



Tribunal de Contas

© Presidente

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO

3 de Novembro de 2011

Intervenção de Guilherme d'Oliveira Martins, Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas e Presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção, na 1ª Sessão do Ciclo de Conferências "O Ministério Público e o Combate à Corrupção", organizado pelo Departamento Central de Investigação e Acção Penal da Procuradoria-Geral da República. Lisboa, Auditório B da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Campus de Campolide, 3 de Novembro de 2011



Tribunal de Contas

© Presidente

ÍNDICE

- 1. A corrupção, flagelo a nível mundial3**

- 2. Cooperação internacional, principais convenções6**

- 3. O papel dos TC no combate à corrupção – O
Tribunal de Contas de Portugal9**



Tribunal de Contas

© Presidente

1. A CORRUPÇÃO, FLAGELO A NÍVEL MUNDIAL

Nos últimos quinze a vinte anos tem vindo a assistir-se a uma preocupação crescente com o fenómeno da corrupção, por parte dos Governos, dos agentes dos sectores da justiça e da investigação, de todos aqueles que operam na área das finanças públicas, quer decisores e gestores quer os que se encontram envolvidos em actividades de fiscalização e controlo, bem como de organizações internacionais, incluindo a própria a ONU, e também o Banco Mundial, a OCDE e o FMI, e organizações de instituições superiores de controlo, como a INTOSAI, a EUROSAI, a ASOSAI e a OLACEFS.

A consciencialização da gravidade dos efeitos económicos, sociais e políticos da corrupção, e da fraude, de que é inseparável, levou a que se considere hoje, consensualmente, que o fenómeno da corrupção constitui um verdadeiro flagelo que é necessário combater com a maior determinação,



Tribunal de Contas

© Presidente

utilizando todos os meios disponíveis, e com a plena consciência de que se trata de um combate que exige uma ampla cooperação a nível internacional. A este propósito, importa notar que a corrupção não faz distinções políticas ou económicas estando presente em todos os tipos de regimes e modelos socioeconómicos, através do suborno, do tráfico de influências, do logro, da extorsão, do desfalque, da falsificação, do conluio e da conspiração, entre outros.

A persistência, alastramento e vulgarização da corrupção é favorecida, no plano socioeconómico, pela existência de elevados índices de pobreza, em especial em países com grandes desigualdades, em que vastas populações com fortes carências coexistem com um número reduzido, em termos relativos, de detentores de grande riqueza, situações propícias à generalização de atitudes de indiferença, resignação, tolerância ou mesmo aceitação da corrupção. No plano financeiro, pela falta de transparência das decisões, operações e procedimentos, e pela deficiente responsabilização, em especial das autoridades de mais alto nível na hierarquia do



Tribunal de Contas

© Presidente

Estado, da administração pública e do sector público empresarial. Numa outra perspectiva, não podem deixar de referir-se os *off shores*, que, para além de constituírem meios privilegiados de evasão fiscal, permitem a ocultação de verbas incalculáveis provenientes de práticas criminosas de diversa natureza, incluindo, naturalmente, a fraude e a corrupção. E não será irrelevante mencionar igualmente a existência em alguns países de legislação que, sem motivos claros, protege de forma extremada o sigilo bancário, colocando assim fortes obstáculos à detecção de situações e práticas indiciadoras de envolvimento em actos de fraude e de corrupção.

Os efeitos da corrupção são conhecidos: corrói a confiança nas instituições, designadamente as instituições políticas e judiciais, conduzindo ao menosprezo pelo primado da lei, distorce a afectação de recursos e desvirtua o funcionamento dos mercados, tem efeitos gravíssimos sobre o investimento, interno e externo, e sobre o crescimento e o desenvolvimento, causando importantes danos aos mais pobres em consequência dos desvios de verbas necessárias ao financiamento de



Tribunal de Contas

© Presidente

serviços públicos essenciais, nomeadamente nas áreas da saúde e da educação. Favorece ainda a subsistência e o fortalecimento do crime organizado, que recorre sistematicamente a diversas formas de fraude e corrupção, que constituem afinal as condições essenciais da sua existência e proliferação.

2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. PRINCIPAIS CONVENÇÕES

A cooperação no plano internacional tem-se traduzido, nomeadamente, na aprovação de diversas convenções e outros instrumentos, em que se recomenda às instituições nacionais a adopção de um conjunto de normas, políticas e procedimentos capazes de assegurar uma maior eficácia no combate à corrupção.

São de destacar, nomeadamente, as seguintes:

- A “*Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*”, que entrou em vigor em 2005, e que visa a



Tribunal de Contas

© Presidente

promoção e o reforço das medidas que visam prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção e promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica em matéria de prevenção e de luta contra a corrupção.

- A Directiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

- A *“Convenção da OCDE Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais”*, adoptada em 1997, em que os Estados-Membros acordam em tomar as medidas necessárias para tipificarem como infracção penal os actos de corrupção que envolvam agentes públicos estrangeiros no exercício de funções oficiais no âmbito do comércio internacional.



Tribunal de Contas

© Presidente

- A *”Convenção Relativa à Protecção dos Interesses Financeiros da Comunidade Europeia”*, adoptada em 1995, que tem em vista assegurar a contribuição eficaz das legislações penais dos Estados-Membros contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da Comunidade Europeia.

- A *”Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados Membros da União Europeia”*, aprovada em 1997, que determina que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para que os comportamentos que configurem actos de corrupção activa ou passiva cometida por funcionários sejam puníveis criminalmente, podendo estar sujeitos a penas de prisão bem como dar lugar a extradição.

- A *“Convenção Penal sobre a Corrupção”*, adoptada pelo Conselho de Ministros do Conselho da Europa em 1999,



Tribunal de Contas

© Presidente

visando a incriminação de forma coordenada de um amplo conjunto de condutas de corrupção, que identifica.

- A nível regional, a “*Convenção Interamericana contra a Corrupção*”, da Organização dos Estados Americanos, aprovada em 1966, que visa promover o desenvolvimento pelos Estados membros de mecanismos destinados a prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como incentivar a cooperação entre os Estados a fim de assegurar a eficácia das medidas e acções desencadeadas naquele sentido.

3. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO – O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Considerando ser imperioso deter o alastramento da corrupção, e tendo em conta igualmente as especiais dificuldades com que depara a detecção de actos de corrupção, pela sua própria natureza, e muito embora a investigação não deva em caso algum ser descurada, antes se tornando



Tribunal de Contas

© Presidente

necessário o reforço e aperfeiçoamento dos meios ao dispor dos departamentos de investigação, considera-se hoje que é a prevenção a arma mais poderosa no combate à corrupção.

As actividades de controlo financeiro e da boa gestão desenvolvidas pelas ISC, que compreendem a avaliação dos sistemas de controlo interno, a verificação da existência de boas práticas de gestão, com observância dos princípios da economia, eficiência e eficácia, e o exame das demonstrações financeiras, com vista a assegurar-se do seu rigor e fiabilidade, inserem-se no conjunto de políticas, procedimentos e acções que visam a prevenção deste fenómeno, assumindo aí um papel da maior importância.

Com efeito, e relativamente ao Tribunal de Contas de Portugal, verifica-se que a actividade que desenvolve:

- Promove a transparência, ao zelar pela prestação regular de contas e pela clareza das operações e actividades;



Tribunal de Contas

© Presidente

- Defende a legalidade e promove a responsabilização, fiscalizando e tornando públicas as situações de irresponsabilidade, de ilegalidade e de má gestão;
- Incentiva a boa gestão e defende o primado do interesse público, questionando a justificação e utilidade das acções e promovendo a recurso a processos concorrenciais;
- Contribui para o aperfeiçoamento das instituições e dos seus sistemas de controlo e gestão, ao detectar deficiências, apontando formas de as superar, e identificando áreas de risco;
- Estimula o respeito pelos princípios éticos que vinculam os serviços públicos, designadamente no tocante a conflitos de interesses, a incompatibilidades e a acumulações.
- Incentiva o aperfeiçoamento da legislação e regulamentação aplicável aos seus domínios de controlo, evidenciando falhas e lacunas e propondo as alterações que considera adequadas;



Tribunal de Contas

© Presidente

- Torna públicos os resultados das auditorias, divulgando as violações aos princípios da legalidade, bem como da economia, eficiência e eficácia, nos actos praticados por entidades públicas ou pelos seus agentes;
- Detecta e comunica indícios de corrupção ao Ministério Público, com vista ao eventual desencadear de procedimentos de investigação criminal.

O Tribunal de Contas de Portugal conduz as suas actividades, nomeadamente as acções de auditoria, com especial atenção às recomendações feitas pelas instituições internacionais. De entre estas há que destacar as seguintes:

- Reforçar a cobertura do universo de controlo;
- Intensificar e aperfeiçoar a avaliação dos sistemas de controlo interno;
- Reforçar o controlo em áreas de maior risco de fraude e corrupção;
- Reforçar o controlo de situações de conflitos de interesses;



Tribunal de Contas

© Presidente

- Reforçar o controlo das omissões e falsificações contabilísticas;
- Elaborar relatórios compreensíveis, acessíveis à generalidade dos cidadãos;
- Promover a divulgação pública dos relatórios;
- Incentivar a adopção de processos de gestão de pessoal na função pública que promovam a selecção e motivação de funcionários que se distingam pela sua integridade e competência;
- Reforçar a cooperação e a troca de experiências e informações com outras entidades nacionais e internacionais envolvidas no combate à corrupção;
- Criar e aperfeiçoar mecanismos adequados à recepção e tratamento de denúncias de irregularidades;
- Promover formação regular no domínio das técnicas e procedimentos de detecção de situações indiciadoras de corrupção.

De referir ainda que existe actualmente um amplo consenso no sentido de que o reforço da eficácia das auditorias na detecção



Tribunal de Contas

© Presidente

de indícios de fraude e corrupção exige que se assuma como tarefa primordial, para além das técnicas e procedimentos tradicionais geralmente aceites, a análise das organizações na sua globalidade.

Para além destas orientações de carácter mais genérico, é também necessário considerar na realização de auditorias as normas internacionais de auditoria, “International Standards on Auditing”, da “International Federation of Accountants”, IFAC, que o Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI tem vindo a adaptar à especificidade das acções executadas pelas ISC.

A experiência do Tribunal de Contas português levou a concluir, de forma semelhante, aliás, a Tribunais de Contas e instituições congéneres de outros países, que constituem áreas de especial risco, as seguintes operações e sectores da administração pública:

➤ As privatizações;



Tribunal de Contas

© Presidente

- Os contratos públicos, com destaque para os contratos de empreitadas de obras públicas e os de fornecimento;
- A atribuição de subsídios;
- A gestão, incluindo a venda, de propriedades públicas;
- Os licenciamentos;
- O recrutamento e gestão de pessoal;
- A administração local;
- A administração fiscal.

Por sua vez, considera-se que devem merecer especial atenção no planeamento e execução das auditorias, entre outros, os seguintes aspectos, susceptíveis de favorecer ou indiciar actos de fraude e corrupção:

- A excessiva concentração de poderes;
- A reduzida segregação de funções;
- A não correcção de deficiências de controlo anteriormente identificadas;
- A evidência de conflitos de interesses ou de falta de controlo nesse âmbito;



Tribunal de Contas

© Presidente

- A alteração de documentos;
- Os estudos ou projectos desnecessários ou redundantes;
- As contratações sem correspondência em necessidades reais;
- A utilização de procedimentos não concorrenciais;
- A falta de publicitação adequada dos concursos;
- A falta de separação clara, nos processos de contratação, nos planos pessoal ou institucional, entre candidatos e responsáveis pela fiscalização.

Será ainda oportuno referir a criação, em 2008, do Conselho de Prevenção da Corrupção, a que preside, por inerência, o Presidente do Tribunal de Contas. Ao Conselho, que funciona junto do Tribunal de Contas mas com inteira autonomia relativamente a este, compete, designadamente, centralizar a recolha e tratamento da informação necessária à detecção e prevenção da corrupção; dar parecer sobre a elaboração de legislação e regulamentação nacional ou internacional de prevenção ou repressão da corrupção; avaliar regularmente a eficácia dos instrumentos jurídicos e das medidas



Tribunal de Contas

© Presidente

administrativas adoptadas pela administração pública e pelo sector empresarial público para a prevenção e combate da corrupção; e colaborar na adopção de medidas internas de carácter preventivo, como sejam os códigos de conduta e as acções de formação dos agentes da administração pública.

4. CONCLUSÃO

Por fim, e numa outra perspectiva, é de sublinhar que, para além da eficácia na execução das acções de fiscalização e controlo que desenvolvem, e também como condição dessa eficácia, deverá ser uma prioridade para os Tribunais de Contas constituírem-se como referências de integridade, transparência, rigor e isenção política, para o que dispõem de uma situação privilegiada dada a sua vasta experiência de escrutínio das práticas vigentes em organizações muito diversas, o que especialmente as habilita e motiva para a adopção das melhores práticas.