

Algumas considerações sobre o reforço do sistema de fiscalização administrativa e a reconstrução do mecanismo de fiscalização prévia*

Wai Cheng Iong, Associação dos Licenciados em Administração Pública

Na ocasião do 10.º aniversário da implantação da Região Administração Especial de Macau, uma revisão sobre a construção e desenvolvimento da Administração Pública de Macau, no sentido de reflectir, abordar e tirar conclusão dos resultados, experiências e lições, tem significado real para a reforma e aperfeiçoamento contínuo a realizar nos tempos posteriores.

Queria aproveitar a oportunidade para apresentar algumas considerações sobre o reforço da supervisão administrativa e a reconstrução do mecanismo de fiscalização prévia. A supervisão administrativa é uma função fundamental da gestão administrativa e uma parte integrante relevante do sistema de gestão da Administração Pública. Ela tem muita importância nas actividades políticas nacionais e locais, bem como na gestão no âmbito da Administração Pública, pois a entidade supervisora procede à fiscalização da legalidade das acções dos serviços administrativos e seus trabalhadores, com o objectivo de refrear os fenómenos de uso do poder funcional em proveito de interesses particulares, corrigir atempadamente os desvios e erros, prevenir a burocracia e a corrupção, assegurar o rigoroso cumprimento da legalidade na gestão, com o objectivo de garantir a realização dos objectivos previstas nas linhas de acção governativa.

As funções principais da fiscalização administrativa são:

Fiscalização prévia: tem como incidência essencial decisões, adjudicações de obras públicas e contratos administrativos, visando a prevenção de erros na formação da decisão e tomada de medidas, bem como a sua execução; prevenindo erros e desvios administrativos;

Controlo em curso: destinado essencialmente a refrear a execução de decisões e resoluções erradas, assegurando o sentido correcto da execução

* Este artigo foi apresentado na Conferência sobre “A Administração Pública da RAEM durante os últimos dez anos: Análise e Perspectiva”.

administrativa, bem como a legalidade e legitimidade dos actos administrativos;

Recuperação superveniente: suprimento das negligências administrativas mediante revelação das deficiências administrativas e apreciação da legalidade e legitimidade dos actos administrativos,

Promoção permanente: mediante fiscalização constante, apela-se aos serviços administrativos para um aperfeiçoamento contínuo da sua gestão administrativa.

No enquadramento do sistema político em vigor em Macau que destaca o órgão executivo como o primeiro órgão, a fiscalização administrativa não só cabe a órgãos que procedem à fiscalização interna do Executivo como ao Ministério Público, ao Comissariado de Auditoria, ao Comissariado contra a Corrupção, mas também a órgãos extrínsecos do Executivo como a Assembleia Legislativa, órgãos judiciais, associações sociais, sociedade civil, meios de comunicação social e opinião pública. Neste sistema pluralista de fiscalização, a cobertura da fiscalização pode ser considerada mais ampla. No entanto, será o funcionamento deste mecanismo suficientemente seguro?

Vamos rever o caso de Ao Man Long. Grande número de factos ilegais e os respectivos problemas sobre o funcionamento e procedimentos dos serviços competentes deixam-nos surpreendidos. Duvidamos, para além do factor pessoal, se o sistema de fiscalização administrativa funciona? Será necessário rever esse sistema?!

Lembrámo-nos do apelo feito há dois meses pela ex-presidente da Assembleia Legislativa Susana Chou para as necessidades da intensificação da força fiscalizadora da mesma Assembleia? Torna-se necessário exercer de forma suficiente o poder de fiscalização financeira que compete ao órgão legislativo ao abrigo da Lei Básica, em relação aos actos do órgão executivo.

Na Administração Portuguesa, a fiscalização administrativa compreendia uma fiscalização judicial, que consistia em concessão de “visto” e “anotação” pelo Tribunal de Contas em relação à adjudicação de obras públicas e contratos. Este Tribunal foi extinto nos termos da Lei n.º 9/1999 (Lei de Bases da Organização Judiciária) e foi criado de acordo com Lei Básica o Comissariado de Auditoria. Ora, passemos a rever as funções e funcionamento do Tribunal de Contas, bem como a evolução das suas atribuições e competências.

Nos termos da revogada Lei n.º 112/91, artigo 10.º (Tribunal de Contas), n.º 1, “O Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica de Macau”, uma das expressões desta jurisdição é “Julgar sobre a concessão ou recusa de visto de processos de fiscalização prévia” (n.º 4, al. a). Nestes termos e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 18/92/M (Organização do Tribunal de Contas), Artigo 8.º (Fiscalização prévia e julgamento de contas):

1. A fiscalização prévia é exercida através da concessão ou da recusa de visto e tem por fim verificar se os actos ou contratos a ela sujeitos estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.
2. Os actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia são os definidos na lei.
3. O julgamento das contas tem por fim apreciar a legalidade da arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração.

Assim, o Tribunal de Contas procedia a fiscalização prévia nos termos dos números 1 e 2. O regime de “visto” no âmbito da fiscalização prévia aqui referido regulava, para além dos contratos de empreitada de obras públicas, os actos e contratos previstos no artigo 38.º do Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, dos quais faziam parte todos os tipos de nomeações de funcionários públicos e contratos de trabalho. E o julgamento das contas era feito ao abrigo do número 3. Por outras palavras, o provimento de funcionários públicos e os contratos de empreitada de obras públicas estavam sujeitos à apreciação do Tribunal de Contas; cabia ao mesmo Tribunal o poder de recusa quando se verificavam irregularidades.

Extinto o Tribunal de Contas, foi criado o Commissariado de Auditoria nos termos da Lei Básica, ao qual compete:

1. O Commissariado de Auditoria procede à auditoria financeira sobre a execução do orçamento do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e elabora o relatório de auditoria da Conta Geral da Região Administrativa Especial de Macau.
2. O Commissariado de Auditoria realiza a auditoria sobre a execução do orçamento, as contas finais, a gestão e utilização de fundos

extra-orçamentais, nomeadamente os activos, passivos, lucros e prejuízos, contas, receitas e despesas públicas, rendimentos e encargos financeiros dos “sujeitos a auditoria” e bem assim sobre a verificação de que os pagamentos foram efectuados de acordo com os procedimentos legais.

3. O Commissariado de Auditoria efectua a “auditoria de resultados” sob o ponto de vista da racionalização do nível da eficiência e eficácia económica no exercício de funções pelos “sujeitos a auditoria”.

Se fizer uma comparação entre os dois sistemas, pode verificar-se que as maiores diferenças de atribuições entre o Tribunal de Contas e o Commissariado de Auditoria consistem nos seguintes aspectos:

1. O Commissariado de Auditoria deixa de ter jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica, nomeadamente no que diz respeito ao julgamento das contas;
2. Deixa de existir o instituto do “visto” sobre actos e contratos no processo de fiscalização prévia.

Deixemos por enquanto o primeiro ponto. Não cabe ao Commissariado de Auditoria nem a outro órgão a função de fiscalização prévia sobre os actos e contratos referidas no ponto 2. Em virtude da ausência da função de fiscalização prévia, o Commissariado de Auditoria não pode actuar com antecedência para combater as irregularidades eventualmente verificadas em matérias como as de admissão de funcionários e concursos de adjudicação de obras pública. Como o Commissariado de Auditoria exerce essencialmente funções de fiscalização superveniente que se trata de um mecanismo de recuperação, limitando-se a emitir conselhos ou sugestões, é de intensificar a sua “força compulsiva” e “autoridade”. Além disso, não há lugar ao controlo em curso contemplado na fiscalização administrativa.

Tendo em consideração o aperfeiçoamento do sistema jurídico, é necessário um mecanismo de fiscalização administrativa eficaz, o que é justificado pela prática e acontecimentos ocorridos nos últimos anos na Administração Pública. A fiscalização prévia da legalidade dos actos e contratos administrativos, bem como sua legitimidade processual são pontos críticos para garantir a legalidade dos actos da Administração. Pelo que, é minha opinião o seguinte:

- É de criar um mecanismo de fiscalização prévia para actos administrativos, adjudicação de empreitadas de obras públicas e contratos;
- As funções de fiscalização prévia poderão ser executadas por um órgão administrativo. A título exemplificativo, o provimento de funcionários sujeitar-se-á a apreciação prévia dos serviços as quais competem as matérias da função pública; a empreitada de obras públicas e os contratos serão submetidos à apreciação do Comissariado de Auditoria;

A fiscalização administrativa é uma parte importante da reforma e inovação do sistema de gestão da Administração Pública e é uma exigência natural para garantir uma Administração legal, imparcial e sujeita critérios científicos. A fiscalização administrativa é a parte integrante de um mecanismo aperfeiçoado e saudável.