

RELATÓRIO DO CURSO DE FORMAÇÃO E ESTÁGIO NO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

1. INTRODUÇÃO

Face ao acordo de Cooperação Técnica existente entre o Tribunal de Contas da União (Brasil) e o Tribunal de Contas de Portugal e após processo seletivo para o Curso de Auditoria de Desempenho e Estágio, estiveram em Lisboa, no período de 16.11.98 a 28.11.98, os Analistas, deste TCU, Antônio Ricardo Pires dos Santos, Jussara Miranda Gonçalves Santos, Raimundo Nonato Gomes e Vera Lúcia Matos Brandão Moraes Pinto.

A Constituição da República Portuguesa, no seu art. 211, situa o Tribunal de Contas de Portugal, entre os Tribunais Superiores, conferindo-lhe a natureza de Órgão de Soberania (art. 205 e 211), como tal independente e apenas sujeito a lei.

É composto pelo Presidente, nomeado pelo Presidente da República e 16 Juizes Conselheiros que são nomeados pelo Presidente do Tribunal, após realização de concurso público.

Como agente do Ministério Público funciona o Procurador Geral da República, podendo este delegar suas funções a um ou mais Procuradores Gerais Adjuntos.

Sua jurisdição abrange todo o Território Nacional e toda a Administração Pública, Central, Regional e Local e ainda os serviços portugueses no Estrangeiro.

Suas decisões e acórdãos tem caráter obrigatório para todas as entidades públicas e privadas e possuem caráter definitivo (art. 208 n° 2 da CRP e art. 5° da Lei 86/98).

O Tribunal de Contas não se integra na hierarquia judiciária, constituindo, uma ordem autônoma a par dos Tribunais Judiciais, Administrativos, Militares e do Tribunal Constitucional e seu relacionamento com os outros tribunais se dá diretamente ou através do Ministério Público.

Possui 03 (três) Secções na Sede e duas Representações Regionais, um na Ilha da Madeira e outra nos Açores, cada uma destas com 01 Juiz Conselheiro (art. 6 da Lei 86/89).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo na Bahia

A 1ª Secção integrada por 04 Juizes, compõe-se de Contadorias de “ Vistos” às quais compete preparar e informar, para apreciação do Tribunal, os processos submetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

A 2ª Secção com 08 Juizes, composta de oito Contadorias de Contas cujas atribuições são:

- a) Elaboração de relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social;
- b) Exame e verificação das contas de gerência dos serviços dotados de autonomia administrativa e administrativa financeira, para efeitos de sujeição e julgamento;
- c) Todos os processos de fiscalização sucessiva das despesas de Fundo Públicos;
- d) Fiscalização dos projetos financiados pelos fundos comunitários.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo na Bahia

2. ASPECTOS GERAIS

Em 16.11.98, os AFCE brasileiros Antônio Ricardo Pires dos Santos, Jussara Miranda Gonçalves Santos, Raimundo Nonato Gomes e Vera Lúcia Matos Brandão Moraes Pinto, foram recebidos, na Sede do Tribunal de Contas de Portugal, pelos Senhores Diretor Geral Juiz Conselheiro JOSÉ TAVARES, Sub Diretora Geral Dr^a HELENA ABREU LOPES e o Chefe de Divisão de Formação Dr. LUIS ROSA.

O Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro José Tavares discorreu a respeito da estrutura do Tribunal, o seu relacionamento com a sociedade, publicação dos relatórios anuais, bem como, outros assuntos afetos ao Orgão, a exemplo da representação do Tribunal de Contas no País, que, por não ser federativo, possui estrutura única, com extensão às duas regiões autônomas – Açores e Ilha da Madeira.

Quanto às suas decisões, em primeira instância, são prolatadas por um dos Juizes da 2^a Secção, podendo ser recorridas, através da Procuradoria, à 3^a Secção. De acordo com o art. 96 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Portugal, desta Decisão só cabem dois Recursos Extraordinários: Um ao Plenário, quando aquela decisão é conflitante com outras já julgadas e outro ao Tribunal Constitucional se aquela decisão suscitar alguma inconstitucionalidade.

Consoante planeamento elaborado pela Divisão de Formação, o grupo brasileiro foi dividido em dois subgrupos os quais deveriam acompanhar auditorias daquele Tribunal.

Coube aos analistas Antônio Ricardo e Raimundo Nonato acompanharem a auditoria do Projeto de Rendimento Mínimo Garantido; e, as analistas Jussara e Vera Lúcia, auditorias (em andamento) no âmbito de Projetos cofinanciados pela Administração Central e Local e por Fundos Comunitários Europeus.

Os trabalhos mencionados para esta Segunda equipe (da qual fizeram parte as duas analistas brasileiras) foram coordenados pela Dr^a Lia Olema, Contadora Geral de Contas da 7^a Coordenadoria de Contas; e especificamente, dirigida aos Fundos Comunitários, os quais encontravam-se sob a coordenação do Dr. Rui Águas Trindade, Contador Chefe da 7^a C.C.

A Lei Orgânica do T.C.P. preconiza entre suas competências o controle dos Fundos Comunitários, juntamente com o Tribunal de Contas Europeu.

Com a aprovação do Quadro Comunitário de Apoio para Portugal, para o período compreendido entre 1994 e 1999, iniciou-se uma nova fase de programação dos instrumentos de que o País dispõe para concretização da política de desenvolvimento com a contribuição de financiamentos da União Européia. Destarte, o Plano de Auditoria para o exercício de 1998, incluiu a auditoria de acompanhamento e controle para os fundos comunitários: FEDER e Fundo de Coesão.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo na Bahia

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER tem por objetivo propiciar o desenvolvimento, diminuindo as desigualdades econômica e social entre os países da Comunidade Européia e aqueles que possuem Produto Nacional Bruto – PNB – inferior a 75% da média daquela comunidade, quais sejam: Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda.

A importância deste fundo deve-se ao fato de envolver recursos na ordem de 52% do total daqueles repassados para os fundos do Quadro Comunitário de Apoio.

As áreas de elegibilidade dos projetos no âmbito do FEDER ocorrem nos setores:

1. Ambiental – Na infra estrutura básica
2. Melhoria da qualidade de vida, cujas entidades beneficiadas são: Autarquias, Empresas Municipais ou de Capitais Mistos e Entidades Privadas sem fins lucrativos.

Fundo de Coesão: Propicia contribuição financeira distribuída equitativamente entre as áreas: Ambiental e Transporte.

A área ambiental contempla os sistemas multimunicipais de abastecimento de água, drenagem e tratamento de esgotos, de resíduos sólidos urbanos; valorização e qualificação das áreas protegidas e críticas.

Na área de transporte contempla a construção dos grandes eixos rodoviários e ferroviários transeuropeus, infra-estruturas portuárias e aeroportuárias. Neste fundo os projetos são aprovados individualmente pela Comunidade Européia e sua candidatura exige a juntada dos estudos de impacto ambiental, análise de custo/benefício e o estudo da viabilidade.

As entidades nacionais que fazem o controle dos fundos encontram-se hierarquizadas em 03 (três) níveis (de importância):

- a) Inspeção Geral de Finanças que se encontra no topo da pirâmide, constitui o controle de nível superior, e sua função é dar conhecimento das inspeções e auditorias a Direção Geral de Desenvolvimento Regional - DGDR e esta à Comunidade sobre todos os controles que estão sendo realizados;
- b) Direção Geral de Desenvolvimento Regional – DGDR – situando-se num nível intermediário, aprecia os projetos, negocia junto à Comunidade Européia e Entidades Executoras;
- c) Interlocutores Setoriais ou de 3º nível localizado na base da pirâmide verifica os atos de gestão e a legalidade.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo na Bahia

3. DO ESTÁGIO

No dia 16.11.98, iniciou-se a fase de estágio na qual as duas analistas brasileiras (Jussara e Vera Lúcia) integraram as equipes de auditoria (por dois dias) encarregadas dos controles de projetos em andamento junto a Câmara Municipal de Cascais, onde procedeu-se a verificação da documentação referentes aos projetos cofinanciados pelo FEDER, a exemplo da pavimentação da rua Quirino Evangelista e em especial aqueles relativos ao prolongamento da pista do Aeródromo Municipal, onde realizou-se também uma diligência “in loco” e entrevista com o Gestor.

Com relação aos projetos patrocinados pelo Fundo de Coesão, agora, integrando a outra equipe, nos dias 18/19 do mesmo mês, as duas analistas utilizaram o primeiro dia para receber informações a respeito do referido Fundo e do andamento dos trabalhos de auditoria, após o que presenciou-se a reunião de abertura dos trabalhos de Auditoria junto a Empresa BRISA – Auto Estradas de Portugal SA, executora do projeto da rodovia Palmela / Marateca. A BRISA tem a concessão de auto estradas no País até o ano 2030, e seu capital é composto de 76 % de Capitais Privados e 24% pertencente ao Estado, dos quais, 10% a Empresas Públicas.

Com esta reunião encerrou-se a primeira fase do estágio a que foram submetidas as duas analistas.

Os dias restantes de intercâmbio, foram destinados a conhecer as diversas atividades desenvolvidas pela 7ª e 8ª Contadorias de Contas do Tribunal.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo na Bahia

4. DO CURSO

Dando continuidade à programação, o curso de formação iniciou-se no dia 23.11, com a abertura dos trabalhos pelo Exmº Sr. Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Alfredo José de Souza o qual após as boas vindas aos participantes apresentou os palestrantes do dia os Drs. Michael Whitehouse e Stewart Lingard do National Audit Office – NAO - os quais passaram a discorrer sobre o funcionamento daquela Entidade, e em seguida ao estudo de dois Casos: um na Área Médica e outro no Setor Elétrico.

No dia 24.11, a Drª Eva Lithman, auditora do Swedish National Audit Office (Suécia - RRV), apresentou aos participantes – Juizes Conselheiros, Procuradores-Gerais Adjuntos, Dirigentes, Técnicos Superiores e Contadores das diversas Contadorias do TCP, visitantes tais como os Técnicos da Albânia e Analistas do Tribunal de Contas do Brasil, conhecimentos sobre auditorias de avaliação, assim como métodos e técnicas utilizadas na Suécia, através da análise de alguns casos concretos.

A agência Sueca RRV responsável pela auditoria do Governo Central na Suécia, pode ainda atuar nas áreas de energia, incentivos do Governo para inovações tecnológicas no sistema educacional, concursos públicos, serviços de ensino de línguas para imigrantes, transportes ferroviários, segurança social, estradas, entre outros setores.

Esta Instituição desempenha no País o papel de controladora dos recursos públicos no sentido de apontar/sugerir mudanças nos programas governamentais, evitando a tomada de decisões errôneas. A RRV procura trabalhar sob a ótica do cidadão com a perspectiva de aferir a qualidade dos serviços, bem como a eficácia dos programas ou seja:” Fazer a coisa certa de modo adequado”.

Prosseguindo a explanação, a Drª Eva teceu comentários sobre os seguintes programas:

- a) conservação de energia - através da procura de novas tecnologia;
- b) educação - em especial na Universidade Pública, procurando entender os fatores que levaram ao significativo percentual de evasão dos alunos;
- c) na área médica - enfocando como tema a Campanha contra AIDS.

Para o desenvolvimento destas auditorias foram necessárias contratações de especialistas nas áreas correlacionadas a exemplo de engenheiros elétricos, professores, sociólogos, médicos e estatísticos.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo na Bahia

A metodologia aplicada nas auditorias de avaliação envolve várias etapas:

- a) pesquisa e leitura de documentos, a fim de adquirir prévio conhecimento da matéria;
- b) entrevistas e discussões com o público alvo,
- c) consulta a dados estatísticos e elaboração de tabelas,
- d) dados financeiros relacionados aos projetos;
- e) estudos de casos peculiares às áreas envolvidas;
- f) confecção de relatórios sintéticos, bem elaborados e atrativos do ponto de vista de despertar interesse dos Clientes, Parlamento, Governo e interessados.

5. AVALIAÇÃO

As Estagiárias integrantes do subgrupo destacado para atuar no âmbito dos Projetos co-financiados pelo Governo Português e pelos Fundos Comunitários Europeus, frente a ausência de uma orientação superior sobre o enfoque a ser observado durante os trabalhos, resolveram reunir-se diariamente, após os trabalhos, para discutirem os assuntos abordados naquele dia, anotando as observações recíprocas, inclusive as variações dos diversos pontos eventualmente destacados, resultando nas seguintes observações:

5.1 – PONTOS NEGATIVOS DO ESTÁGIO:

5.1.1. O curto período de tempo entre o resultado da seleção dos candidatos e o início da viagem (menos de dez dias), dificultando o preparo da atuação dos analistas selecionados;

5.1.2 Ausência de reunião prévia que definisse qual a postura a ser adotada pelos participantes, no contexto do interesse do TCU, em especial quanto a indefinição do enfoque que deveria ser privilegiado durante os trabalhos no País amigo;

5.1.3 Inexistência de comunicação e entrosamento prévio entre os participantes, dificultando o desempenho conjunto que dependeu da sensibilidade de cada um;

5.1.4 Falta de conhecimento anterior da estrutura organizacional do Tribunal de Contas de Portugal, provocando dispersão de concentração nos objetivos das auditorias observadas;

5.1.5 A impossibilidade de acompanhar todo o processo da auditoria (preparação, execução e relatório) devido ao pouco tempo de permanência no País e ao largo período que aquele Órgão dispensa àquela modalidade de auditoria.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo na Bahia

5.2 PONTOS POSITIVOS

5.2.1 Assistência prestada aos selecionados, pela Assessoria da Relações Internacionais – ARINT, que atuou, exaustivamente, no ato de superar as dificuldades apresentadas pelos selecionados e até adiantando-se a eles, com a apresentação de sugestões para eventuais problemas que acaso surgissem;

5.2.2 Receptividade e cordialidade dos dirigentes e servidores do Tribunal de Contas de Portugal, com o conseqüente conhecimento de outra realidade, em termos de auditoria;

5.2.3 Flexibilidade da Programação da atuação local, conseqüente de inegável esforço dos servidores daquele Órgão, com o objetivo de integrar as estagiárias à equipe de auditoria, cujos trabalhos já se encontravam em fase adiantada. Vale frisado, para perfeito entendimento do esforço por eles desenvolvido, que o cronograma de execução da auditoria encontrava-se bastante “apertado”, inclusive com previsão de Relatório para o final de janeiro/99;

5.2.4 Empenho dos dirigentes em prestar informações e apresentar a documentação relativa ao conteúdo do Estágio, colocando sempre o material à disposição das servidoras. Cumpre destacar que muitas vezes houve preparação prévia do material referente ao assunto abordado, o qual nos foi fornecido;

5.2.5 Percepção das semelhanças e diferenças entre os Tribunais de Contas objetivando a análise comparativa da atuação das duas casas a fim de vislumbrar possíveis mudanças no contexto do desempenho do TCU;

5.2.6 Entendimento da atuação dos Tribunais de Contas nos diversos sistemas políticos (Reino Unido, Suécia, Portugal e Brasil);

5.2.7 Conhecimento e utilização de auditorias de gestão, visando proporcionar aos Tribunais de Contas dar mais um passo no sentido de contribuir com a Sociedade, na avaliação do controle implantado a nível do executivo e nos impactos decorrentes das políticas governamentais executadas.

5.2.8 Compreensão da importância da preparação das Instituições visando a utilização de novas técnicas de auditorias: VALUE FOR MONEY, Auditoria de Avaliação, Auditoria de Gestão.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Controle Externo na Bahia

5.3 COMO MELHORAR OS RESULTADOS DE OUTROS PROGRAMAS SEMELHANTES

5.3.1 Fazer a seleção dos participantes com mais antecedência e fixando os objetivos a serem perseguidos;

5.3.2 Abrir um canal permanente de comunicação entre técnicos das duas Instituições de forma que possa haver intercâmbio de informações e proporcionar o conhecimento da continuidade dos trabalhos que foram acompanhados. Isto poderá ser possível mediante visitas recíprocas e remessa contínua de dados entre as duas Instituições;

5.3.2 Adoção do exemplo de conduta do Tribunal de Contas Português que contrata Peritos ou Técnicos especializados para emitirem Pareceres Técnicos sobre a área de atuação da auditoria.

4. CONCLUSÃO

A despeito dos pontos negativos que procuramos elencar de forma honesta e justa, os resultados deste tipo de programa são indubitavelmente superlativos.

Quer porque nos permite conhecer realidades outras, quer porque tal conhecimento possibilita a correção de condutas eventualmente adotadas de forma equivocada, ou ainda a verificação de acertos em outras áreas, e, por fim, o aperfeiçoamento de vários procedimentos, pela adaptação de métodos inusitados àqueles já dominados pela nossa Instituição.

Enriquecidas com a experiência, as selecionadas não podem omitir-se em louvar a sua iniciativa e o apoio que lhe conferiram a ARINT e o ISC, afinal o investimento em seu pessoal técnico somente engrandece a Instituição, objetivo permanente de todos os que nela se integram.

Por esta razão, além de repasse oral que as selecionadas pretendem efetivar aos analistas de suas respectivas SECEX, todo o material fornecido pelo Tribunal de Contas de Português será colocado à disposição do Quadro de Pessoal, nas Bibliotecas das Secretarias de Bahia e Minas Gerais, acessível a todo o quadro do TCU.

JUSSARA M. GONÇALVES SANTOS
SECEX/MG

e

VERA LÚCIA MORAES PINTO
SECEX/BA