



**Tribunal de Contas
de Portugal
Gabinete do Vice-Presidente**

II seminário da OISC/CPLP

Tema I

*O papel das Instituições Superiores de Controlo (ISC) num
Estado de Direito*

29 de Junho a 1 de Julho de 2011 - Dili



**Tribunal de Contas
de Portugal
Gabinete do Vice-Presidente**

ÍNDICE

	Pág.
I	
ESTADO DE DIREITO E FINANÇAS PÚBLICAS.....	
	3
II	
AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO NUM ESTADO DE DIREITO.....	4
.....	
III	
TIPOS, FORMAS E EVOLUÇÃO DA FUNÇÃO DE CONTROLO.....	6
.....	
IV	
O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL.....	11
V	
CONCLUSÕES.....	13
.....	



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

I. ESTADO DE DIREITO E FINANÇAS PÚBLICAS

As Instituições Superiores de Controlo são indissociáveis do conceito de Estado de Direito, que assenta toda a sua legitimidade no facto dos seus representantes terem sido escolhidos e estarem ao serviço dos cidadãos.

Ora, estar ao serviço dos cidadãos não pode ser uma mera ideia feita e gasta de tantas vezes repetida. Tem que estar diariamente presente nas decisões dos seus Representantes no Estado e ser escrupulosamente respeitada na gestão, afectação, cobrança de dinheiros e valores públicos. Daí que a boa gestão financeira dos modernos Estados de Direito assumam um papel fundamental e decisivo para a consolidação da democracia representativa.

Na verdade, sendo públicos os dinheiros que estão em causa, o exercício consciente e responsável de tais funções é uma tarefa nobre, de grande exigência e rigor e, por isso, também é uma questão de cidadania.

Neste contexto, não podemos deixar de referenciar a enorme responsabilidade que recai em todos os que, no âmbito dos Tribunais de Contas e das restantes Instituições Superiores de Controlo, têm como missão velar pela qualidade, pela verdade, pela



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

transparência das finanças públicas, valores que emanam e são próprios de um Estado Democrático de Direito, consubstanciando uma garantia aos cidadãos que os seus recursos e impostos estão a ser aplicados e geridos de forma legal eficiente e económica. Um controlo financeiro competente “*não transporta apenas materialmente a ideia de direito*” é, também, “*uma dimensão constitutiva da democracia*”¹. Daí que a doutrina constitucional mais recente acentue, justamente, a ideia de que o problema das contas do Estado é um problema jurídico, “*desde logo porque se trata de uma competência jurídico-constitucionalmente definida*”.²

II. AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO NUM ESTADO DE DIREITO

Compete aos Parlamentos o acompanhamento, fiscalização e controlo da Administração financeira pública numa lógica de separação funcional dos diversos poderes do Estado.

No entanto, estas competências dificilmente se compatibilizam com as particulares exigências de um permanente controlo da execução financeira, pelo que, desde logo se evidenciou a necessidade de criar Órgãos vocacionados e estruturados para o controlo externo da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas,

1 Gomes Canotilho in “*Tribunal de Contas como Instituição Dinamizadora do Princípio Republicano*”, Porto, 8 de Abril de 2008.

2 Gomes Canotilho, *ibidem*.



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

dotados de autonomia e independência que lhes garantisse a necessária imparcialidade nas suas observações e decisões.

As Instituições Superiores de Controlo devem, assim, apetrechar-se de todos os meios técnicos e logísticos indispensáveis para assegurar aos cidadãos que estão aptas a garantir que a gestão dos dinheiros e valores públicos se efectivará de forma tempestiva e rigorosa, sob pena de se traírem as expectativas da comunidade e se frustrarem valores fundamentais da vivência democrática.

Na verdade, a parcialidade, a venalidade, o desrespeito pela legalidade na gestão financeira pública constituem graves disfunções da Administração e lançam o descrédito sobre o Estado e sobre a legitimidade de tudo quanto deste emana.

Só uma Administração que se pautue pela transparência, imparcialidade, objetividade pode cumprir e fazer cumprir a legalidade. Quando os seus agentes distorcem aqueles princípios, decidindo de acordo com os seus interesses venais ou conveniências de terceiros, está adulterada a vontade real da Administração.

O interesse público, o bem público deixa de representar o fim último do Estado, pondo em crise os seus próprios fundamentos.

Não é, pois, despiciendo reafirmar a importância das nossas Instituições: Sistemas e Estruturas de Controlo despicientes,



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

desarticulados permitem a consciencialização de que os comportamentos desviantes não serão objecto de controlo hierárquico, sectorial ou que os mesmos são ineficientes, favorecendo, decisivamente, práticas fraudulentas, corruptas, despesistas e violadoras do compromisso ético que assumimos.

III. TIPOS, FORMAS E EVOLUÇÃO DA FUNÇÃO DE CONTROLO

As Instituições Superiores de Controlo não têm, como sabemos, competências e atribuições idênticas. Desde logo, o exercício da actividade jurisdicional, com efectivação de responsabilidades financeiras só se verifica naquelas Instituições com uma estruturação idêntica ou próxima dos diversos Tribunais de Contas.

Por outro lado, a prevalência, e, mesmo, a existência dos diversos tipos e formas de controlo estão associados a conceitos e filosofias distintos, podendo enunciar-se, como elemento padrão, que as I.S.C. estruturadas na base da fiscalização e controlo sucessivos – próxima do tipo “National Audit Office” – são, de todos alheias à fiscalização prévia.

Sublinhe-se, ainda, que a actuação das diversas I.S.C. está conexionada com o estágio de desenvolvimento social em que estão inseridas constatando-se que as auditorias ambientais, às estruturas



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

informáticas da Administração, aos resultados e à “performance” da gestão vêm sendo gradualmente incrementadas.

No entanto, em I.S.C. ainda muito recentes e integradas em países com índices precários de desenvolvimento e em que as estruturas do sistema de controlo interno, compreensivelmente, ainda estão a ser implementadas, será, porventura, avisado dar prevalência a formas de controlo mais centradas na legalidade das finanças e da gestão públicas, sendo, em nossa opinião, muito relevante a atenção e o enfoque na fiscalização prévia dos actos e contratos impedindo e sustando prejuízos para o património público decorrentes de eventuais ilegalidades dos respectivos clausulados.

Deve, porém, ficar bem claro que, independentemente das suas concretas competências e atribuições, o traço distinto e unificador de todas as ISC tem que passar pela sua autonomia e independência.

Na verdade, a credibilidade da sua actuação fiscalizadora depende, em primeira linha, da sua independência face aos restantes poderes do Estado.

As ISC só podem desempenhar efetivamente o seu papel se forem independentes e dispuserem de poderes e meios suficientes.

A propósito, convém relembrar os 8 pilares basilares da independência das ISC estabelecidos pela INTOSAI:

- a independência da ISC deve estar claramente definida na Constituição e na Lei;



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

- as ISC devem dispor dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários e poder gerir os seus próprios orçamentos sem interferência ou controlo do governo;
- as condições de recrutamento dos seus membros devem estar previstas na lei; os seus mandatos devem ter um prazo longo e definido; e a sua exoneração deve seguir um processo independente do executivo;
- as ISC têm de ser independentes da interferência do poder legislativo e executivo no desenvolvimento das suas tarefas de auditoria (na escolha das auditorias a realizar, no planeamento e nos métodos de auditoria implementados, na condução das auditorias e na organização e gestão dos seus serviços);
- os auditores devem ter acesso livre, irrestrito e atempado a todos os documentos e informação necessários ao desempenho das suas responsabilidades;
- as ISC devem relatar os resultados do seu trabalho de auditoria pelo menos uma vez por ano, podendo no entanto apresentar relatórios sempre que o considere necessário;



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

- as ISC devem ser livres de decidir o conteúdo dos seus relatórios de auditoria e de lhes dar a publicidade que entenderem, após a notificação dos auditados;
- as ISC devem ter procedimentos independentes para fazer o acompanhamento das Observações e Recomendações e apurar se foram tomadas medidas corretivas.

De salientar, ainda, o último Congresso da EUROSAI, realizado em Lisboa, no qual foi aprovada a *Declaração de Independência*, que pretende reforçar a independência da função fiscalizadora das ISC, requisito de primordial importância para garantir a transparência e a integridade da Administração Pública, fortalecendo assim a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

*

O controlo material que incide sobre a gestão não se confunde com a emissão de qualquer juízo de valor sobre a opção política do decisor da despesa pública. O juízo feito pelas ISC é objectivo, pautado por critérios técnicos.

A opção política, isto é, os fins escolhidos pela autoridade política, não podem nem devem ser sindicados pelas ISC nas suas auditorias.

Tão só os meios financeiros utilizados e os resultados alcançados são objecto da actuação daquelas, numa perspectiva independente e



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

técnica de análise da economia, eficiência e eficácia das despesas públicas.

É ao Parlamento, enquanto órgão representativo de todos os cidadãos que 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, como já referenciámos a preparação técnica indispensável para um controlo rigoroso e eficaz da execução orçamental.

Assim, cabe às ISC, instituições independentes e tecnicamente preparadas, cooperar com o Parlamento no sentido de o auxiliar no cabal desempenho da sua missão de controlo político.

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

A par da função de controlo, as ISC desempenham um importante papel pedagógico e informativo aos cidadãos.

Os cidadãos devem dispor de informação que lhes possibilite exercer um controlo sobre a actividade do Estado – controlo social, controlo difuso ou controlo político em sentido amplo – controlo este que se efectuará, fundamentalmente, através do exercício do direito de voto.



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

Os Tribunais de Contas, enquanto órgãos independentes de fiscalização da utilização dos dinheiros públicos, devem ter a possibilidade de dar conhecimento à opinião pública dos resultados das suas actividades, assegurando, assim, a sua credibilidade.

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

É, por isso, fundamental que as ISC estabeleçam um relacionamento sério com os órgãos de comunicação social, onde impere o respeito mútuo, que possibilite o desenvolvimento de acções informativas e educativas dos cidadãos.

Em democracia, tal relacionamento deve ser encarado com naturalidade. Aberrante seria, num sistema democrático, a ocultação de informação aos cidadãos acerca da forma como são geridos os dinheiros públicos.

IV. O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

À semelhança das ISC em todo o mundo, o Tribunal de Contas português desempenha um papel fundamental na afirmação do Estado de Direito Democrático.

Como instituição superior de controlo coordenada e integrada, o Tribunal de Contas actua no controlo da boa gestão financeira dos dinheiros públicos, não se restringindo, como no passado, à mera verificação da legalidade e regularidade das operações financeiras.

O Tribunal tem competência para apreciar a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno da Administração Pública, 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.

Em particular, nas relações com o Parlamento, a ISC portuguesa contribui para a boa governação, designadamente na área da fiscalização financeira, através da comunicação à Assembleia da República das informações obtidas no controlo da execução orçamental e da formulação de recomendações para o suprimento de deficiências legislativas ou de gestão.

No parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal formula recomendações dirigidas à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem à supressão das deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços.



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

Por seu lado, o Parlamento aprecia e aprova a Conta Geral do Estado precedendo Parecer do Tribunal de Contas, podendo, ainda, solicitar a realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza.

No tocante à actividade legislativa, o Parlamento pode solicitar ao Tribunal de Contas a elaboração de pareceres sobre projectos legislativos em matéria financeira.

O Tribunal é uma instituição de carácter técnico, como já referido, e, nessa medida, a sua actuação não incide sobre qualquer juízo de valor sobre a política do Governo, centrando-se apenas no controlo da gestão que este e as demais entidades públicas realizam.

Para controlar eficazmente a utilização dos dinheiros públicos o Tribunal de Contas tem privilegiado, na fiscalização sucessiva e concomitante, a auditoria como forma de controlo e, na fiscalização prévia, o seu papel dissuasor de más práticas e promotor de uma maior eficiência no âmbito da contratação pública.

O facto do Tribunal privilegiar a auditoria como instrumento de controlo financeiro da actividade da Administração Pública permite-lhe contribuir, de forma decisiva, para a sua racionalização e modernização.

Para que a sua acção de controlo fique completa, o Tribunal avalia, a posteriori, o grau de acolhimento das suas recomendações e, à semelhança do que tem acontecido em matéria de fiscalização prévia, também no âmbito da fiscalização sucessiva é possível apurar que, de



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

uma forma geral, as recomendações do Tribunal têm sido acolhidas pelas entidades auditadas.

Por fim, no âmbito da sua competência complementar, o Tribunal de Contas tem competência para propor às entidades competentes as medidas legislativas e administrativas que se revelarem necessárias, as quais, de uma forma geral, têm merecido acolhimento.

V. CONCLUSÕES

As ISC desempenham uma acção cada vez mais importante no ordenamento constitucional dos Estados, sobretudo dos mais jovens, ao afirmarem-se como instituições que agem em benefício da transparência e da boa governação, no que concorrem para o reforço da democracia e para a efectiva instauração do Estado de Direito.

Propõem-se que sejam equacionadas, nas conclusões e recomendações gerais do Seminário, as recomendações que se seguem, por forma a que as ISC contribuam de forma relevante para a institucionalização de um verdadeiro Estado de Direito.

Assim, as ISC no âmbito da sua actividade devem:

- Manter intacta a sua independência;



Tribunal de Contas de Portugal

Gabinete do Vice-Presidente

- Exercer um controlo da boa gestão financeira, para além do controlo da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas;
- Desenvolver uma relação estreita de colaboração recíproca com as diversas entidades de controlo existentes na sociedade;
- Manter uma relação estreita com o Parlamento, no sentido de acompanhar a execução orçamental e de dar seguimento às recomendações e observações daquele órgão de controlo externo;
- Adoptar, na sua organização, as melhores práticas de gestão e um elevado padrão ético, de forma a servir de exemplo a todo o sector público;
- Desenvolver e divulgar estudos no domínio financeiro e colaborem activamente na elaboração de projectos legislativos em matéria financeira.