

Comunicação de Timor-Leste

Exmo. Sr. Presidente, caros Colegas, minhas senhoras e meus senhores

Por opção pessoal, entendi não fazer uma comunicação formal ao seminário, conforme havia sido solicitado aos participantes pela Organização.

Como é do conhecimento de Vossas Excelências, Timor-Leste é um Estado novo. A opção pela criação de um Estado de Direito Democrático, levou a que tudo tivesse de ser construído desde o início. Todas as estruturas do Estado, todas as instituições, foram criadas a partir de páginas em branco, num lugar onde pouco ou nada restou intacto, para além da enorme vontade de construir algo de novo.

A partir de uma estrutura muito simples, delineada pela Administração Transitória das Nações Unidas, o Estado foi surgindo e construindo uma forma de organização cada vez mais complexa, criando instituições novas e exigindo novos actores.

A nossa Constituição prevê já uma boa parte dessas novas instituições, e constitui um precioso guia no rumo do desenvolvimento do Estado que estamos a criar. Mas a urgência de atender às necessidades prementes de uma população ainda muito pobre e carenciada de quase tudo, tem feito com que o tempo da criação de muitas das instituições seja, em alguns casos, mais prolongado do que seria de esperar.

Mas, conforme Vossas Excelências bem sabem, um Estado não entra em funcionamento de forma automática, não basta a criação de um pacote legislativo, não chega definir um conjunto de princípios.

Fazemos todos parte de uma comunidade de países que se caracterizam ou pela sua constituição recente, ou pela transição de sistemas ditatoriais para a democracia. Por isso, sabemos todos o esforço que representa a criação de um Estado, ou a sua reconstrução.

No caso timorense, esse esforço obrigou a que a criação de várias instituições de relevo fosse sendo adiada até aos dias de hoje. O Tribunal de Contas é uma dessas instituições.

Daí a minha opção em não fazer uma comunicação formal neste seminário. Em termos de experiência, pouco tenho a partilhar com Vossas Excelências nesta matéria.

No entanto, não deixo passar esta oportunidade sem dar nota aos Excelentíssimos colegas do estado da evolução do Tribunal de Contas no meu país.

Nos termos da nossa Constituição, o Tribunal de Contas integra-se no Supremo Tribunal Administrativo e Fiscal. Funcionando em instância única, compete-lhe a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado (art. 129, n. 3 da CRDTL).

Até à sua criação, as competências acima definidas cabem ao Supremo Tribunal de Justiça, sendo que, não tendo este Tribunal sido instalado, todos os seus poderes são exercidos pelo actual Tribunal de Recurso (art. 164, n. 1 e 2 da CRDTL).

De acordo com o Ante-Projecto que actualmente se encontra em fase de discussão, a competência para a fiscalização das despesas públicas e

juízo das contas do Estado será atribuída a uma Câmara do Supremo Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, a qual é independente, sendo os seus juízes inamovíveis e irresponsáveis.

A par das tradicionais funções de fiscalização prévia da legalidade e cabimentação orçamental das despesas, bem como da elaboração de parecer sobre a Conta Geral do Estado, cabe ainda à Câmara apreciar a legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira das entidades directa ou indirectamente relacionadas com o Estado, podendo ainda avaliar a organização, funcionamento e fiabilidade dos sistemas de controlo interno (fiscalização sucessiva).

A Câmara pode ainda realizar auditorias àquelas entidades sob a sua jurisdição, no âmbito de actividades e procedimentos não sujeitos à sua fiscalização prévia, ou no decurso da execução de qualquer actividade ou procedimento (fiscalização concomitante).

Os órgãos de controlo interno das entidades do sector público estão sujeitos a um dever especial de colaboração com a Câmara, nomeadamente, comunicando-lhe os seus programas anuais e plurianuais de actividades, e os respectivos relatórios. Podem ainda ser requisitados para a realização de auditorias.

Quando da sua acção inspectiva resultem factos constitutivos de responsabilidade financeira, os resultados são remetidos ao Ministério Público, a fim de ser instaurado o competente processo. A partir de então, a Câmara passa a funcionar como Tribunal de juízo, avaliando a culpa do agente, determinando a reposição de quantias, e aplicando sanções de natureza pecuniária.

Os órgãos de controlo interno, quando actuem no âmbito das suas competências inspectivas próprias, podem também requerer o julgamento de processos de efectivação de responsabilidade financeira ou multa, quando o Ministério Público declare não requerer procedimento jurisdicional.

Como se pode ver, o quadro legal a criar não se afasta muito de outras experiências desenvolvidas no âmbito da CPLP.

No entanto, a aproximação a tais experiências gera dificuldades que não podem deixar de ser assinaladas.

Por um lado, é necessário um esforço intenso de formação técnica, já que lidamos com conceitos e graus de exigência já muito desenvolvidos.

Por outro, exige-se uma cultura de responsabilidade transversal, que atravessa todas as instituições sujeitas à fiscalização da Câmara. Ora esta cultura, como tudo em Timor-Leste, só agora começa a criar-se.

Quanto à formação, foi celebrado em finais do ano passado um Memorando de Entendimento com o Tribunal de Contas de Portugal, tendo por objecto, entre outros, o desenvolvimento de acções com vista à formação profissional na área. Na sequência desse acordo, deu-se início ao processo de recrutamento dos primeiros timorenses que receberão formação no Tribunal de Contas de Portugal, após o que serão contratados como consultores da Câmara de Contas.

A julgar pela experiência de formação que temos tido noutras áreas, entre as quais, os Tribunais Judiciais, importa dar particular relevo às dificuldades da língua, tendo em conta que o Português, apesar de ser

uma das línguas oficiais de Timor-Leste, não é a língua materna da maior parte dos timorenses que actualmente se encontram em idade activa.

Quanto à cultura de responsabilidade que este sistema exige ter, importa considerar que a mesma depende, em muito, da forma de organização de cada Ministério, serviço, empresa ou entidade. E a este nível, pode constatar-se que essas entidades, pela sua forma de criação, e pelos apoios externos recebidos para a sua implementação, organizam-se de formas nem sempre uniformes. Como é sabido, Timor-Leste tem recebido apoio técnico e organizativo das mais diversas origens, dos mais diversos países e dos mais diversos sistemas. Cada um desses sistemas, trouxe consigo e implementou em Timor-Leste formas de organização distintas, baseadas em culturas também elas muito distintas.

Se esta diversidade é enriquecedora a muitos níveis, nem sempre permite a adopção de procedimentos uniformes. Se pensarmos que uma grande parte das inspecções da Câmara se apoiam ou dependem da actividade dos órgãos de controlo interno das instituições, e que cada um desses órgãos se organiza e estrutura de forma distinta, exerce a sua actividade de acordo com critérios distintos, e reporta os seus resultados de forma distinta, facilmente se compreende que poderão surgir problemas de articulação entre a actividade desses órgãos e a actividade da Câmara.

Por outro lado, a própria Câmara, na sua acção fiscalizadora desses órgãos, terá de ter em conta essa diversidade de procedimentos e critérios.

Importa ainda considerar que a Câmara se estrutura, simultaneamente, como um órgão de fiscalização e como Tribunal. A quantidade de competências que lhe são atribuídas, o número de instituições e entidades sujeitas ao seu controlo fiscalizador, a par da função jurisdicional que lhe é inerente, obrigarão à criação de uma estrutura com a dimensão capaz de

responder a todas essas funções, e de forma eficaz, sob pena de se tornar a sua actividade numa mera formalidade. O que constitui um duplo perigo: por um lado, as contas do Estado ficam sem um eficiente controlo inspectivo; por outro, a credibilidade dos Tribunais é atingida, numa área muito próxima do jogo político.

Por fim, a experiência que temos tido com a fiscalização da constitucionalidade faz adivinhar que a Câmara de Contas poderá estar sujeita às mesmas vulnerabilidades de um sistema judicial em fase de implementação perante um poder político mais forte.

Concluindo:

Timor-Leste começa a dar os primeiros passos no sentido de criar uma Câmara de Contas, esforçando-se neste momento por construir a legislação necessária, e por dotar os seus recursos humanos com a formação necessária para esse fim.

A qualidade da actividade da Câmara, o seu rigor e isenção, dependerão muito da qualidade dessa formação, e da sua adequação à realidade existente no país, que é composta por uma diversidade grande de experiências, saberes e práticas.

O sucesso da sua implementação dependerá ainda dos meios que sejam colocados ao alcance da Câmara para desempenhar as suas funções, estando a sua credibilidade muito dependente desses meios.

A afirmação da sua independência face ao poder político, constituirá, sem dúvida, um desafio com que se irá deparar.

Perante este quadro de dificuldades e desafios, muitos teriam a tentação de adiar a tarefa. Mas como todos sabemos, pelas experiências vividas em cada um dos nossos países, a construção de um Estado de Direito é feita disso mesmo, dificuldades e desafios, que se superam e ultrapassam com esforço, mas que nos conduzem, sem dúvida, a um lugar melhor do que aquele de onde partimos.

Muito obrigado pela vossa atenção.