



# PLANO TRIENAL

## 2014/2016

(Extrato)

LISBOA - 2013

## ÍNDICE

<b>I - ENQUADRAMENTO .....</b>	<b>3</b>
1. O TRIBUNAL DE CONTAS .....	3
2. O PLANO TRIENAL .....	4
3. MISSÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	5
4. VISÃO .....	5
5. VALORES.....	5
6. AMBIENTE INTERNO .....	6
A. <i>Pontos Fortes</i> .....	6
B. <i>Aspetos a melhorar</i> .....	7
7. AMBIENTE EXTERNO.....	7
A. <i>Caracterização</i> .....	8
B. <i>Expectativas da Sociedade</i> .....	10
C. <i>Oportunidades e Desafios</i> .....	11
D. <i>Ameaças</i> .....	12
<b>II - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS .....</b>	<b>13</b>

## I - ENQUADRAMENTO

### 1. O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é o *órgão supremo de controlo externo independente das finanças públicas*, incumbindo-lhe verificar se os dinheiros e valores públicos são geridos de acordo com a lei e segundo princípios de eficácia, eficiência e economia, bem como efetivar as respetivas responsabilidades (artigo 214º da Constituição e artigo 1º da Lei n.º 98/97, de 16 de agosto (LOPTC)).

Estas importantes funções são desenvolvidas através da fiscalização prévia, concomitante e sucessiva e do julgamento de responsabilidades financeiras dos gestores e utilizadores de dinheiros ou bens públicos.

Para levar a cabo as suas atribuições, o Tribunal de Contas organiza-se em três Secções na Sede - a primeira, para a fiscalização prévia e concomitante; a segunda, especialmente vocacionada para a fiscalização sucessiva; e a terceira, especializada na efetivação de responsabilidades financeiras; - e duas Secções Regionais (Madeira e Açores) com competências genéricas nestes três grandes domínios.

A jurisdição do Tribunal de Contas abrange todos os serviços e entidades públicas administrativas e empresariais, aos níveis central, regional e local, as empresas e outras entidades privadas concessionárias de serviços e obras públicas ou que recebam dinheiros públicos, incluindo-se nestes as verbas provenientes da União Europeia.

O Tribunal de Contas é coadjuvado, na sua missão, por Serviços de Apoio qualificados, que são ainda responsáveis pela gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e informacionais que lhes estão afetos.

## **2. O Plano Trienal**

O Plano Trienal formula a estratégia da organização para o período, visando cumprir a Missão Constitucional e atingir a Visão que a Instituição acorda para o futuro.

Para a definição da estratégia são considerados os fatores internos e externos aptos a influenciarem a respetiva intervenção (ambiente) e identificados os pontos fortes e as oportunidades que se anteveem e que podem potenciar a atuação da instituição e, simultaneamente, contribuir para neutralizar ou minimizar os pontos fracos e as ameaças.

---

**SUN TZU, 500 a.c.**

*"Concentre-se nos pontos fortes, reconheça as fraquezas, agarre as oportunidades e proteja-se contra as ameaças "*

---

De acordo com o estabelecido na LOPTC (artigo 37º) e no RGTC (artigo 58º), os objetivos estratégicos que enquadrarão a atividade do Tribunal no triénio 2014-2016 foram aprovados pelo Plenário Geral em 26 de junho de 2013, sob proposta da Comissão Permanente.

No quadro desses objetivos estratégicos, e com base nos planos setoriais trienais aprovados pelas Secções e no projeto apresentado pela Comissão Permanente, o Plenário Geral, em sessão de 14 de outubro de 2013, aprovou o presente Plano Trienal.

No decurso do processo de elaboração do projeto de Plano Trienal foram ouvidas todas as instâncias do Tribunal e dos seus Serviços de Apoio.

### 3. Missão do Tribunal de Contas

A missão do Tribunal de Contas é, 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 Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei.**

*Artigo 214º da Constituição*

*Artigo 1º da LOPTC*

---

### 4. Visão

**Promover a verdade, a qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas**

A Visão aprovada para o triénio passado continua atual, podendo mesmo afirmar-se que se apresenta ainda mais adequada face à evolução das finanças públicas.

### 5. Valores

O Tribunal de Contas visa atingir a Excelência, consubstanciada na qualidade dos trabalhos que apresenta e no seu valor acrescentado para a sociedade e para o País, norteando-se, neste quadro, pelos seguintes Valores:

- Independência
- Integridade
- Imparcialidade
- Responsabilidade
- Transparência

## 6. Ambiente Interno

O ambiente interno da organização foi caracterizado, num processo participativo que envolveu dirigentes e trabalhadores dos Serviços de Apoio, bem como o próprio Tribunal, através dos seus membros – Os Juízes Conselheiros.

Esta análise, que constitui um elemento relevante no processo de planeamento estratégico, compreende o diagnóstico da organização no que diz respeito às suas forças e fraquezas (aspetos a melhorar), espelhando os fatores críticos para obter sucesso no desempenho da sua missão.

### A. Pontos Fortes

No processo de análise do ambiente interno da instituição, identificaram-se os seguintes pontos fortes:

- a. **Independência e isenção institucional**, valores que são, além do mais, assegurados pelo estatuto constitucional do Tribunal e dos seus juízes, pela lei, pela arrecadação de receitas próprias e pelo autogoverno.
- b. **Valorização dos comportamentos éticos**, promovida pela existência de medidas e instrumentos de gestão tendentes a consolidar uma cultura de conduta ética, designadamente, a divulgação das obrigações decorrentes do Código de Ética da INTOSAI (ISSAI 30) e o controlo das situações de acumulação de funções, eventuais incompatibilidades e inexistência de conflitos de interesses.
- c. **Profissionalismo do trabalho desenvolvido**, assente designadamente:
  - a. No grau de qualificações académicas e experiência profissional dos recursos humanos;
  - b. Numa cultura de exigência profissional;
  - c. Numa política de contínua formação profissional;
  - d. Na adoção de normas nacionais e internacionais em matéria de controlo financeiro e de atividade jurisdicional.

- d. **Disseminação da informação e do conhecimento através da *INTRANET***, estando permanentemente acessíveis a todos, por exemplo, as metodologias de controlo aprovadas e as normas e métodos internacionalmente reconhecidos.
- e. **Flexibilidade organizativa da Instituição**, a qual, de acordo com o seu estatuto, se pode reestruturar em função das prioridades definidas nos seus planos estratégicos.
- f. **Visibilidade e relevância da atividade do Tribunal**, evidenciada pela visibilidade pública da instituição, pela repercussão social dos seus trabalhos, pelos relevantes debates ocorridos no Parlamento, na comunicação social e na sociedade em geral com referência aos trabalhos que desenvolve, bem como pela sequência dada às suas recomendações, designadamente no plano legislativo.

### **B. Aspetos a melhorar**

A análise efetuada ao ambiente interno da Instituição permitiu ainda verificar que há um trabalho de aperfeiçoamento e aprofundamento a executar nos seguintes domínios:

- Efetivação de responsabilidades financeiras;
- Harmonização de metodologias, técnicas e procedimentos de controlo;
- Normalização de rotinas de controlo e de revisão de qualidade;
- Interligação entre as várias bases de dados e aplicações informáticas;
- Desmaterialização de processos;
- Gestão dos recursos humanos de acordo com as valências e competências individuais;
- Desenvolvimento e reconhecimento de competências específicas;
- Medidas de orientação e gestão da Ética.

## **7. Ambiente Externo**

O Tribunal de Contas, como qualquer outra entidade, não é alheio a um conjunto de fatores, nacionais e internacionais, suscetíveis de influenciar a sua atuação - o ambiente externo da organização.

Essas variáveis podem apresentar-se como oportunidades que se colocam ou ameaças a enfrentar e, uma vez conjugadas com os pontos fortes e com os aspetos a melhorar, constituem fatores críticos e relevantes para o sucesso do desempenho da Missão que lhe está cometida.

Daqui resulta que uma correta perceção destes fatores seja fundamental para que o Tribunal possa cumprir bem a sua Missão.

No processo de planeamento estratégico, é ainda importante identificar, como corolário da análise do ambiente externo, os desafios que se perfilam e as expectativas que a sociedade tem em relação à intervenção do Tribunal de Contas.

### **A. Caracterização**

Da análise dos diversos contributos apresentados, no âmbito da preparação do Plano Trienal, assinala-se como elemento estruturante do ambiente envolvente, uma realidade profundamente marcada pela crise das dívidas soberanas e pelos desequilíbrios macroeconómicos de alguns Estados da área euro. Em consequência desta situação, estando vigente em Portugal um Plano de Assistência Económica e Financeira, importa ter em conta o conjunto de fatores adiante referidos.

Na sociedade portuguesa contemporânea, afetada pela austeridade e pela incerteza, assiste-se a uma **cada vez maior exigência em relação à disciplina na gestão das finanças públicas, ao rigor na prestação de contas e à efetivação de responsabilidades**. Reforça-se assim a necessidade de melhorar a qualidade da informação financeira e contabilística e as funções de regulação e supervisão, tornando estas matérias cada vez mais uma questão de cidadania.

O Tribunal de Contas desempenha um importante papel na verificação da clareza, do rigor e da pertinência da informação disponibilizada aos cidadãos, designadamente no quadro de uma **nova regulamentação da União Europeia sobre o reforço da coordenação das políticas económicas dos Estados Membros**.

O Tribunal de Contas deverá ter em atenção, no planeamento das suas atividades, os recentes desenvolvimentos no plano da coordenação económica da União Europeia, que comportam impactos na atividade das Instituições Superiores de Controlo. Refiram-se, designadamente, a Estratégia Europa 2020, o semestre europeu e o Tratado de



## Tribunal de Contas

---

Estabilidade, Coordenação e Governança (“*Fiscal Compact*”). Importa também considerar as novas cláusulas previstas para o Regulamento Financeiro, que inclui a atualização das disposições sobre a supervisão do setor financeiro na União Europeia.

Estando Portugal dispensado de apresentar o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), uma vez que se encontra sob um Programa de assistência financeira, o **Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017 (DEO)** é, agora, o instrumento fundamental de ajustamento orçamental de médio prazo, desenvolvendo o cenário em que decorrerão as últimas fases do **Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF)** acordado em maio de 2011.

O DEO define, não só os objetivos macroeconómicos e de política orçamental para o período pós-PAEF, como também o quadro em que deverá ocorrer a transformação das administrações públicas, de forma a garantir o esforço de consolidação necessário ao cumprimento do compromisso que Portugal assumiu relativamente ao Pacto Orçamental.

A situação económico-financeira do País vem exigindo sucessivas medidas de reforço do controlo orçamental e de consolidação das contas públicas, tanto no que toca à arrecadação de receita como no que respeita à realização da despesa. Neste contexto, a execução da **reforma do Estado apresenta-se como uma área chave na estratégia de consolidação orçamental das contas públicas nacionais.**

Neste quadro, competirá ao Tribunal de Contas examinar, no âmbito dos seus controlos, se a execução da reforma do Estado apresentou os resultados pretendidos, especialmente quanto às soluções estruturais e às suas consequências financeiras.

O Tribunal deverá acompanhar o processo de **renegociação das Parcerias Público-Privadas**, identificando riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes.

A dimensão do **Setor Empresarial do Estado (SEE)** em termos do volume de responsabilidades efetivas e as respetivas necessidades previsionais de financiamento para os próximos anos representam um risco orçamental significativo, a considerar no planeamento de ações de controlo.

A continuação do **plano de privatizações** deverá merecer, por parte do Tribunal, uma especial atenção, tendo já sido aliás constituída uma equipa de projeto, com o horizonte temporal de 2015 para o respetivo acompanhamento e controlo.

Em conformidade com o previsto no âmbito do Memorando de Entendimento, a Assembleia da República, sob proposta do Governo, aprovou a sétima alteração à **Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)**, Lei n.º37/2013, de 14 de junho, transpondo para a ordem jurídica interna a nova arquitetura de regras e de procedimentos orçamentais estabelecidos na União Europeia, que visam reforçar a responsabilização, transparência e simplificação do processo orçamental e acautelar a sustentabilidade das finanças públicas.

Assim, compete ao Tribunal de Contas acompanhar as alterações à LEO, bem como às Leis das Finanças Regionais e Locais, adequando os seus procedimentos de controlo às novas realidades orçamentais, tendo sempre presente o interesse público.

A utilização do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) por todos os serviços da Administração Pública – que se espera vir a ocorrer dentro em breve – fará com que a CGE passe a incluir o Balanço e a Demonstração de Resultados do Estado. O Parecer sobre a CGE deverá, então, proceder à respetiva análise e apreciação também na ótica patrimonial.

Em Portugal como no Mundo, assiste-se a uma **crecente valorização dos aspetos ambientais e de sustentabilidade**, como vetores primordiais para o futuro. O Tribunal de Contas dará continuidade à integração de critérios apropriados ao exame desses aspetos.

## **B. Expectativas da Sociedade**

Face ao quadro descrito e tendo como princípio orientador a necessidade de assegurar aos cidadãos que as contas públicas são verdadeiras e fidedignas, a sociedade espera essencialmente que o Tribunal de Contas:

- Contribua para prevenir a prática de infrações financeiras e atos de má gestão;
- Acompanhe e fiscalize os mais relevantes programas e projetos com financiamento público, bem como os processos de privatização;
- Contribua para uma gestão orçamental com valor acrescentado e que acautele a sustentabilidade das finanças públicas;
- Efetive as responsabilidades dos gestores de dinheiros públicos;

## C. Oportunidades e Desafios

Como resulta dos pontos anteriores, o Tribunal enfrentará no próximo triénio desafios e oportunidades significativos.

Por outro lado, atenta a complexidade e a crescente dimensão internacional da crise financeira que atravessamos, importa que o Tribunal consolide e reforce a articulação com as instituições congéneres de outros países, em especial no âmbito da União Europeia, com vista à adoção de estratégias comuns aptas a reforçar a relevância e a credibilidade do seu trabalho.

As conclusões e recomendações produzidas no âmbito dos vários grupos de trabalho da EUROSAI, a que o Tribunal de Contas português atualmente preside, oferecerão também oportunidades relevantes, designadamente em matéria de implementação das ISSAI e de promoção da integridade nas Instituições Superiores de Controlo (ISC) e nas organizações auditadas.

Constituem desafios relevantes, no triénio 2014-2016:

- ✚ Acompanhar o *processo da reforma do Estado e das administrações públicas*;
- ✚ Apreçar o *impacto das medidas de consolidação orçamental* nas diversas áreas das administrações públicas decorrentes da aplicação do PAEF e pós-Programa;
- ✚ Acompanhar a nova lógica orçamental de reforço da *orçamentação por programas e setores*;
- ✚ Intensificar a avaliação de programas e de políticas públicas, na sequência das alterações à *LEO*;
- ✚ Acompanhar a transição em curso para uma contabilidade patrimonial, dotando-se dos meios humanos e dos instrumentos apropriados que o preparem para a apreciação da Conta Geral do Estado (CGE) numa nova ótica (Balanço, Demonstração de Resultados, Consolidação, etc.);
- ✚ Reforçar a base de sustentação das opiniões de auditoria, aplicando métodos apropriados para a recolha de evidência estatisticamente representativa, designadamente no quadro de auditorias financeiras realizadas para a preparação do Parecer sobre a CGE, acompanhando as melhores práticas em uso nas instituições congéneres da União Europeia (UE);

- ✚ Efetuar o controlo financeiro das entidades públicas reclassificadas no perímetro orçamental.

#### **D. Ameaças**

A principal das ameaças seria a ineficiência da Instituição, e a perceção, pela sociedade, de que a responsabilidade financeira não se efetive, criando um sentimento generalizado da impunidade dos atos violadores da legalidade na gestão dos dinheiros públicos. Seria muito gravoso que tal sucedesse, pois colocaria em crise o papel e a função da Instituição.

Para o efeito, importa:

- Reforçar o rigor na aplicação das normas de auditoria financeira e de conformidade aplicáveis às Instituições Superiores de Controlo com funções jurisdicionais constantes das ISSAI 1000, 4100 e 4200;
- Havendo indícios de infrações financeiras, criar as condições para a realização dos procedimentos adequados à recolha dos elementos necessários à efetivação das responsabilidades financeiras.

## II - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 1**

Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 2**

Intensificar o controlo financeiro nas áreas de maior risco para as finanças públicas

### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 3**

Aperfeiçoar a qualidade e o impacto da atuação do Tribunal

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas

### Enquadramento:

Um dos grandes desafios que se colocam às Instituições Superiores de Controlo Financeiro externo é o de, através da sua atividade, contribuir para incrementar a qualidade da gestão pública. O Tribunal pretende ir ao encontro desse objetivo, no triénio 2014-2016, designadamente pela tomada dos indicadores de gestão fixados pela Autoridade Orçamental, pela apreciação da sustentabilidade das finanças públicas e pelo aperfeiçoamento metodológico, assegurando as condições necessárias à concreta efetivação das responsabilidades financeiras que sejam detetadas.

#### Linhas de Ação Estratégica

- |  |
|--|
| 1.1. Tomar como critérios de apreciação da gestão os indicadores económicos, de eficiência e de eficácia fixados pela Autoridade Orçamental, pelos acionistas ou pelas entidades tutelares ou de superintendência. Apreciar, preliminarmente, a pertinência, a solidez e a consistência dos indicadores adotados |
| 1.2. Apreciar a sustentabilidade das finanças públicas e controlar o endividamento das administrações públicas (Central, Regional e Local) e dos setores empresariais públicos (Estadual, Regional e Local)  |
| 1.3. Intensificar a auditoria financeira e a verificação das contas das entidades contabilísticas que integram os perímetros de consolidação das administrações públicas, incluindo os da CGE e da SS, das contas das RA e das contas consolidadas das AL  |
| 1.4. Aplicar metodologias apropriadas para a recolha de evidência estatisticamente representativa e robusta que sustente as apreciações do Tribunal, em especial nas auditorias financeiras e de apoio à formulação de juízo sobre a CGE e a da SS   |
| 1.5. Aperfeiçoar os instrumentos correspondentes à função jurisdicional do Tribunal  |
| 1.6. Atualizar e aprofundar o processo de prestação e de verificação de contas e melhorar os mecanismos de suporte à definição de áreas prioritárias do controlo das autarquias locais, do sector empresarial local e das entidades participadas e do SEE  |
| 1.7. Articular a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva   |

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

Intensificar o controlo financeiro nas áreas de maior risco para as finanças públicas

### Enquadramento:

O Tribunal mantém a sua preocupação de assegurar um controlo eficaz mas, também, pedagógico e construtivo relativamente aos domínios da gestão pública em que o potencial de influência sobre o défice, a dívida e outros indicadores determinantes para as finanças públicas é maior, seja pelos montantes envolvidos, seja pela natureza intrínseca da despesa como da receita e respetivos efeitos.

Elemento fundamental para a prossecução deste objetivo será o acompanhamento do Programa de Assistência Económica e Financeira em que Portugal está envolvido.

Linhas de Ação Estratégica
2.1. Acompanhar e apreciar a aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF)
2.2. Desenvolver o controlo do Setor Empresarial do Estado (SEE)
2.3. Acompanhar e examinar o Plano de Privatizações incluídas no PAEF
2.4. Acompanhar e examinar os processos de renegociação das Parcerias Público-Privadas (PPP)
2.5. Desenvolver o controlo das Autarquias Locais, do setor empresarial local e das entidades participadas bem como das PPP de âmbito local
2.6. Acompanhar o processo de Reforma do Estado e incluir a apreciação do respetivo impacto nas auditorias setoriais
2.7. Incluir a análise formal dos pertinentes fatores de risco no planeamento das auditorias, justificando as principais opções adotadas
2.8. Desenvolver o controlo das entidades públicas reclassificadas, incluindo o respetivo impacto na execução orçamental
2.9. Desenvolver o controlo nas áreas da Segurança Nacional
2.10. Controlar contratos públicos e a respetiva execução
2.11. Acompanhar a gestão da ética nas organizações do setor público
2.12. Auditar atos de gestão de pessoal em situações que envolvam maior risco

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 3\*

Aperfeiçoar a qualidade e o impacto da atuação do Tribunal

### Enquadramento:

O Tribunal de Contas quer pautar a sua ação por um conjunto de princípios e procedimentos que respondam aos desafios que se colocam a qualquer Instituição Superior de Controlo: aumentar a qualidade dos seus processos e produtos e otimizar o impacto da sua intervenção na sociedade.

Aposta-se, assim, no incremento da utilização das normas internacionalmente aceites, designadamente das ISSAI<sup>1</sup>, na adoção de manuais específicos e na formação direcionada para a revisão/certificação de contas, no sentido de melhorar a qualidade e credibilidade dos trabalhos de auditoria realizados e o profissionalismo dos auditores.

No âmbito deste OE, salienta-se também a aprovação do Plano de Desenvolvimento Estratégico dos Sistemas de Informação, que dará corpo e execução à LAE 3.1.

Linhas de Ação Estratégica	
3.1	Melhorar os Sistemas de Gestão e de Informação com vista à sua crescente acessibilidade, integração e desmaterialização
3.2	Melhorar a qualidade dos processos e dos produtos do Tribunal
3.3	Desenvolver competências na área da auditoria financeira numa ótica patrimonial/revisão/certificação de contas
3.4	Aperfeiçoar a gestão da ética
3.5	Melhorar o impacto da atuação do Tribunal
3.6	Reforçar a articulação e concertação com as ISC da UE e com organizações internacionais
3.7	Intensificar a colaboração e a contribuição das diversas Áreas de Responsabilidade/domínios de controlo na preparação e emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, designadamente na área da despesa, com vista à sua certificação

\* As componentes deste objetivo relacionadas com os sistemas de informação serão desenvolvidas através de plano de desenvolvimento estratégico específico.

<sup>1</sup> *International Standards of Supreme Audit Institutions*