ghisi e especialmente à generosa compreensão de todos os colegas dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa e, em particular, ao Presidente do Tribunal anfitrião, digno Conselheiro Anildo Martins.

Cidade da Praia, 29 de Outubro de 1996.

Luciano Brandão Alves de Sousa

Secretário-Geral

Carlos Menezes Pataca

Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola

Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça

Tribunal de Contas da União (Brasil)

Adhemar Paladini Ghisi

Tribunal de Contas da União(Brasil)

Anildo Martins

Tribunal de Contas de Cabo Verde

Manoel Delgado

Tribunal de Contas de Cabo Verde

Nicandro Pereira Barreto

Tribunal de Contas da Guiné Bissau

Francisco Rosa Cá

Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

António Luis Pale

Tribunal Administrativo de Moçambique

Januário Fernando Guibunda

Tribunal Administrativo de Moçambique

Alfredo José de Sousa

Tribunal de Contas de Portugal

José Tavares

Tribunal de Contas de Portugal

José Paquete D'Alva Teixeira

Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

DELIBERAÇÃO

A Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, o Tribunal de Contas da União (Brasil), o Tribunal de Contas da República de Cabo Verde, o Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau, o Tribunal Administrativo de Moçambique, o Tribunal de Contas de Portugal e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe. Reunidos no II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa realizado na Cidade da Praia, Cabo Verde, no período de 27 a 31 de Outubro de 1996,

deliberam considerar o Prof. António de Sousa Franco Membro Honorário desta Comunidade, tendo presentes o seu papel relevante no instante seminal e no desdobramento deste procedimento integrador de instituições, nações e povos de língua portuguesa.

A acção intelectual e exemplar conduta democrática do Prof. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, bem como seu protagonismo na luta pela constituição da Comunidade dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa o credenciam a este reconhecimento, formatado, a um só tempo, de admiração e estima.

Cidade da Praia, 30 de Outubro de 1996

Presidente da Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola

Carlos Menezes Pataca

Presidente do Tribunal de Contas da União

Marcos Vinícios Vilaça

Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Anildo Martins

Presidente do Tribunal de Contas da República da Guiné-Bissau

Nicandro Pereira Barreto

Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

António Luis Pale

Presidente do Tribunal de Contas de Portugal

Alfredo José de Sousa

Presidente do Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe

José Paquete D'Alva Teixeira