



Tribunal de Contas

A BOA GOVERNAÇÃO E O PAPEL DAS I.S.C.¹

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



Tribunal de Contas

1- Introdução

As I.S.C. constituem peças fulcrais no funcionamento de qualquer democracia.

Cabe ao Estado a realização de um conjunto mais ou menos extenso de tarefas com vista à satisfação de necessidades colectivas. A satisfação destas necessidades implica despesas que têm que ser financiadas através de receitas.

O Estado, munido do poder de *jus imperii*, impõe aos cidadãos a contribuição para a satisfação das necessidades colectivas.

Os cidadãos abdicam de uma parcela do seu rendimento ou do seu património em nome da prossecução das necessidades de todos.

Os cidadãos têm, portanto, um dever para com a sociedade, que é o de contribuir para a satisfação das necessidades de toda a colectividade, nomeadamente através do pagamento de impostos.

Correlativamente, devem ter a garantia que os fundos que lhes são imperativamente abduzidos são efectivamente aplicados na satisfação de necessidades colectivas e que são bem geridos. Cabe às I.S.C. assegurar que tal se verifica.



Tribunal de Contas

As I.S.C. têm, assim, uma função informativa e garantística dos direitos e expectativas dos cidadãos no que à administração dos fundos públicos diz respeito.

Cabe, no entanto, ao Parlamento, enquanto órgão representativo de todos os cidadãos, controlar politicamente a gestão dos dinheiros públicos.

É evidente a necessidade de um relacionamento estreito entre Parlamento e I.S.C. para o sucesso das missões respectivas.

Falamos em missões, no plural, para distinguirmos as atribuições de cada órgão; na verdade, cada organização do Estado, bem como cada funcionário público é um elemento ao serviço de uma missão comum – servir o povo, que é afinal o detentor do poder constituinte.

Não existe verdadeira democracia sem um controlo efectivo da actuação governativa a todos os níveis.

2- O contexto actual

Em Portugal, bem como nos restantes países da União Monetária, o controlo da despesa pública passou, nos últimos anos, a ser uma prioridade.



Tribunal de Contas

A integração dos Estados da Comunidade Europeia na União Monetária e consequente adopção da moeda única levou à assinatura do chamado *pacto de estabilidade e crescimento* para garantir a sustentabilidade do Euro.

Para cumprir as exigências deste pacto, os Estados membros tiveram e têm que adoptar medidas de contenção do défice orçamental até ao saldo zero em 2004, sob a cominação de significativas sanções.

Duma maneira geral, todos os Estados do Euro recorreram e recorrem a instrumentos de engenharia orçamental e financeira, como os *project finance*, os *leasing*, para projectos de investimento plurianuais que seriam inexecutáveis com os tradicionais encargos orçamentais globais.

Da mesma forma, tem-se assistido crescentemente à criação de entidades públicas regidas pelo direito privado, bem como à utilização de expedientes de sub-orçamentação de despesas.

A boa governação (ou *boa governança*) tem merecido uma atenção crescente por parte das autoridades nacionais, sendo, igualmente, uma das prioridades da agenda da União Europeia.

A governação (ou *governança*)², designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder,

² Os termos *governação* e *governança* têm vindo a ser utilizados indistintamente ao nível da documentação Europeia – Cfr., designadamente, COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Governança Europeia: um livro branco*, Bruxelas, 2001, e CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL: SUBCOMITÉ



Tribunal de Contas

essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia³.

A *boa governação* implica a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento equilibrado e sustentável. Para que tal seja possível as I.S.C. assumem um papel fulcral e insubstituível.

3- O Tribunal de Contas português e o controlo da boa gestão financeira

O art. 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (L.O.P.T.C.) estabelece que «O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efectiva responsabilidades por infracções financeiras».

A apreciação da boa gestão financeira, que não apenas da legalidade formal, não pode, todavia, ser confundida com qualquer juízo de valor sobre a opção política do decisor da despesa pública.

“GOVERNAÇÃO” – Parecer sobre “A sociedade civil organizada e a governação europeia – contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco”, Bruxelas, 2001.

³ Cfr. cit., COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *Governança Europeia: um livro branco*, Bruxelas, 2001, p. 8, nota 1.



Tribunal de Contas

Esta opção política, isto é, os 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 alcançados são objecto da actuação do T.C., numa **perspectiva independente e técnica** de análise da economia, eficiência e eficácia.

Todavia, um contributo eficaz do T.C. para a boa governação depende de um relacionamento próximo com os órgãos de controlo interno, com o Parlamento e com os cidadãos.

3.1- Relações com os órgãos de controlo interno

Cabe ao *controlo interno* supervisionar, acompanhar e avaliar a gestão, fornecendo **informação aos gestores** para que estes possam corrigir deficiências, evitar erros futuros e melhorar os processos gestionários, permitindo um melhor desempenho, com ganhos de economia, eficiência e eficácia.

Assim, o controlo exercido pelas I.S.C. deverá incidir também sobre o(s) sistema(s) de controlo interno da Administração Pública, nomeadamente, sobre as suas adequabilidade e fiabilidade, contribuindo para que estes desempenham



Tribunal de Contas

com eficácia o seu papel nos respectivos sistemas nacionais de controlo financeiro.

Em Portugal, o T.C. tem competência para apreciar a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, cabendo ao seu Presidente promover as acções necessárias ao intercâmbio, coordenação de critérios e conjugação de esforços entre todas as entidades encarregadas do controlo financeiro.

3.2 - Relações com o Parlamento

Em qualquer Estado, o contributo das I.S.C. para a boa governação passa necessariamente pelo Parlamento.

É o Parlamento que, autorizando a cobrança dos impostos e a realização da despesa pública anualmente, há-de cumprir a tarefa fundamental de acompanhar e avaliar o modo como a actividade financeira do Governo é executada, designadamente em matéria de despesa pública.

Assim o impõe a sua função de representação dos cidadãos, em nome dos quais anualmente aprova o Orçamento e ulteriormente aprecia a respectiva Conta Geral do Estado.



Tribunal de Contas

A adjuvância das I.S.C. é, nesta matéria, fundamental. No caso português, as observações e recomendações feitas pelo T.C. quer nos relatórios de auditoria quer no próprio parecer sobre a Conta Geral do Estado (C.G.E.) só terão eficácia se o Parlamento delas se ocupar e fizer dar seguimento.

Nesta matéria, assume particular relevância a apreciação da C.G.E. pelo Parlamento.

É ao Parlamento, enquanto órgão representativo de todos os cidadãos portugueses que, nos termos do art. 162.º da CRP, compete *vigiar pelo cumprimento da Constituição* e *exercer um controlo político* sobre a actuação do Governo e da Administração.

No entanto, tratando-se o Parlamento de um órgão legislativo e político, não terá a preparação técnica indispensável para um controlo rigoroso e eficaz da execução orçamental.

Assim, cabe a uma instituição independente e tecnicamente preparada – o Tribunal de Contas – cooperar com o Parlamento no sentido de o auxiliar no cabal desempenho da sua missão de controlo político.

Nesta matéria assume particular relevo o *Parecer sobre a C.G.E.*

O Tribunal emite, através deste *Parecer*, um juízo sobre a legalidade e a correcção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a



Tribunal de Contas

economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno⁴.

O Tribunal pode, igualmente, formular recomendações dirigidas ao Parlamento ou ao Governo, tendo em vista a melhoria da gestão financeira pública⁵, competindo ao Parlamento, sempre que sejam evidenciados factos constitutivos de responsabilidade financeira, deliberar a remessa o *Parecer* ao Ministério Público, tendo em vista o desencadeamento de eventuais procedimentos jurisdicionais para a efectivação daquela responsabilidade⁶.

Todavia, conforme temos vindo a assentuar, o Parlamento concentra habitualmente a sua atenção na discussão e aprovação do Orçamento e descursa a apreciação da C.G.E., o que se revela manifestamente desadequado face à realidade actual.

Com efeito, esta realidade traduz-se, designadamente, numa insuficiente transparência do processo orçamental, cada vez mais dominado pelo Executivo, a qual se deve quer à falta de credibilidade gerada pela álea inerente às previsões económicas quer à falta de sinceridade do Projecto de Orçamento por sub-orçamentação de despesas.

⁴ Cfr. art. 41º, n.º 2, LOPTC.

⁵ Cfr. art. 41º, n.º 3, LOPTC.

⁶ Cfr. art. 5º, n.º 3, 57º e 58º, LOPTC.



Tribunal de Contas

O Parlamento deve, portanto, concentrar-se menos na discussão do Orçamento e empenhar-se cada vez mais no controlo e na avaliação da execução orçamental, analisando e avaliando os resultados da execução das políticas orçamentais.

Assim, o contributo das I.S.C. para a boa governação passa necessariamente pela actuação do Parlamento no sentido de atribuir eficácia às suas observações e recomendações.

Tal como acontece em Portugal, as I.S.C. poderão, ainda, contribuir para a boa governação através da elaboração de pareceres sobre projectos legislativos em matéria financeira, sempre que solicitadas pelo respectivo Parlamento ou Governo.

3.3 - Relações com os cidadãos

As I.S.C. desempenham, ainda, um importante papel formativo e informativo dos cidadãos que não deve ser descurado.

Os cidadãos devem ser informados acerca da forma como decorreu a aplicação dos dinheiros públicos ao longo do ano respectivo.

É de capital importância que os cidadãos disponham de informação que lhes possibilite exercer um controlo sobre a actividade do Estado – controlo



Tribunal de Contas

social, controlo difuso ou controlo político em sentido amplo – controlo este que se efectivará, fundamentalmente, através do exercício do direito de voto.

Na verdade, os cidadãos eleitores só poderão votar livremente se dispuserem de informação acessível, suficiente e credível; caso contrário tal liberdade será apenas formal.

Na relação entre as I.S.C. e os cidadãos não pode ser descurado o papel dos órgãos de comunicação social.

É fundamental que as I.S.C. estabeleçam um relacionamento sério com os órgãos de comunicação social, onde impere o respeito mútuo, que possibilite o desenvolvimento de acções informativas e formativas dos cidadãos.

Tal relacionamento deve ser encarado com naturalidade em democracia. Aberrante num sistema democrático seria a ocultação de informação aos cidadãos acerca da forma como são geridos os dinheiros de todos.

4- As observações da INTOSAI sobre o papel das I.S.C. na melhoria da governança

No XVI INCOSAI, realizada no Uruguai, em 1998, os delegados presentes partilharam da visão de que as I.S.C. desempenham um papel importante na melhoria da gestão financeira dos governos.



Tribunal de Contas

Neste INCOSAI foram apresentados os relatórios das comissões permanentes da INTOSAI e dos grupos de trabalho em matéria de melhoria da *governança* pelo trabalho das I.S.C.

Da análise dos diversos relatórios resultou a discussão de diversos aspectos da actividade das I.S.C., sendo possível distinguir:

- O papel institucional das I.S.C. no sector público;
- As normas e valores dos auditores;
- Definição dos padrões (*standards*) de qualidade de auditoria;
- A implementação de *standards*, métodos e técnicas.

Relativamente ao primeiro ponto, os delegados presentes partilharam da visão de que as I.S.C., ao estimularem uma gestão financeira rigorosa, a transparência e a responsabilidade no sector público, contribuem para o correcto funcionamento do sector público e do processo democrático. A actuação das I.S.C. permite, ainda, uma maior protecção contra as diversas formas de fraude e corrupção.

O trabalho desenvolvido pelas I.S.C. tende, também, a aumentar a consciência sobre os padrões éticos na administração pública.



Tribunal de Contas

Houve, igualmente, o reconhecimento de que as I.S.C. só podem desempenhar efectivamente o seu papel na melhoria da *boa governança* se forem independentes e dispuserem de mandatos e meios suficientes.

Relativamente às normas e valores dos auditores, foi manifestada a convicção de que a conduta profissional dos auditores no sector público implica um comportamento de acordo com elevados padrões éticos, os quais constituirão exemplo para o sector público como um todo.

A este propósito foi discutida a aplicação pelas I.S.C. do *Código de Ética*, o qual oferece os conceitos éticos básicos, partilhados por todos os países, e clarifica o que é visto pelas I.S.C. como elementos de integridade e elevada conduta ética.

Quanto aos padrões (*standards*) de qualidade de auditoria, eles devem acompanhar as mudanças e desenvolvimentos no ambiente das I.S.C., devendo ser actualizados de forma a manter a sua utilidade e a sua qualidade.

Os delegados concordaram que elevados padrões de qualidade são ferramentas importantes no combate contra a fraude e a corrupção.



Tribunal de Contas

Finalmente, foram discutidas as estratégias de implementação de padrões, métodos e técnicas, tendo sido colocado o acento tónico no uso prático dos *outputs* das comissões permanentes e dos grupos de trabalho.

Neste ponto foi feita referência à necessidade de publicação de standards e *guidelines*, recolha e distribuição activa de informação, realização de estudos em aspectos técnicos e metodológicos, etc.

5- Conclusões e Recomendações

O contributo das I.S.C. para a boa governação desenvolve-se, pois, em toda a amplitude das suas missões e em todos os níveis da sua actuação.

Esse contributo passa pela realização e divulgação de estudos técnicos e pelo desenvolvimento de acções de controlo eficazes, nomeadamente através da realização de auditorias de diversa natureza, em que os resultados obtidos permitam desenvolver acções pedagógicas e formativas, consultivas e informativas e, ainda, a efectivação de responsabilidades financeiras nos casos em que as I.S.C. disponham de mandato para tal.

Este papel só poderá ser desempenhado eficazmente com base no conhecimento técnico e na garantia de independência das I.S.C. e em estreita colaboração com as outras entidades de controlo – interno, político e social.



Tribunal de Contas

Assim, de forma a contribuírem de forma relevante para a boa governação dos respectivos países, é desejável que as I.S.C.:

- Exerçam um controlo da boa gestão financeira, para além do controlo da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas;
- Desenvolvam uma relação estreita de colaboração recíproca com as diversas entidades de controlo existentes na sociedade;
- Mantenham uma relação especialmente estreita com o Parlamento, nomeadamente através da criação, neste órgão, de uma comissão ou, no mínimo, sub-comissão especializada que reúna regularmente com a I.S.C. do país respectivo no sentido de acompanhar a execução orçamental e de fazer dar seguimento às recomendações e observações daquele órgão de controlo externo;
- Mantenham, em qualquer caso, intacta a sua independência;
- Adoptem, na sua organização, as melhores práticas de gestão e um elevado padrão ético, de forma a servir de exemplo a todo o sector público;
- Desenvolvam e divulguem estudos no domínio financeiro e colaborem activamente na elaboração de projectos legislativos em



Tribunal de Contas

matéria financeira, na medida em que estrutura legal do país respectivo o permita;

- Procurem persuadir os respectivos Governos e Parlamentos sobre as vantagens do intercâmbio interinstitucional de informação para a boa governação.