

PLANO TRIENAL 2005-2007

Objectivos Estratégicos

VERSÃO FINAL APROVADA EM
REUNIÃO DO P.G. DE 30.06.04

- I. Missão do Tribunal de Contas
- II. Evolução do ambiente externo e exigências colocadas à acção do Tribunal de Contas
- III. Breve caracterização do ambiente interno do Tribunal de Contas
- IV. Visão 2007
- V. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS
- VI. Linhas de Orientação Estratégica de desenvolvimento dos Objectivos Estratégicos

Junho 2004

1. MISSÃO

O Tribunal de Contas tem por missão, nos termos da Constituição e da Lei, fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as contas que a lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as das Regiões Autónomas, apreciar a boa gestão das finanças públicas e efectivar responsabilidades por infracções financeiras.

2. EVOLUÇÃO DO AMBIENTE EXTERNO E EXIGÊNCIAS COLOCADAS À ACÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

2.1. Ambiente externo e planificação. A definição dos objectivos estratégicos do Tribunal de Contas deve assentar na análise dos aspectos relevantes do seu ambiente externo e nas exigências que este parece colocar, numa perspectiva de médio prazo, à sua acção. Nessa análise destacam-se os seguintes aspectos:

- as mudanças globais por que passam as Administrações Públicas em Portugal;
- as reformas imprimidas nos sistemas de gestão financeira;
- os desafios colocados ao Tribunal na sua relação com outros poderes do Estado e pela evolução das atitudes e percepções da Sociedade;
- a evolução que decorre no plano da União Europeia e que, pelos seus reflexos no funcionamento do Estado, pode produzir impactos na planificação da acção do Tribunal.

2.2. Mudanças globais nas Administrações Públicas. De entre as mudanças globais que se observam nas Administrações Públicas, desta-

que-se, desde logo, como uma das mais relevantes, o crescente recurso ao investimento e gestão privados, inserindo-se nessa tendência a privatização de serviços tradicionalmente prestados pela Administração Pública, o recurso a parcerias entre os sectores público e privado, a empresarialização de organismos públicos e algumas alterações introduzidas no estatuto dos funcionários, num reconhecido movimento de “fuga para o direito privado”.

Disso são exemplo o crescimento do Sector Empresarial do Estado (Administração Central), Regional e Autárquico, bem como do Sector Fundacional e Associativo, se inserem numa tendência que obedece à mesma lógica. Estes fenómenos têm igualmente impacto na reformulação dos modelos de intervenção do Estado na gestão da actividade económica e, necessariamente, na adaptação progressiva da função de controlo às novas realidades.

A privatização da Administração Pública, em sentido genérico, impõe portanto ao Tribunal de Contas (TC) uma especial atenção quanto à economia, eficácia e eficiência na prestação de bens e serviços públicos. Induzida pela problemática da privatização, encontra-se igualmente a actividade da *regulação* dos sectores privatizados. O reconhecimento da tendência de privatização leva a admitir uma crescente importância desta função e a considerar que a avaliação das entidades reguladoras é também uma tarefa a desenvolver pelo TC.

Por outro lado, o fenómeno, em curso, do reforço da descentralização, englobando a criação de Grandes Áreas Metropolitanas, de Comunidades Urbanas e de Comunidades Intermunicipais traduz-se, igualmente, num tendencial aumento de transferência de competências para os municípios e para as entidades de âmbito intermunicipal.

Na evolução do ambiente externo, devem, ainda, ser tidas em conta as reformas introduzidas na Administração Pública, designadamente a

reforma da administração directa e indirecta do Estado, o novo regime da responsabilidade civil extracontratual, os regimes de contratação de pessoal, o novo regime de avaliação do desempenho, o Estatuto do Pessoal Dirigente e os movimentos de convergência entre os regimes da reforma da Segurança Social e os da Caixa Geral de Aposentações.

Finalmente, a rápida evolução das tecnologias da informação tem tido um forte impacto no desenvolvimento dos sistemas de *governo e administração electrónicos* (“e-Government), destacando-se o seu impacto, designadamente, nos fluxos de informação financeira e no regime de aquisições de bens.

2.3. Mudanças globais nos sistemas de gestão financeira das

Administrações Públicas. Na última década, foi lançado um amplo movimento de reformas nesta área, necessariamente condicionante da actividade do TC. Citem-se, a título de exemplo, a reforma da Administração Financeira do Estado, a Lei de Bases da Contabilidade Pública, os Planos Oficiais de Contabilidade Pública, a nova Lei de Enquadramento Orçamental, incluindo a da Estabilidade Orçamental.

No âmbito destas reformas, merecem menção especial a implementação gradual, ainda que lenta, da RAFE e do POCPúblico e a sua incidência na execução da Lei de Enquadramento Orçamental e na consolidação das contas dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos; a orçamentação por programas exigida pela nova Lei de Enquadramento Orçamental; a integração dos sistemas de informação financeira; e, ainda, a difícil implementação do POCAL.

Finalmente, apesar de se verificarem medidas de reforço dos sistemas de controlo interno existem ainda insuficiências ao nível das respectivas organização, articulação e funcionamento que obrigam o Tribunal a reforçar a sua intervenção de controlo financeiro de primeiro e segundo níveis.

2.4. Exigências colocadas por outros poderes do Estado e pela Sociedade. Através de variados sinais, a Sociedade tem vindo a revelar crescentes exigências na melhoria dos padrões de gestão, com obediência a princípios de ética de serviço público e de “boa governação”. Trata-se de uma crescente consciencialização dos cidadãos relativamente ao seu direito de exigir maior transparência, rigor, eficácia e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, que tem necessariamente reflexos na acção esperada do Tribunal de Contas.

Tem vindo igualmente a verificar-se que diversos titulares de órgãos do Estado e das Administrações Públicas, apelam à intervenção do Tribunal de Contas, que surge como instância de rigor e de observância de valores, em ordem a fomentar a transparência e a evitar o desperdício no dispêndio público.

2.5. Evolução da União Europeia. Uma das grandes condicionantes externas actuais da actividade de controlo financeiro do Sector Público poderá ser formulada, em termos breves, como a *problemática da restrição orçamental*, reflectida em políticas de contenção da despesa e de incremento da receita. No âmbito da UEM, surge a necessidade de cumprimento de instrumentos de estabilidade e crescimento. Esta temática — “*estabilidade e crescimento*” — é hoje em dia fortemente associada às exigências da integração europeia, se bem que não esteja exclusivamente a ela ligada. Trata-se de um factor fortemente indutor de reformas financeiras da Administração Pública nacional, condicionando portanto necessariamente a actividade de controlo das finanças públicas, em Portugal, na actualidade. Neste âmbito, deve sublinhar-se a adopção dos critérios do SEC 95 nas relações intra-comunitárias e sua coexistência com o Sistema de Contabilidade Pública aliás imposta, a nível interno, pela própria Lei da Estabilidade Orçamental. Estes factores induzem uma necessidade especial de acompa-

nhamento da execução orçamental, prestando especial atenção a fenómenos tais como a “desorçamentação” da despesa e a obtenção de receitas provenientes da venda de activos e/ou do aumento da dívida.

No contexto da globalização da economia e da abertura internacional dos mercados, e em estreita relação com outros factores externos anteriormente referidos, são de destacar as dinâmicas do “aprofundamento” da UE, ainda em curso, tanto nas vertentes económica e monetária (as problemáticas da competitividade, da produtividade, do custo dos factores, da fiscalidade, do défice orçamental, já referida, e da política monetária), como nas vertentes institucional e legislativa (não esquecendo as reformas de políticas, fundos e instrumentos financeiros).

3. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS

3.1. Ambiente interno e planificação. Para a definição dos objectivos estratégicos do Tribunal de Contas é importante a análise da sua situação interna, por forma a avaliar os recursos existentes, a eficiência na utilização destes, determinando os seus pontos fortes e fracos. Os recursos básicos de qualquer organização são os seus recursos humanos e financeiros, mas para além deles devem ser considerados os equipamentos, as tecnologias e metodologias, bem como outras dimensões da instituição, como sejam a imagem que projecta e os seus valores. Assim, na definição dos objectivos estratégicos, há que ter em conta os pontos fortes para evitar as ameaças ou para as transformar em oportunidades e desenvolver estratégias para ultrapassar os pontos fracos e aproveitar as oportunidades.

3.2. Pontos Fortes. De entre os pontos fortes há que reconhecer o prestígio e a credibilidade externa do Tribunal, que têm vindo a acentuar-se nos últimos anos através de uma maior visibilidade pública, mas que, a prazo, também podem introduzir fragilidades. Para esta imagem, muito tem contribuído a acção desenvolvida, a boa rede de contactos estabelecida, quer a nível nacional quer a nível internacional, através duma participação activa nas organizações internacionais de instituições superiores de controlo, bem como o conhecimento consistente da actividade financeira pública. Também a forte consciência dos valores de independência, de transparência, de auto-governo e de integridade, não é alheia a esta imagem, sendo elementos fundamentais dessa independência o estatuto constitucional do Tribunal, o dos seus Juízes e a existência de receitas próprias. Acresce que a existência de um Gabinete de Auditoria Interna e a auditoria externa às contas do Tribunal realizada por uma empresa recrutada por concurso público são garantias para uma gestão eficiente e para sua transparência e isenção. No que respeita à gestão dos recursos humanos, destaque-se o regime remuneratório atractivo, designadamente do corpo especial, que tem contribuído para a sua estabilidade. Também a preocupação com a formação profissional, nas diversas áreas de intervenção do Tribunal, tem sido uma constante. De considerar ainda como ponto forte, a este nível, a existência de um sistema mais exigente de avaliação de desempenho.

Quanto aos sistemas de informação, o Tribunal possui hoje bons sistemas e tecnologias de informação e comunicação, com acesso a muita informação de qualidade, o que é possível através de uma infra-estrutura tecnológica moderna, bem como de um parque informático permanentemente actualizado. Dentro dos sistemas desenvolvidos, para algumas das áreas de actuação do Tribunal, registe-se o sistema de planeamento e decisional participado.

Relativamente às metodologias e técnicas de controlo, para além da existência de um Manual de Auditoria de carácter genérico, mas orientador para o desenvolvimento de auditorias pelo Tribunal, deve ser destacada a publicação recente de novas Instruções e a adopção de novos critérios para a Verificação Interna de Contas.

3.3. Pontos Fracos. A Lei de Organização e Processo do Tribunal, passados que são mais de seis anos após o início da sua vigência revela, nalguns aspectos, desajustamentos e imprecisões para fazer face a novas exigências e enquadrar adequadamente as necessidades da prática quotidiana. Assim, a definição das actuais áreas de responsabilidade tem mostrado uma progressiva desadequação face à evolução do ambiente externo. A insuficiente articulação entre as diferentes Secções do Tribunal, entre estas e o Ministério Público, e entre as diferentes formas de controlo desenvolvidas, está na base duma diminuta efectivação de responsabilidades financeiras, numa baixa taxa de cobertura das entidades e num insuficiente follow-up do acolhimento das recomendações. Regista-se, ainda, a nível interno, alguma dificuldade em pensar a organização como um sistema integrado.

Deve reconhecer-se como elemento potencialmente fragilizador, o ritmo de rotação dos Juízes, bem como, a nível da gestão de recursos humanos, a insuficiente rotação do pessoal do corpo especial em algumas áreas e departamentos, algumas desadequações entre estatuto e funções exercidas, que poderão ser inibidoras da criação de novas sinergias, do desenvolvimento da criatividade e de um melhor aproveitamento de capacidades existentes. Não obstante a evolução crescente no sentido do reforço do índice de tecnicidade (72,7% em 2003) mantém-se ainda a necessidade da diminuição do peso do pessoal administrativo face ao pessoal técnico. A complexidade na gestão repartida, hierárquica e funcional, essencialmente do corpo especial, coloca vários constrangimentos ao nível da gestão das

competências do pessoal técnico. Verifica-se, por outro lado, que em certos sectores as metas programadas não foram atingidas.

O aumento do número e da complexidade dos sistemas de informação tem colocado problemas acrescidos quanto à sua integração, fiabilidade, utilização eficiente e gestão, que constituem factores críticos de potenciação de informação e de sucesso institucional. Também a não adopção de uma contabilidade analítica de gestão tem impedido que se possa fazer um cálculo preciso do custo das acções, para melhor se poder programar e afectar os recursos.

Quanto às metodologias e técnicas de controlo, e apesar da existência de um Manual de Auditoria, ainda não foram adoptados manuais de procedimentos por áreas específicas de actuação, não obstante terem sido previstos em anteriores instrumentos de planeamento. Verifica-se ainda, em algumas áreas, a existência de um insuficiente domínio dos princípios, normas e orientações sobre práticas de auditoria.

A consolidação das contas prevista no Plano Oficial de Contas, nos diversos Planos sectoriais e na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado não tem sido suficientemente incentivada por parte do Tribunal.

4. VISÃO 2007

Contribuir para uma melhor gestão dos Recursos Públicos, através do aumento da qualidade e da efectividade do controlo financeiro realizado pelo Tribunal e pela promoção de uma cultura de integridade, responsabilidade e de transparência perante a Sociedade.

5. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS (OE)

- 1. OE** Aperfeiçoamento do controlo da actividade financeira pública, desenvolvendo a qualidade com que é exercido, criando as condições para uma melhor efectivação de responsabilidades financeiras e promovendo uma cultura de responsabilização

- 2. OE** Intensificação do controlo financeiro externo centrado sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco financeiro e social e sobre as áreas de inovação da gestão de recursos públicos

- 3. OE** Desenvolvimento de auditorias de boa gestão, de avaliação de resultados de políticas públicas e da qualidade de prestações de entidades financiadas por dinheiros públicos

6. LINHAS DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA (LOE) DE DESENVOLVIMENTO DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

- 1. OE** **Aperfeiçoamento do controlo da actividade financeira pública, desenvolvendo a qualidade com que é exercido, criando as condições para uma melhor efectivação de responsabilidades financeiras e promovendo uma cultura de responsabilização**

LOE

- 1.1. Prosseguir o esforço de reformulação dos Relatórios e Pareceres sobre a CGE, incluindo a da Segurança Social, e Contas das

Regiões Autónomas, articulando-o com outras formas de controlo e em ordem à progressiva formulação de juízos opinativos globais.

- 1.2. Intensificar a auditoria financeira e a sua articulação com a verificação interna e externa de contas.
- 1.3. Desenvolver auditorias temáticas e/ou horizontais.
- 1.4. Intensificar o controlo da legalidade e da regularidade, e a articulação entre o controlo prévio, o concomitante e o sucessivo e com o Ministério Público.
- 1.5. Melhorar e aperfeiçoar os métodos de auditoria, designadamente na perspectiva da auditoria da legalidade, da regularidade e da fraude.
- 1.6. Melhorar a articulação entre o controlo financeiro externo e o sistema de controlo interno.
- 1.7. Acompanhar a aplicação da Lei do Enquadramento Orçamental, assegurar o controlo da execução da Lei de Bases da Contabilidade Pública, do Regime da Administração Financeira do Estado, do Novo Regime da Tesouraria do Estado, do Plano Oficial de Contabilidade Pública e de outros planos sectoriais e acompanhar o grau de execução verificado na consolidação das contas.
- 1.8. Reforçar a elaboração de manuais de auditoria e de procedimentos de controlo, os mecanismos de avaliação da qualidade da

acção do Tribunal e do nível de acatamento das recomendações formuladas.

- 1.9. Intensificar a formação especializada de recursos humanos, com destaque para o corpo especial, e o desenvolvimento de outros meios relacionados com o seu bom desempenho profissional, nomeadamente através:
 - de parcerias com outras entidades;
 - da institucionalização de um “Seminário Permanente de Auditoria e Controlo e Jurisdição Financeiros”;
 - ou de um “Centro de Estudos e Metodologias de Auditoria”.
- 1.10. Intensificar o uso das tecnologias da informação e da comunicação no desenvolvimento das acções de controlo, na gestão interna e nas relações entre o Tribunal de Contas, as entidades controladas e os cidadãos.
- 1.11. Desenvolver a cooperação institucional com a Assembleia da República, designadamente com a Comissão Parlamentar de Execução Orçamental, e com as Assembleias Legislativas Regionais, com salvaguarda da independência do Tribunal.

2. OE Intensificação do controlo financeiro externo centrado sobre os grandes fluxos financeiros, sobre os domínios de maior risco financeiro e social e sobre as áreas de inovação da gestão de recursos públicos

LOE

- 2.1. Intensificar o controlo das despesas de pessoal e de funcionamento.
- 2.2. Desenvolver o controlo financeiro de entidades públicas sujeitas a regimes de direito privado e de instrumentos de financiamento público com recurso à colaboração do financiamento privado, incluindo o sector empresarial do Estado, regional e autárquico, fundações e associações e entidades reguladoras.
- 2.3. Intensificar o controlo dos défices e dos endividamentos públicos, das receitas, designadamente os instrumentos de cobrança das receitas fiscais, as receitas extraordinárias e as novas formas de financiamento, e das áreas onde ocorram práticas reiteradas de desorçamentação.
- 2.4. Acompanhar as reformas globais da Administração Pública, em especial o movimento da descentralização, as reformas da Administração Central e da Função Pública e as soluções de governo electrónico.
- 2.5. Intensificar o controlo financeiro sobre a Administração Autárquica.

3. OE Desenvolvimento de auditorias de boa gestão, de avaliação de resultados de políticas públicas e da qualidade de prestações de entidades financiadas por dinheiros públicos

LOE

- 3.1. Realizar auditorias de boa gestão, tendo em vista a sua adequação à prossecução dos objectivos programáticos do Governo da República, dos Governo Regionais e dos executivos municipais.
- 3.2. Realizar auditorias de avaliação do resultado de políticas públicas, tendo em vista a sua adequação à prossecução dos objectivos programáticos do Governo da República, dos Governos Regionais e dos executivos municipais.
- 3.3. Realizar outros tipos de auditoria para além das auditorias financeiras, de legalidade e regularidade, de boa gestão e de avaliação de políticas públicas, designadamente auditorias ambientais e de previsão e estratégia.