



A INFLUÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS¹

¹ Estudo n.º 9/2002-DCP – Comunicação do Tribunal de Contas de Portugal relativa ao Tema I da I Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Luanda, 6 a 8 de Novembro de 2002.



Tribunal de Contas

1- Introdução

Desde a segunda metade do séc. XX que o Estado tem vindo a sofrer profundas alterações na sua organização e funcionamento, quanto à quantidade e complexidade das suas prestações aos cidadãos.

O Estado Providência, que garantia o bem estar dos cidadãos, com a promoção do emprego, da saúde e da segurança social, vem cedendo perante o Estado neo-liberal, privilegiador da iniciativa privada nessas áreas.

Funções tradicionalmente públicas do Estado, em matéria de obras infraestruturais, ensino, saúde, segurança social e até de segurança pública, realizados com receitas do O.E., com os impostos dos cidadãos, passam a ser exercidos pela iniciativa privada ou no âmbito de concessões e parcerias público-privadas.

A crescente complexidade das realidades económicas e sociais levam a Administração Pública a socorrer-se de instrumentos e formas de actuação com características inovadoras. Esta vê o seu papel alterado, passando a entender-se que a gestão dos dinheiros públicos se deve nortear por critérios que, tradicionalmente, eram mais adoptados nas actividades desenvolvidas pelo sector privado, tais como a simplificação de procedimentos, análises circunstanciadas de custo/benefício e resposta mais pronta da *oferta* face às solicitações da *procura*.



Tribunal de Contas

Tem, assim, origem um processo de reforma administrativa, que visa modernizar a Administração Pública, substituindo uma Administração fortemente burocratizada, centralizada e clientelista por outra, mais próxima dos cidadãos, com uma organização mais flexível, com um modelo de gestão orientado para a obtenção de resultados, onde predominem a simplicidade de processos e a cultura de cooperação entre organismos.

Passa a exigir-se uma gestão rigorosa dos dinheiros públicos, que atenda aos critérios de economia, eficiência e eficácia e onde não seja descurada a defesa do ambiente.

Neste sentido, e independentemente da natureza e forma que a actividade da Administração Pública possa assumir, há a imperiosa necessidade de um controlo efectivo dos recursos públicos, desempenhando o Tribunal de Contas, a este nível, um papel decisivo para o sucesso da reforma empreendida, ao mesmo tempo que é colocado perante os novos desafios resultantes da nova e complexa realidade económica, política e social.

2- A reforma do Tribunal de Contas português

Perante esta nova realidade, as I.S.C. tiveram que se reestruturar para acompanhar tão profundas e céleres alterações.



Tribunal de Contas

É neste quadro que é operada a reforma do Tribunal de Contas português, a qual teve a sua primeira etapa com a Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

Foi, todavia, através da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que, no concernente ao enquadramento legislativo, tal reforma teve o impulso decisivo.

Nela se consagraram parte substancial dos princípios básicos da INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo), designadamente:

- A apreciação da legalidade bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades do sector público administrativo e do sector público empresarial, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno (arts 5º, n.º 1, al. f), 41º, n.º 2 e 54º, n.º 3, al. f) e al. g));
- A possibilidade do Tribunal de Contas fazer recomendações nas suas decisões em matéria de fiscalização prévia aos organismos sujeitos ao seu controlo “no sentido de suprir ou evitar no futuro” as ilegalidades detectadas;
- A possibilidade do Tribunal de Contas – no parecer sobre a C.G.E. e nos seus relatórios de auditoria, formular “recomendações à Assembleia da República ou ao Governo em ordem a serem supridas



Tribunal de Contas

as deficiências da gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços (arts. 41º, nº 3 e 54,º nº 3, al. j));

- A possibilidade de emitir “pareceres elaborados a solicitação da Assembleia da República ou do Governo sobre projectos legislativos em matéria financeira” (art. 5º, nº 2).

Do tradicional controlo da legalidade e regularidade formal dos actos de execução orçamental da Administração Pública – controlo formal – passou-se ao controlo da respectiva gestão financeira, na perspectiva da economia, eficácia e eficiência – controlo substancial.

Convém, contudo, precisar que a apreciação da boa gestão financeira, e não apenas da legalidade formal, não se pode confundir com qualquer juízo de valor sobre a opção política do decisor da despesa pública.

Esta opção política, isto é, dos fins escolhidos pela autoridade política não pode nem deve ser sindicada pelo Tribunal de Contas nas suas auditorias.

Tão só os meios financeiros utilizados e os resultados são objecto da actuação do Tribunal de Contas, numa perspectiva técnica de economia, eficiência e eficácia.



Tribunal de Contas

A economia visa a minimização dos custos dos recursos adquiridos ou utilizados em certa actividade, aferida em função da qualidade, quantidade, do preço e da oportunidade da sua aquisição.

A eficiência aprecia a relação entre os resultados obtidos (*outputs*) e os recursos ou meios utilizados (*inputs*) tendo em vista a sua optimização (produtividade).

A eficácia avalia o grau de realização dos objectivos e a relação entre os objectivos fixados e os resultados obtidos.

3- O papel do Tribunal de Contas na reforma administrativa

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, que pode ser prévia, concomitante e/ou sucessiva, fornece um importante contributo para a reforma da Administração, na medida em que dota as instituições que a implementam de informação relevante que lhes permite identificar os principais problemas na gestão pública bem como as mais graves lacunas e deficiências na legislação em vigor.

A fiscalização prévia (*a priori*) traduz-se no visto prévio, tendo como finalidade essencial verificar se os instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, directas ou indirectas, estão



Tribunal de Contas

conformes com a lei e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.

Este tipo de controlo financeiro, que hoje se confina aos contratos de obras públicas e de aquisição de bens e serviços de maior expressão financeira (art. 46º), tem um importante efeito preventivo e pedagógico.

E obriga as entidades do sector público administrativo a conformar os seus procedimentos administrativos e substantivos com a lei, tal como resulta interpretada na jurisprudência do Tribunal de Contas.

A jurisprudência do Tribunal fornece, ainda, indicadores preciosos para que os decisores políticos trilhem os caminhos da reforma administrativa com vista a uma mais eficiente gestão dos recursos públicos.

Onde a actuação do Tribunal de Contas também tem contribuído de maneira significativa para a melhoria da actuação da Administração Pública é na fiscalização concomitante da legalidade dos actos e contratos.

Ela traduz-se no acompanhamento da execução de actos que impliquem despesas de pessoal ou contratos que não devam ser submetidos a fiscalização prévia, bem como no acompanhamento da execução de orçamentos, programas e projectos e, em geral, da actividade financeira antes do encerramento da respectiva gerência.



Tribunal de Contas

A fiscalização concomitante das reformas administrativas fornece às entidades decisoras informação resultante das auditorias realizadas, que permite avaliar passo a passo o grau de implementação daquelas.

Já a fiscalização sucessiva (*a posteriori*) tem por finalidade verificar as contas das entidades sujeitas a controlo; avaliar os respectivos sistemas de controlo interno; apreciar a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira; assegurar a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia.

Neste sentido, o Tribunal procede a auditorias financeiras e outras de qualquer tipo ou natureza.

Nas auditorias de fiscalização *a posteriori* verificam-se, também, com frequência, situações de acatamento de recomendações, com correcção de procedimentos ilegais ou actos de deficiente gestão financeira.

Designadamente, quanto tais auditorias detectam ausências ou insuficiências do controlo interno dos organismos ou serviços auditados.

O suprimento de tais situações, instalando ou corrigindo os sistemas de controlo interno, são um contributo decisivo para a melhoria da gestão



Tribunal de Contas

financeira dos respectivos serviços ou organismos bem como para a reforma administrativa.

A fiscalização sucessiva é, ainda, fundamental para aquilatar do grau de integração das reformas administrativas empreendidas no funcionamento normal da Administração bem como a sua eficácia.

Um outro importante contributo que o Tribunal de Contas pode prestar para a reforma e melhoria da Administração Pública é através da emissão de pareceres, a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, com vista à melhoria dos “projectos legislativos em matéria financeira”.

Esta matéria assume particular importância se partilharmos da opinião daqueles para quem o fenómeno de fuga para o direito privado se deve a um Direito Financeiro antiquado e limitativo da criatividade, inovação e eficiência na gestão pública, onde a preocupação com o cumprimento de formalismos legais se sobrepõe à obtenção de resultados.



Tribunal de Contas

4- As recomendações da INTOSAI

O Tribunal de Contas Português, enquanto membro fundador da INTOSAI tem vindo a dar seguimento às recomendações desta Organização no que diz respeito ao papel das I.S.C. na reforma das respectivas Administrações.

As conclusões e recomendações dos congressos trienais da INTOSAI (INCOSAI) têm sido a fonte internacionalmente acatada das reformas legislativas e orgânicas das I.S.C.

Têm sido, igualmente, a matriz da renovação e intensificação do controlo financeiro externo nas suas diversas vertentes.

Isto sobretudo após a Declaração de Lima aprovada no IX INCOSAI, no Perú, em 1997.

Nela constam os princípios básicos que devem pautar a actuação das I.S.C. no controlo das finanças públicas, de que se destacam:

- Independência funcional, orgânica e financeira das I.S.C., garantida pela Constituição ou pela lei, face a quaisquer organismos estatais;
- Para além da tarefa tradicional do controlo da legalidade e regularidade das operações orçamentais, as I.S.C. devem ocupar-se da economia, eficácia e eficiência de tais operações, quer individualmente quer inseridas numa actividade global, segundo programas de actividade por elas próprias aprovadas;



Tribunal de Contas

- Cooperação com o Parlamento, ao qual deverão remeter quer os relatórios anuais, da sua actividade, quer os relatórios sobre assuntos de especial importância;
- Cooperação com os governos que empreendam reformas administrativas, fornecendo-lhe pareceres e toda a informação, incluindo recomendações tendentes a melhorar a gestão.

O desenvolvimento destes (e doutros) princípios foi objecto de ulteriores congressos.

No XVII INCOSAI, realizado na Coreia do Sul em 2001, um dos temas em discussão foi, precisamente, o das *Contribuições das I.S.C. para a Reforma Administrativa*.

Nele, concluiu-se que as I.S.C. podem desempenhar um papel crítico ao contribuir para a boa governação, mantendo, ao mesmo tempo, a sua independência face às instituições que implementam as reformas. Foram, ainda, aprovadas diversas recomendações.

Assim, as I.S.C. devem proceder a auditorias desde as fases iniciais das reformas administrativas. Este controlo permite aos decisores ter à sua disposição os resultados das auditorias à medida que as reformas avançam e



Tribunal de Contas

passam das fases de planeamento e implementação inicial à da sua integração no funcionamento normal da Administração.

As entidades de controlo, sem estarem directamente envolvidas nos processos de decisão, desenvolvem uma actividade de aconselhamento que deve basear-se em trabalhos de auditoria relevantes apoiando-se nos conhecimentos institucionais e no profissionalismo dos auditores.

Esta actividade de aconselhamento compreende um conjunto de domínios funcionais de gestão nos quais as I.S.C. têm um *conhecimento especializado à longa data reconhecido* (tais como gestão financeira e contabilidade, planeamento estratégico e avaliação de desempenho). Compreende, ainda, um conjunto de valores fundamentais para as I.S.C., como a transparência, a responsabilidade, a regularidade e a *governança*.

As I.S.C. devem *começar o controlo na fase inicial de planeamento estratégico e continuar durante a implementação das reformas*, tendo sempre a máxima cautela no sentido de salvaguardar a sua independência.

Devem, também, empenhar-se na *adoção das melhores práticas de gestão, linhas de conduta e recomendações que fornecem às outras organizações*. Desta forma, é possível aumentar a *economia, eficiência, eficácia e, sobretudo, a credibilidade das I.S.C.*, permitindo-lhes servir de modelo para as restantes organizações que gerem dinheiros públicos.



Tribunal de Contas

Devem, igualmente, *procurar os meios para desenvolver as capacidades institucionais necessárias de forma a poderem lidar com os novos conceitos e métodos de gestão.*

Por fim, devem *cooperar no incremento das capacidades de outras I.S.C. através da partilha de conhecimentos e troca de experiências no domínio das reformas das funções e estruturas administrativas.*

Reconhecendo que as experiências e necessidades específicas das I.S.C., no desempenho das diversas funções – de controlo, aconselhamento, investigação e desenvolvimento, bem como a de modelo – influenciam positivamente as reformas administrativas, a INTOSAI assume a necessidade de, ela própria:

- Procurar no âmbito dos comités permanentes e dos grupos de trabalho regionais apoiar as I.S.C. no papel por estas assumido;
- Encorajar as I.S.C. que tenham mais experiência no âmbito das reformas das funções e estruturas administrativas a partilhar activamente a sua experiência através de uma intensificação das trocas de informação com as outras I.S.C.;
- Estabelecer outras plataformas de troca de conhecimentos, tais como a “Comunidade da Prática”, que disponibilizará um ponto



Tribunal de Contas

central de recolha e partilha de informação sobre as experiências das I.S.C. em matéria de reforma administrativa;

- Facultar assistência às I.S.C., incluindo oportunidades no quadro da Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI e dos Seminários das Nações unidas/INTOSAI, como vectores de aprofundamento de conhecimento especializado e competências chave necessárias para que o pessoal das I.S.C. possa desempenhar eficazmente as novas funções em matéria de reforma da Administração.

5- Conclusões e Recomendações

Pelo exposto concluímos que as I.S.C. podem contribuir de forma decisiva para o sucesso das reformas administrativas empreendidas nos respectivos países.

Na verdade, face à importância que assume actualmente o controlo da despesa pública e o relevo que tem um direito financeiro adequado aos novos tempos, as estruturas decisórias no âmbito da reforma administrativa não podem dispensar a colaboração das I.S.C., pela experiência e conhecimento técnico que têm nestas matérias bem como pelas suas independência e isenção.



Tribunal de Contas

Para que empreendam com sucesso esta missão, recomenda-se que as

I.S.C.:

- Procedam a auditorias desde a fase inicial de implementação das reformas;
- Prestem informação e aconselhamento às entidades decisoras;
- Preservem a sua autonomia em relação às diversas entidades envolvidas;
- Adoptem as melhores práticas de gestão, linhas de conduta e recomendações que fornecem às outras organizações;
- Partilhem conhecimentos e experiências com as outras I.S.C.