



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

**II SEMINÁRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES
SUPREMAS DE CONTROLO DA CPLP E CELEBRAÇÃO DOS 15
ANOS DA ORGANIZAÇÃO**

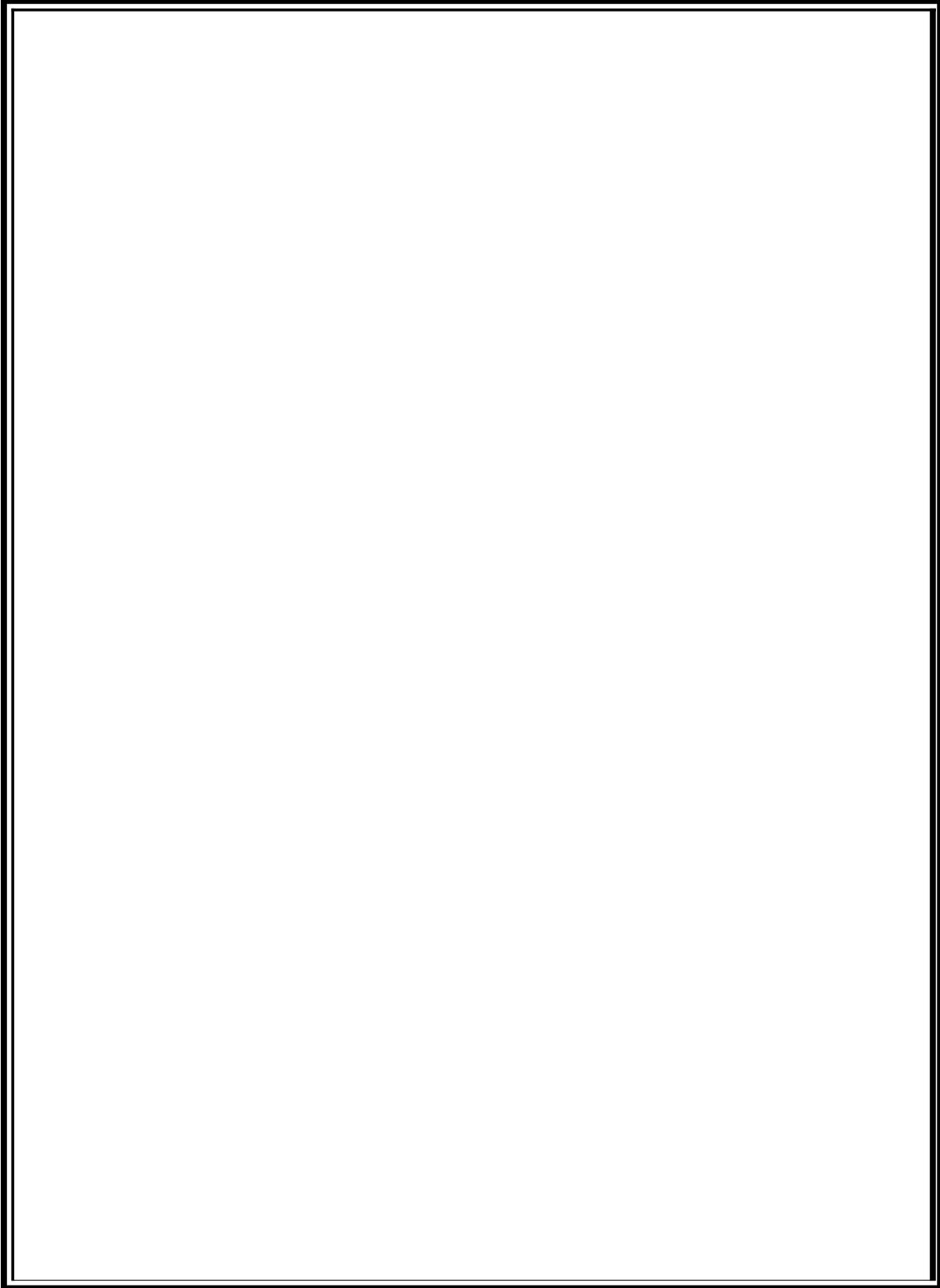
TEMA II

A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO ENTRE AS ISCs NO
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E NA
COOPERAÇÃO

TÉCNICA



DILI, 28 DE JUNHO A 1 DE JULHO DE 2011



ÍNDICE

ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.....	5
FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO ENTRE AS ISCS	6
POSSÍVEIS FORMAS DE INTERCÂMBIO TENDO EM VISTA A PROMOÇÃO DAS MELHORES PRÁTICAS DE CONTROLO E PARA O REFORÇO DAS CAPACIDADES	8

INTRODUÇÃO

O desafio da capacitação para a efectiva prestação de serviços tem preocupado a maioria dos países em desenvolvimento, muito particularmente os africanos de língua oficial portuguesa, desde a sua independência. Há uma série de restrições institucionais e de recursos que têm continuado a constituir entrave em direcção ao desejado crescimento.

Para lidar com essas restrições a capacitação institucional e dos quadros tem sido reconhecida como fulcral no processo de desenvolvimento desses países. Hoje, mais do que nunca, reconhece-se a importância da cooperação nestes domínios, explorando-se usando-se as vantagens comparativas que cada país possui, tornando mais sustentáveis essas actividades.

Presentemente, as organizações fornecedoras de apoio examinam, cada vez com mais cuidado, o sentido do apoio dispensado às instituições dos países em desenvolvimento, focalizando-o para o fortalecimento da capacidade dessas entidades.

A qualidade da governação e o Estado de Direito são os principais indicadores usados na avaliação do desenvolvimento dos países e das instituições beneficiárias do apoio, o que faz com que a ausência da capacitação institucional não produza resultados sustentáveis.

Nesta conformidade, as instituições responsáveis pelo controlo dos dinheiros públicos têm um papel determinante no quadro global da estabilização e consolidação de qualquer Estado de Direito Democrático, pelo que a sua capacitação para que exerça de forma eficaz e eficiente o seu mandato, deve constituir uma preocupação primária dos Estados modernos.

O Tribunal Administrativo, entanto que órgão de controlo externo na República de Moçambique, tem vindo, ao longo dos últimos 17 anos, a empenhar-se com vista a fazer face aos desafios que o crescimento e estabilidade económica do país lhe têm trazido.

Graças à parceria com as mais diversas entidades nacionais e internacionais o país em geral e o Tribunal Administrativo em particular têm conhecido progressos assinaláveis.

No trabalho que se segue apresentamos um panorama de desenvolvimento da nossa instituição, ao longo do período a que nos referimos, dando enfoque aos ganhos que a cooperação com outras instituições supremas de controlo tem trazido. Faremos, também, a apresentação do que, no nosso entender, foram os principais elementos de reforço das capacidades institucional do Tribunal Administrativo, focalizando a área técnica e dos recursos humanos. Abordaremos, igualmente, os principais desafios que as instituições supremas de controlo enfrentam, muito em particular o Tribunal Administrativo.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Na República de Moçambique existem o Tribunal Supremo, o Tribunal Administrativo e os tribunais judiciais, de acordo com as alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 223 da Constituição da República, como órgãos a quem cabe administrar justiça, entanto que entidades jurisdicionais.

O n.º 2 do mesmo dispositivo dispõe que podem existir, dentre outros, tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros.

O Tribunal Administrativo é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros, cabendo a esta jurisdição o controlo da legalidade dos actos emitidos pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respectiva efectivação da responsabilidade por infracção financeira, de harmonia com o plasmado no artigo 228 da Constituição da República.

O Tribunal Administrativo tem a sua sede na capital do país, conforme estatui o artigo 16 da Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro (que aprova a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa). Entretanto, ao abrigo da mesma lei, da Lei n.º 2/2004, de 21 de Janeiro e da Lei n.º 10/2001, de 7 de Julho, são criados tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros, respectivamente.

FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO ENTRE AS ISCs

As instituições supremas de controlo, como órgãos inseridos no poder dos próprios Estados, estão sujeitos às modificações e transformações que estes sofrem ao longo do tempo, devendo, por conseguinte ajustar-se às necessidades e desafios que a sociedade lhes apresenta, em função dessas transformações.

Com o crescimento económico dos Estados, cresce também a responsabilidade das instituições responsáveis pelo controlo da gestão financeira pública.

Algumas das responsabilidades que cabem a estas entidades são novas, o que, conseqüentemente, exige que se capacitem profissionalmente com as competências adequadas e experiências comprovadas para as assumir adequadamente.

Outras responsabilidades, embora sejam parte do mandato tradicional das instituições supremas de controlo, exigem novas abordagens através de introdução de inovações e mesmo de novas tecnologias, de modo a poderem responder adequadamente às demandas da sociedade, que são cada vez mais crescentes. Esses desafios e expectativas exigem das ISCs, o desenvolvimento de mais habilidades, o que envolve, necessariamente, a aquisição de novos conhecimentos. Além disso, no contexto da promoção de novos valores de gestão pública, as ISCs são convidadas a se adaptar.

Para tal, considerados estes desafios as instituições responsáveis pelo controlo das finanças públicas, muito em particular as do controlo externo têm de optar por vários caminhos, como são o exemplo da capacitação técnica interna, que passa pelo treinamento dos recursos humanos existentes, visando dotá-los de conhecimentos que lhes habilitem a encontrar as soluções mais adequadas para cada desafio. Porém, a auto-suficiência nem sempre é possível em todos os campos, particularmente se tivermos em conta os custos que isso representa. Por isso, a cooperação institucional, tanto bilateral, como multilateral entre as ISCs pode ajudar a contornar esses desafios.

Essa cooperação pode, muitas vezes, consubstanciar-se no desenvolvimento de programas de treinamento, em intercâmbios de informações, no controlo dos produtos, na revisão de pares, na organização de espaços de intercâmbio e confronto de práticas.

OBJECTIVOS DA COOPERAÇÃO BILATERAL E MULTILATERAL

A cooperação é percebida e concebida como uma forma de contribuir para a capacitação das organizações, sendo também um estímulo poderoso para o controlo do seu desenvolvimento, no sentido de abertura para temas inovadores ou inexplorados.

O Tribunal Administrativo de Moçambique tem aderido aos mecanismos e iniciativas institucionais promovidas no quadro da cooperação bilateral e multilateral, tal é o caso da INTOSAI, AFROSAI, AFROSAI-E, OISC-CPLP, entre outras e tem permitido ganhos consideráveis em todos os domínios, o que vem ajudando o Tribunal Administrativo a

queimar algumas etapas no processo do seu desenvolvimento e consolidação institucional.

Na era da globalização que vivemos, os Estados estão cada vez mais confrontados com problemas cujas soluções, por vezes, superam as fronteiras nacionais, como é o fenómeno da migração, os problemas ambientais, os projectos de desenvolvimento transnacionais, à gestão da ajuda ao desenvolvimento, de entre outras. A estas situações convém que as respostas sejam também partilhadas, pelo que a cooperação multilateral mostra-se como o veículo adequado.

A cooperação bilateral também é muito produtiva na medida em que ela está aberta às necessidades de ambos os parceiros, e muitas vezes os projectos inerentes a esta cooperação respondem a interesses e prioridades comuns às instituições envolvidas.

Em termos gerais tanto a cooperação multilateral quanto a bilateral entre as ISC visam fundamentalmente promover a responsabilização e a boa governação nos nossos Estados, promover as melhores práticas e principalmente promover o reforço da capacidade das instituições supremas de controlo.

POSSÍVEIS FORMAS DE INTERCÂMBIO TENDO EM VISTA A PROMOÇÃO DAS MELHORES PRÁTICAS DE CONTROLO E PARA O REFORÇO DAS CAPACIDADES

Na cooperação entre as instituições supremas de controlo várias práticas podem ser adoptadas com vista a, de forma mais efectiva possível, colher-se, mutuamente, maior proveito das soluções já existentes ao nível das nossas instituições.

Atendendo que, em termos genéricos, os problemas que as instituições supremas de controlo enfrentam são semelhantes, embora com algumas especificidades inerentes a cada uma delas, na relação entre as ISCs promove-se a transferência de conhecimentos, que se reveste de diversas formas, dependendo das necessidades que cada instituição tiver.

Há momentos em que entre instituições cooperantes, em face das necessidades e prioridades comuns, se reúnem e desenvolvem ferramentas comuns de trabalho, recorrendo, muitas vezes, ao apoio financeiro e/ou técnico dos mesmos parceiros. Isto permite que não haja dispersão dos recursos e se dê mais-valia aos apoios que se concedem às instituições necessitadas.

Há também fórmulas que consistem numa espécie de acordos de geminação entre duas ou mais instituições, cuja vantagem está no facto de fornecer um quadro de projectos comuns às instituições intervenientes.

Uma outra forma de cooperação que se pode encontrar, tem a ver com a realização de eventos que não envolvam somente actores ligados às instituições de controlo, mas também às responsáveis pela gestão pública, que muitas vezes trazem temas inovadores ou emergentes, os quais, depois, a nível das instituições supremas de controlo podem ser analisadas e equacionadas com vista ao desenvolvimento de novas ferramentas de controlo.

Cooperação entre as ISC no sentido de promover o reforço da capacidade

Para a capacitação institucional e dos recursos humanos das ISC existem vários mecanismos importantes a ter em atenção, os quais pensamos ser importante abordar nesta nossa intervenção.

Referimo-nos em primeiro lugar ao mecanismo de revisão de pares, que tem sido uma ferramenta cada vez mais usada pelas instituições supremas de controlo, que consiste na avaliação feita a uma ISC por outras entidades praticantes do controlo externo, que têm conhecimentos sólidos e de merecida reputação, que geralmente é realizada sob forma de diagnóstico de todo o sistema de controlo, para aquilatar a maneira como a ISC beneficiária desempenha o seu papel no quadro do seu mandato. Obviamente que as metodologias usadas na realização deste trabalho respeitam os padrões internacionais.

Esta revisão tem sido, muitas vezes, do interesse, também, das entidades financiadoras que dão suporte às ISCs, como uma forma de garantir que os países beneficiários das suas ajudas tenham um sistema de controlo externo eficaz.

O exame realizado no quadro da revisão de pares pode abranger aspectos como o quadro jurídico, o mandato, o modelo de organização da ISC, as relações com o Executivo ou com o Parlamento, termos de nomeação dos membros da ISC, autonomia financeira e planificação estratégica, de entre outros aspectos.

O resultado deste estudo ou avaliação, normalmente, é apresentado em forma de recomendações, no sentido de promover um melhor funcionamento da ISC, que podem ser traduzidas num plano estratégico de desenvolvimento da instituição avaliada.

Outro mecanismo importante, quiçá de maior relevância para a promoção das capacidades das ISCs, é a que toca a formação e ao treinamento dos recursos humanos.

Esta é certamente a parte que mais alimenta o intercâmbio entre as ISC, por causa do impacto que tem sobre o desempenho das instituições. É reconhecida a importância do treinamento dos recursos humanos, que são o factor dinamizador do desenvolvimento de qualquer instituição.

O intercâmbio entre as ISC, no âmbito da formação, desenvolve-se de diversas formas, quer através da elaboração de programas conjuntos, quer através da abertura, por parte daquelas instituições que possuem programas já desenvolvidos, para a participação de quadros e técnicos de outras entidades congéneres, com necessidades nas áreas a que as acções de formação digam respeito.

Aliás, dada a importância desta vertente da capacitação, a INTOSAI possui, no quadro dos seus órgãos, a *INTOSAI Development Initiative* (IDI), que é seu braço de desenvolvimento de capacidades e formação.

A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES AO NÍVEL DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

A Cooperação Internacional constitui um importante instrumento de promoção das relações externas e assume-se como sendo uma via fundamental para a busca de conhecimento e fundos para apoio na capacitação institucional do Tribunal Administrativo.

As Instituições Superiores de Controlo e outros Organismos Internacionais que cooperam com o Tribunal Administrativo, vêm transferindo suas experiências e conhecimentos técnicos em diversas áreas de actuação e sobretudo apoiando, financeiramente, a implementação de projectos e planos, como é o caso do Plano Estratégico do Tribunal Administrativo, PLACOR 2007-2010.

Estrutura organizacional e funcionamento do Departamento de Cooperação

O Departamento de Cooperação é parte integrante da Direcção de Planificação, Controlo Interno e Cooperação, dependendo, hierarquicamente, do Presidente do Tribunal Administrativo e do Secretário-Geral.

Ao nível do Tribunal Administrativo foi definido, como objectivo principal desta área, colaborar, organizar e gerir todas actividades em que estão envolvidos os parceiros de Cooperação do Tribunal Administrativo.

Em termos de pessoal, estando o sector em fase de reorganização, somente estão afectos ao mesmo, dois técnicos com formação superior, que trabalham sob supervisão directa do respectivo Director.

Principais actividades do Departamento

As principais actividades do Departamento de Cooperação do Tribunal Administrativo são:

- Informar sobre as prioridades em matérias relacionadas com a Cooperação;
- Controlar a Documentação relacionada com a área;
- Verificar os projectos em que estão envolvidos os parceiros de Cooperação;
- Planificar a participação do TA em Eventos Internacionais;
- Produzir Actas e Relatórios dos encontros em que estão envolvidos os parceiros de Cooperação;

- Participar na organização dos Seminários e outros Eventos de Cooperação;
- Colaborar na produção de Comunicações para apresentação em Eventos Internacionais onde o TA é convidado a participar;
- Preparar visitas de representantes das instituições congéneres ao TA;
- Trabalhar em estreita colaboração com o TA nas parcerias estratégicas para o desenvolvimento institucional;
- Sistematizar e priorizar as necessidades de cooperação do TA;
- Elaborar a programação Semanal, Mensal e Anual das Actividades de cooperação, e submeter para a apreciação do Presidente do TA;
- Colaborar e coordenar o processo de elaboração e negociação de Protocolos, Projectos, Planos e Acordos de Cooperação;
- Acompanhar o processo de execução e avaliação de Protocolos, Projectos, Planos e Acordos de Cooperação com os parceiros de Cooperação Bilateral e Multilateral;
- Representar o TA em reuniões de coordenação e negociação com os parceiros de Cooperação Bilateral e Multilateral;
- Fornecer pareceres sobre Acordos firmados pelo TA;
- Manter um registo e difundir Semanalmente a informação sobre as actividades do TA no âmbito da cooperação bilateral e multilateral;
- Realizar outras tarefas cometidas pelo Presidente do Tribunal Administrativo.

Formas de cooperação do TA

À semelhança do que certamente sucede nas demais instituições supremas de controlo, no Tribunal Administrativo a cooperação é estabelecida em dois níveis: bilateral e multilateral.

A nível bilateral a nossa instituição beneficiou da cooperação com várias entidades, tendo sido assinados vários acordos, dos quais destacamos os seguintes, os quais sinteticamente, levaram à produção dos resultados que também se apresentam:

- Acordo de Cooperação entre o Governo da República de Moçambique e o Governo do Reino da Suécia para Apoio Específico ao TA.

Da avaliação feita ao Tribunal Administrativo, em 1998, recomendou-se a necessidade de se desenhar um Plano Estratégico de Desenvolvimento da Terceira Secção, Projecto de Auditoria – Pro-audit – que se desenvolveu em duas fases principais de implementação:

A primeira, foi de capacitação institucional em que se subdividiu em três momentos: A fase da formulação 1999-2000; fase de arranque do projecto 2000-2001; e a fase de execução 2001- 2004.

A segunda, de transferência de competências, de 2005-2006, visava a consolidação de capacidades adquiridas na primeira fase.

Com o apoio dos parceiros de cooperação, nomeadamente, SNAO, TCP e ASDI, foi possível implementar o Projecto Pro-audit e alcançar-se resultados como a emissão dos Relatórios e Pareceres às Contas Gerais do Estado de 1998 a 2005; crescimento significativo do número de processos de contas submetidas pelas instituições sob a jurisdição do TA para a verificação, auditoria e julgamento; aumento da sensibilidade dos gestores públicos quanto à obrigação de prestação de contas; Realização de várias auditorias ao nível central e provincial; melhoria substancial das condições de trabalho; crescimento substancial de infra-estruturas e equipamentos informáticos; criação das páginas da Intranet e Internet; criação do Departamento de Recursos Humanos.

No fim do Projecto, em 2006, foi feita uma avaliação externa conduzida por uma firma internacional, tendo também sido realizado um Seminário de Encerramento da 1.ª e 2.ª Fases do Projecto de Auditoria Pro-Audit, donde conclui-se que houve melhorias muito significativas no TA.

- Protocolo de Cooperação com o Tribunal de Contas de Portugal, assinado em 1996, objectivo deste protocolo consiste em formalizar um programa de cooperação técnica e cultural na área do controlo e fiscalização da utilização dos recursos públicos capaz de aprofundar as excelentes relações já existentes.

No âmbito deste protocolo foram desenvolvidas acções de capacitação de Magistrados em matérias relacionadas com a planificação de auditorias; Conhecimentos práticos sobre as metodologias a adoptar no trabalho de campo; Elaboração dos Relatórios de Auditorias; Análise do Relatório de Verificação de Contas e Julgamento.

Assessoria técnica à Contadoria da CGE, CAF, VISTO, na elaboração do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado; acompanhamento da execução orçamental; Controlo de Qualidade do Relatório e Parecer da CGE; elaboração do Relatório de Auditoria Financeira; Assessoria à área da Biblioteca e Arquivo em matérias relacionadas com o Regulamento de Arquivo, tabela temporalidade, Plano de Classificação e Organização dos Dossiers do Gabinete do Venerando Presidente, com recurso à base de dados Acess 2000, para gestão documental.

Importa, também, importante destacar o Memorando de Entendimento assinado entre o TA e o Swedish National Audit Office (SNAO), 2003; no âmbito do projecto de auditoria

Pro-audit; o Protocolo de Cooperação com o Tribunal de Apelação de Marselha, que resultou no apoio à elaboração da legislação inerente ao Contencioso Administrativo do TA; a Convenção de Subvenção assinada entre o TA e o Serviço de Cooperação e Acção Cultural da França, assinado em 2005, destinado ao apoio à reforma Administrativa; o Convénio de Cooperação Técnica entre o TA e o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, assinado em 2006; o Convénio de Cooperação Técnica com a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e Instituto Rui Barbosa – IRB; o Protocolo de Cooperação com Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, assinado em 2008; o Protocolo de Cooperação com Tribunal de Contas do Distrito Federal, assinado em 2009. Tem por objectivo a mútua cooperação técnica, no apoio aos programas de modernização das nossas instituições, na área dos sistemas de informação e comunicação, na realização de actividades conjuntas de formação dos seus servidores, no desenvolvimento de programa de intercâmbio de experiências e na troca de informações, visando o aprimoramento do serviço público nos dois países. Há que destacar o envolvimento de um Auditor do TCDF, no apoio à Revisão do Processo de Auditorias; o Convénio de Cooperação Técnica entre o TA e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, assinado em 2009.

A nível multilateral são de assinalar o Memorando de Entendimento assinado entre o TA e os Tribunais de Contas da Organização dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP), assinado em 1995. O TA como membro da Organização, faz parte do Grupo de Trabalho que elaborou o primeiro Plano Estratégico da Organização, aprovado em 2008, na V Assembleia Geral;

Um outro instrumento de cooperação multilateral é o Memorando de Entendimento entre o TA, o SNAO e Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional (ASDI); assinado em 2003 e referente à implementação do Pro-audit.

Foi, ainda no âmbito do Pro-Audit, assinado o Memorando de Entendimento entre o TA, o SNAO, ASDI e a Organização Africana das Instituições Supremas de Controlo de Expressão Inglesa (AFROSAI-E), em 2005;

Em 2006, outro Memorando de Entendimento foi assinado entre as entidades indicadas no parágrafo anterior, mas já sem a intervenção do SNAO.

Destaque vai também para o Memorando de Entendimento assinado em 2007, entre o Governo da República de Moçambique, o TA e os parceiros de cooperação (Alemanha, Holanda, Finlândia e Suécia), para apoio à implementação do Plano Corporativo do Tribunal Administrativo 2007 - 2010 (PLACOR), através da criação de um fundo comum, estando neste momento em curso a assinatura de outro memorando para o financiamento do PLACOR 2011 -2014.

Outras áreas de Cooperação

Para além dos organismos acima indicados o TA, mantém uma relação privilegiada com a GIZ (Agência Alemã de Cooperação), mediante a disponibilização de consultores e Assessores para o desenvolvimento de competências, capacitação técnica e melhoria de procedimentos; com o Auditor Geral do Reino Unido (NAO), no qual o TA tem beneficiado de cursos e programas de capacitação técnica; com o Comité Parlamentar das Contas Públicas da Comunidade de Desenvolvimento da ÀFRICA Austral (SADCOPAC), em cujas conferências é frequentemente convidado a participar;

Filiação do Tribunal Administrativo em organizações internacionais

Como instituição que na República de Moçambique constitui o órgão superior da hierarquia dos Tribunais Administrativos, fiscais e aduaneiros, o Tribunal administrativo está filiado em várias organizações internacionais, com destaque para a Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo (INTOSAI); a Organização Africana das Instituições Supremas de Controlo da África (AFROSAI); a Organização Africana das Instituições Supremas de Controlo de Expressão Inglesa (AFROSAI-E); a Associação Internacional das Altas Jurisdições Administrativas (AIJA); a Conferência dos Auditores Gerais da Commonwealth; a Associação Internacional das Instituições Supremas de Controlo falantes de língua francesa (AISCCUF);

O Tribunal Administrativo, através dos seus membros, também participa, regularmente, em reuniões e conferências da Associação Internacional do Instituto Internacional das Ciências Administrativas (IIAS); da Associação Internacional dos Juizes para Assuntos dos Refugiados, IARLJ.

Em relação a este organismo importa referir que os Juizes Conselheiros do TA é que são membros da organização, com responsabilidades individuais de pagamento de quotas. Este organismo visa capacitar os Juizes em matérias relacionadas com os refugiados, uniformização de procedimentos adoptados em relação ao Estatuto dos Refugiados, na área de Direito Internacional e também em matérias relacionadas com a protecção da criança, mulher e asilo.

Desafios do Tribunal Administrativo na área da cooperação

São principais desafios do Tribunal Administrativo, no âmbito da realização das actividades no campo da cooperação, acompanhar a dinâmica contínua das Instituições Supremas de Controlo e de outros Organismos Internacionais que cooperam com o Tribunal Administrativo, procurando ter uma equipa de trabalho capacitada para responder às necessidades incumbidas pelo Tribunal;

A formação contínua em línguas estrangeiras também constitui um desafio, em face do fenómeno da globalização mundial, o que facilitará no incremento do intercâmbio com outras instituições congéneres.