
OS CAMINHOS DA COOPERAÇÃO ENTRE AS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLE DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: OS NOVOS TEMPOS EM ANGOLA

Ana Beatriz Pascal Kraft¹

1. Histórico

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) nasceu do entendimento dos governos dos sete países, que até o momento a compõe, de promover a cooperação entre as nações unidas pelo vínculo natural da língua materna ou oficial, uma vez que já proliferavam acordos bilaterais entre governos e mesmo entre os respectivos órgãos da Administração Pública.²

Para ilustrar tal situação, no âmbito do controle externo, aparecem os Protocolos de Cooperação estabelecidos pelo Tribunal de Contas de Portugal (TCP) e pelas Entidades de Controle dos países africanos, a partir de 1988.³ Soma-se a estes a celebração do Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Cultural entre o TCP e o Tribunal de Contas da União (TCU), em 1991, o qual objetivava o intercâmbio de conhecimentos pela troca de jurisprudência, pela realização de estudos conjuntos, bem como pelo oferecimento de vagas, pelos dois países, em cursos de treinamento na área de controle e fiscalização da gestão dos recursos públicos.⁴

¹ Analista de Controle Externo do TCU, Chefe de Assessoria de Relações Internacionais.

² A CPLP foi constituída em 17 de julho de 1996, pelos sete países signatários: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, em Lisboa, Portugal. O Timor Leste deverá integrar-se à Comunidade, ainda este ano de 2002, em consequência de sua emancipação como Estado, em 20 de maio. O idioma português é falado por mais de 200 milhões de pessoas na África, América do Sul, Ásia e Europa, sendo a terceira língua mais falada no Ocidente e a sétima no mundo.

³ O TCP celebrou protocolos de cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde, em 1988; o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, em 1994.

⁴ O Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Cultural, assinado em 28 de outubro de 1991 pelo TCP e o TCU, objetivava o estreitamento dos laços entre os Tribunais e a intensificação do intercâmbio na área de controle e fiscalização do uso dos recursos públicos. Os Senhores Ministros Luciano Brandão Alves de Souza, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Élvia Lordello Castello Branco e Olavo Drummond integraram a Comissão Permanente, criada pela Resolução/TCU nº 257/91, para a implementação do Acordo de Cooperação acima mencionado.

Esse acordo bilateral teve como primeiro produto um Glossário cuja finalidade assentava-se na padronização da linguagem técnica empregada pelas duas Cortes de Contas. Devido à evolução nas metodologias e procedimentos de controle e fiscalização, esse documento foi atualizado em 1994 e, no momento, está sendo revisado pelas Entidades Fiscalizadoras de quatro países, a saber, Angola, Brasil, Cabo Verde e Portugal, todos pertencentes à Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a qual será objeto de atenção adiante.

Além disso, estágios e cursos promovidos pelos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal proporcionaram a troca de experiências entre os servidores de ambas as Casas. Os temas tratados à época permanecem de grande interesse para todos os países da Comunidade: Integração Européia, Direito Comunitário e Controle Externo das Finanças Públicas Comunitárias; Auditorias de Natureza Operacional; Direito Financeiro, Orçamento e Controle Externo dos gastos públicos, Contratos de Gestão, Processos de Privatização, entre outros.⁵

Também em 1994, a Presidência do TCU aprovou o “Programa de Integração do Tribunal de Contas da União no Projeto Palops – Países de Língua Oficial Portuguesa”, o qual destinava duas vagas às Instituições de Contas desses países, com exceção do TCP – considerando a existência do acordo bilateral supracitado –, em cursos no Programa de Integração dos Analistas de Controle Externo do TCU, com duração de quatro meses, ministrados pelos instrutores do Instituto Serzedello Corrêa, centro de capacitação e treinamento do Tribunal de Contas da União.

As ações empreendidas para a implementação do precitado Programa, em 1994 e 1995, foram amplamente incentivadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), tanto no que se refere aos contatos diretos dos Embaixadores brasileiros nos Palops com as Instituições de Contas de cada país, como no apoio operacional prestado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). No final de 1996, a Presidência do TCU ampliou para 12 o número de vagas oferecidas aos países de língua portuguesa. Os africanos participaram dos cursos do Programa de Formação até 1998. A partir de 1999, os alunos das Instituições de Controle africanas da CPLP foram integrados aos cursos oferecidos pelo Instituto Serzedello Corrêa aos membros da Organização Latino-americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), mormente no treinamento em “Auditoria da Tecnologia da Informação”.

Redesenhando o formato das relações de intercâmbio já vigentes e atendendo ao interesse inadiável das Entidades Fiscalizadoras dos Palops em “...estabelecer e desenvolver relações de cooperação técnica, científica e cultural na área de controle

⁵ Auditorias de Natureza Operacional: uma parcela significativa de Analistas de Controle Externo do TCU vem recebendo treinamento de longa duração do Reino Unido, do Canadá e dos Estados Unidos há quase uma década. No Brasil, os cursos são promovidos pelo Instituto Serzedello Correa, o centro de capacitação do TCU.

e fiscalização do uso dos recursos públicos, na linha de Acordos e Protocolos de Cooperação já existentes...” foi assinado, em 1995, o “*Memorandum de Entendimentos*”, em Lisboa, Portugal, por ocasião do I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa. Pelo *Memorandum*, foi criada uma Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural, composta por membros designados por cada Instituição, cujos trabalhos seriam coordenados por uma Secretaria-Geral. Na mesma ocasião, foi instituído um “*Centro de Estudos e Formação para, em articulação com a Secretaria-Geral, promover a elaboração de estudos, a realização de cursos de formação e a edição de publicações de interesse comum, nomeadamente, compêndios dos actos normativos fundamentais dos Tribunais*”. A Comissão Mista seria extinta com a aprovação dos Estatutos da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em julho de 2001.⁶

2. Recursos escassos: propostas para a cooperação

Como todos os órgãos da Administração Pública brasileira, o Tribunal de Contas da União vem enfrentando fortes restrições orçamentárias, além da evidente carência de pessoal. Em face desses obstáculos e frente ao crescente volume de fiscalizações, o TCU lançou mão de soluções alternativas para incrementar a produtividade e aumentar a satisfação dos seus clientes externos: o Congresso Nacional e os diversos setores da sociedade.

O crescimento da produtividade somente tornou-se possível pela conjugação especial de fatores como: *a)* investimentos na capacitação e treinamento dos servidores, incluindo a cooperação técnica recebida dos países desenvolvidos que, além de consolidar a implantação de modernas tecnologias na área de controle e fiscalização, forneceu aos Analistas de Controle Externo ferramentas para que desenvolvessem suas próprias habilidades na adaptação dessas tecnologias à realidade do País; *b)* pesados e constantes investimentos na informatização do TCU que interferem positivamente na velocidade dos processos; *c)* reorganização da estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União, objetivando a divisão do trabalho em unidades especializadas;⁷ *d)* planejamento estratégico, construção de indicadores de desempenho, estabelecimento de metas e avaliações periódicas dos resultados.

⁶ Foram membros da Comissão Mista, de 1995 a 2000, os Ministros Marcos Vilaça e Adhemar Ghisi e, em 2001, os Ministros Humberto Souto e Marcos Vilaça. O Secretário-Geral é o Ministro Emérito Luciano Brandão Alves de Souza, sendo Secretário-Geral Substituto o Ministro Emérito Adhemar Paladini Ghisi. O TCU sedia a Secretaria-Geral e o TCP, o Centro de Estudos e Formação. Ver a íntegra dos documentos no site <http://www.tribunaiscplp.gov.br>

⁷ Resolução nº 140 do Plenário/TCU, de 13-12-2000, publicada do DOU de 20-12-2000, Seção I, p. 168/174.

Como fruto dessas mudanças, o TCU chega à maturidade – traduzida no melhor aproveitamento dos recursos humanos, pela divisão do trabalho em unidades especializadas, aliado ao domínio de modernas metodologias de controle e fiscalização, ao desenvolvimento da área de tecnologia da informação, bem como à implantação de avançadas técnicas gerenciais – e eleva-se à condição de prestador de cooperação científica, técnica e cultural aos países em desenvolvimento. A busca constante do aperfeiçoamento institucional e a compreensão dos problemas enfrentados pelas Entidades de Controle, ora em tela, conduzem o Tribunal a transmitir as lições retiradas de experiências passadas, a resolver problemas, em parceria, e a aprender novas fórmulas para a solução de dificuldades surgidas em outros contextos culturais diversos do nosso.

Em setembro de 2001, como exemplo do que foi dito anteriormente, por solicitação do Tribunal Administrativo de Moçambique (TA), a Secretaria Geral da Organização propôs ao TCU que organizasse uma Missão Técnica para avaliar, em especial, as necessidades para o desenvolvimento das áreas de auditoria financeira, tecnologia da informação e elaboração de pareceres sobre a Conta Geral do Estado. Então, a Presidência do TCU, contando com o apoio do Departamento da África e Oriente Próximo do Ministério das Relações Exteriores, aprovou o plano de trabalho da Missão que seria desenvolvido em Moçambique.⁸

O Relatório da exitosa Missão, ao avaliar principalmente as necessidades de desenvolvimento de recursos humanos e da área da tecnologia de informação do Tribunal Administrativo de Moçambique, deixa transparecer a perícia dos Analistas do TCU e, ao mesmo tempo, a preocupação em oferecer soluções de baixo custo que tornem viáveis as ações de cooperação.⁹

Por adequar-se totalmente à Estratégia de Desenvolvimento de Recursos Humanos, concluída pelo TA, em abril de 2000, no âmbito do Projeto Pro-Audit, em colaboração com a Entidade Fiscalizadora da Suécia – RiksRevisionVerket (RRV) – e com a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI), a proposta do Relatório da Missão brasileira que trata da contratação de Analistas aposentados do TCU para prestarem consultoria temporária na elaboração de um manual de contas próprio do TA foi incorporada ao projeto retro.

Além da participação de servidores do Tribunal Administrativo em cursos ministrados no Instituto Serzedello Correa, viagem de estudos e estágios no TCU, os integrantes da Missão sugeriram ao TA mais duas medidas tendentes a aproximar tecnicamente as Instituições: a) a avaliação da possibilidade de utilização de programas internacionais,

⁸ Correspondências trocadas entre o TCU e o Diretor-Geral do Departamento de África e Oriente Próximo, DAOP/MRE, Ministro Pedro Motta Pinto Coelho.

⁹ A missão foi integrada pelos ACEs André Luiz Furtado Pacheco, Gerente do Projeto de Auditoria da Tecnologia da Informação da Secretaria Adjunta de Fiscalização (ADFIS), e Gledson Pompeu Corrêa da Costa, Coordenador do Programa de Informatização do Controle Externo da Secretaria da Tecnologia da Informação (SETEC). Os trabalhos foram realizados no período de 5 a 16 de novembro de 2001.

tais como o Programa das Nações para o Desenvolvimento (PNUD), para a contratação de empresas brasileiras especializadas no fornecimento de soluções e serviços de Tecnologia da Informação, de modo a suprir a carência verificada no mercado local de Moçambique; b) a verificação da viabilidade técnica de realização de videoconferências regulares utilizando a infra-estrutura disponível da Universidade Eduardo Mondlane para Conexão à Rede Interlegis, de modo a permitir o estabelecimento de uma agenda de reuniões de trabalho regulares entre equipes do Tribunal Administrativo e do TCU.

3. Os novos tempos em Angola

Inauguram-se novos tempos em Angola. O país devastado pela guerra, ora em processo de paz, vai ser reconstruído provavelmente com a ajuda de doadores internacionais. Por coincidência, o Tribunal de Contas de Angola nasceu em data recente – foi definitivamente instalado em abril de 2001. Embora a Lei Orgânica do TCA tenha sido promulgada em 1996, funcionava naquele país, até o ano passado, uma Comissão Instaladora constituída em 1994.

Dando continuidade às ações de cooperação, em agosto de 2001, uma missão técnica do Tribunal de Contas de Angola, chefiada pelo seu Presidente, o Juiz-Conselheiro Julião António, visitou a Presidência do Tribunal de Contas da União e o Secretário-Geral da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o Ministro Emérito Luciano Brandão Alves de Souza. Naquela ocasião, o Presidente do TCU, Ministro Humberto Guimarães Souto, reafirmou a disposição de proporcionar assistência técnica à instituição angolana, especialmente no que concerne a treinamento.¹⁰

Em fevereiro deste ano, o TCA organizou o “I Seminário de Capacitação de Gestores e Inspectores Públicos”, o qual contou com a participação das Instituições de Fiscalização do Brasil e Portugal, além dos palestrantes do próprio Tribunal de Contas de Angola¹¹. A fim de transmitir com maior precisão o interesse das autoridades

¹⁰ Além das reuniões técnicas realizadas no TCU, a delegação angolana, em encontro na Secretaria Geral, discutiu as providências preliminares que seriam tomadas com vistas à preparação da I Assembléia Geral da Organização, em Luanda, Angola, no mês de novembro de 2002. Os Tcs de Angola, Brasil e Portugal são membros do Conselho Diretor da Organização.

¹¹ Designada pelo Presidente do TCU, Ministro Humberto Guimarães Souto, a autora proferiu a palestra “O Tribunal de Contas e a Gestão Financeira Pública”, em Luanda, Angola. Também foram palestrantes, nos dias 7 e 8 de fevereiro, o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Dr. Alfredo José de Sousa (“O Tribunal de Contas e sua Relação com os Órgãos de Controle Interno dos diferentes Ministérios”), o Dr. Domingos da Silva (“Apresentação da Lei Orgânica do TCA”) e o Dr. Paulino de Sousa (“Instrutivos do TCA”), ambos Diretores Técnicos do TCA. Integrou a delegação portuguesa o Juiz-Conselheiro José Tavares.

angolanas no evento, transcrevo as palavras do Embaixador do Brasil em Angola, Jorge d'Escragnonne Taunay Filho: "...Dentre a numerosa assistência, pude observar a presença de seis Ministros de Estado, a saber, Saúde, Agricultura, Administração do Território, Indústria, Veteranos de Guerra, Pescas e Ambiente, além do Procurador Geral da República, de diversos governadores provinciais, do Bastonário da Ordem dos Advogados e representantes de praticamente todos os ministérios e demais setores do governo angolano. Tal comparecimento maciço de autoridades é sem dúvida um fato inédito para eventos dessa natureza neste país, ou seja, conferências, seminários, festas nacionais, etc. Como é de conhecimento corrente, existe uma escala informal e, na maior parte das vezes, o Governo se faz representar por um único Ministro de Estado. O que se acrescenta a isso dá a medida da relevância atribuída pelos governantes locais à ocasião..."¹²

Vale lembrar que o mencionado seminário realizou-se antes dos acontecimentos que determinaram a recente assinatura do cessar-fogo em Angola.¹³ O governo angolano, mesmo com todas as dificuldades criadas pela guerra, já vinha desenvolvendo um sistema de informatização das contas públicas semelhante ao brasileiro Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), favorecendo, assim, as atividades de controle interno e externo. Neste momento, terá, obrigatoriamente, que intensificar ações nesse sentido, para a promoção imediata da transparência na gestão do dinheiro público e, ao mesmo tempo, desenvolver procedimentos de controle efetivos no que se refere à destinação dos recursos provenientes de doações internacionais para a reconstrução do país.

A proximidade da IV Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, agendada para julho deste ano, em Brasília, leva a fazer um balanço dos resultados obtidos a partir de ações conjuntas dos integrantes da Comunidade. No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, como coordenador do evento, vem promovendo reuniões preparatórias, das quais participam diversos órgãos da Administração Pública Brasileira que desenvolvem programas setoriais de cooperação no âmbito da CPLP, onde certamente serão reveladas as vantagens da sinergia e os eventuais rumos a corrigir em projetos futuros entre os países.¹⁴

Dentro da mesma ótica, porém, enfatizando a urgência de prestar apoio à consolidação do processo de paz, bem como à reconstrução de Angola, o Itamaraty vem fa-

¹² Telegrama enviado pelo Embaixador do Brasil em Angola ao Secretário de Controle Interno do MRE, Embaixador Sérgio Moreira Lima, e retransmitido à Presidência do TCU.

¹³ Os desdobramentos políticos subsequentes à morte de Jonas Savimbi, líder da União Nacional para a Independência Total de Angola – Unita, em 22 de fevereiro de 2002, que objetivaram o apaziguamento entre o Governo de Angola e as forças rebeldes daquele país.

¹⁴ Correspondências trocadas entre o Subsecretário-Geral de Política Bilateral – SGAP/MRE, Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, e a Presidência do TCU.

zendo consultas aos órgãos do Governo Federal e demais entidades parceiras naquele país para que propostas específicas possam ser negociadas com o Governo angolano e com outros membros da comunidade internacional.¹⁵

O Tribunal de Contas da União (TCU) por ter papel ativo na promoção da cooperação como membro da Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, foi convidado a participar das reuniões preparatórias da IV Conferência e, também, dentro de suas possibilidades e na sua área de atuação, encaminhar propostas que possam enriquecer o apoio prestado pelo Governo brasileiro à reconstrução de Angola.

A partir da boa disposição da comunidade internacional em colaborar para a reconstrução angolana e a exemplo de Moçambique, o Tribunal de Contas de Angola munido de um projeto de cooperação consistente, poderá fazer gestões junto às agências para o desenvolvimento internacional com vistas à capacitação e treinamento dos recursos humanos, bem como às compatíveis adaptações requeridas pela área de tecnologia da informação. Ante a convicção de que sólidas democracias assentam-se na transparência da gestão financeira pública e na credibilidade de seus órgãos de controle, não é difícil antever o sucesso do empreendimento.

Referências Bibliográficas

SARAIVA, JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA (org.), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: Solidariedade e Ação Política, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, Brasília, 2001.

SOUZA, LUCIANO BRANDÃO ALVES DE, *A Cooperação entre os Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*, in Tribunal de Contas da União, Revista do TCU, nº 69, Brasília, 1996.

SOUZA, LUCIANO BRANDÃO ALVES DE, *O Encontro dos Tribunais de Contas em Cabo Verde*, in Tribunal de Contas da União, Revista do TCU, nº 71, Brasília, 1997.

¹⁵ Correspondências trocadas entre o Diretor-Geral do Departamento de África e Oriente Próximo – DAOP/MRE, Ministro Pedro Morra Pinto Coelho e o TCU. Trecho do Fax/DAOP, de 26-3-2002: “Após recente encontro com o Presidente José Eduardo dos Santos, de Angola, em que foram abordadas as perspectivas de paz e de reconciliação naquele país, o Presidente Fernando Henrique Cardoso determinou que, na medida de suas possibilidades, o Governo brasileiro prestasse apoio aos esforços do Governo angolano nas tarefas de consolidação do processo de paz, bem como de reconstrução de Angola, que deverão se intensificar em função de recentes desenvolvimentos no quadro da política angolana”.

- SOUZA, LUCIANO BRANDÃO ALVES DE, *Os Tribunais de Contas de Língua Portuguesa realizam seu Terceiro Encontro*, in Tribunal de Contas da União, Revista do TCU, nº 75, Brasília, 1998.
- SOUZA, LUCIANO BRANDÃO ALVES DE, *Cooperation Committee of Portuguese-Speaking Countries meet in Lisbon*, in International Journal of Government Auditing, vol. 26, nº 2, Washington, D.C., 1999.
- TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995.