

OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA¹

Alfredo José de Sousa²

1. Caracterização da recente evolução do Tribunal de Contas 2. A intervenção pública - novas formas, áreas e níveis 2.1. Desburocratização, desregulamentação e privatização 2.2. Novas áreas e níveis de actuação 3. Melhoria da Administração Pública em Portugal 4. O papel do Tribunal de Contas nos processos de melhoria administrativa 5. Conclusões 6. Recomendações

1. Caracterização da Recente Evolução do Tribunal de Contas

No âmbito duma opção política de fundo no sentido da modernização das estruturas administrativas, há que destacar o esforço contínuo e permanente que o Tribunal de Contas português tem vindo a desenvolver para, de forma eficiente e eficaz, dar ao processo de modernização administrativa o seu contributo. Para tal, o Tribunal de Contas, na sequência de um já longo processo de reforma desta Instituição, contribuiu, através das participações do seu Presidente, Juizes e dirigentes da sua Direcção-Geral, para a elaboração da nova Lei de Bases do Tribunal de Contas. Esta lei, fruto de um intenso trabalho do Tribunal de adaptação aos constantes desafios que se lhe colocam, constitui um marco assinalável no seu processo de modernização e reforma.

Nessa medida, a nova Lei de Bases assenta nos princípios gerais que de seguida passamos a enunciar:

- Clara distinção entre as competências de fiscalização e controlo financeiro e as competências jurisdicionais de efectivação de responsabilidades financeiras. Em matéria de fiscalização financeira - prévia, concomitante e sucessiva - há que assinalar a consagração de um sistema integrado, cujo exercício assenta num princípio geral de selectividade. Por seu lado, no âmbito do regime da responsabilidade financeira e logo da função jurisdicional do Tribunal de Contas sublinhe-se a sua clarificação quanto ao objecto, às infracções financeiras e à competência técnica dos órgãos encarregues de a efectivar.
- Adopção de critérios *de economia, eficácia e eficiência* para apreciar a gestão dos recursos públicos, quer por entidades do sector público administrativo como do sector público empresarial. Fica claro que a fiscalização e o controlo

-
1. Texto elaborado pelo Tribunal de Contas português para o III Encontro dos Tribunais de Contas da “Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, Maputo, Outubro, 1997.
 2. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas Português.

financeiro do Tribunal de Contas recai sobre a *boa gestão financeira*, afastando-se qualquer possibilidade de aquelas acções se restringirem, como no passado, à mera verificação da legalidade e regularidade das operações financeiras.

- Alargamento do controlo financeiro do Tribunal de Contas às empresas públicas, sociedades de capitais públicos, sociedades de economia mista controladas e participadas, empresas concessionárias de serviços públicos, bem como a todas aquelas que, independentemente da sua natureza jurídica, pública ou privada, sejam beneficiárias e utilizadoras, a qualquer título, de dinheiros e valores públicos.
- Garantia de um sistema de controlo nacional integrado e eficaz sob a coordenação do Presidente do Tribunal de Contas, através da consagração de um dever especial de colaboração dos órgãos encarregues de assegurar o controlo interno das entidades que gerem dinheiros públicos.
- Clarificação do regime jurídico da fiscalização financeira prévia no sentido da flexibilidade, selectividade programada e alternatividade, tendo em vista o reforço da função pedagógica desta fiscalização.

2. A Intervenção Pública - Novas Formas, Áreas e Níveis

No que diz respeito à intervenção pública nos vários sectores de actividade, foi notável a evolução ocorrida mundialmente, nas últimas décadas, em dois sentidos diferentes, a saber:

1º Por um lado, certas actividades tradicionalmente a cargo dos poderes públicos passam a ser entregues à iniciativa privada, como resultado de fenómenos tais como as profundas alterações políticas internacionais e a modificação de circunstâncias macroeconómicas, que foram consequência, sobretudo, dos processos de inovação e desenvolvimento.

2º Por outro lado, o Estado, em sentido global, é chamado a intervir em novas áreas ou sectores de actividade e em determinados níveis de actuação (relativamente à proximidade dos cidadãos) surgidos, também eles, na sequência dos processos de desenvolvimento das sociedades e das suas formas de organização.

Estes dois sentidos de evolução do sector público correspondem afinal à necessidade de melhoria por este sentida perante os novos desafios, ou seja, para melhor corresponder àquilo que dele esperam cidadãos cada vez mais informados e que pagam impostos.

A verdade é que, com a crescente complexidade das realidades económicas e sociais, resultante da irreversível internacionalização das actividades e das decisões, o sector público vê o seu papel alterado. Entrou-se na terceira vaga ou era da informação, fase avançada da industrialização (já com forte predomínio da chamada terciarização), com todas as suas consequências.

Como refere o relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma, elaborado sob a direcção do Vice-

Presidente dos Estados Unidos da América, Al Gore: "O nosso caminho é claro: temos de transitar de sistemas que responsabilizam as pessoas por processos, para sistemas que as tornam responsáveis por resultados" (p. 55)³.

2.1. Desburocratização, Desregulamentação e Privatização

No que se refere à tendência evolutiva referida em primeiro lugar no parágrafo 2., ou seja, a transferência de actividades para uma óptica de iniciativa privada, são de destacar palavras de ordem para a melhoria da Administração Pública como desburocratização, desregulamentação e privatização.

Qual o significado destas expressões, e o que se pretende através de tais modos de actuação?

A verdade é que se passa a entender que a gestão pública se deve passar a flexibilizar e 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, resposta da oferta mais próxima e imediata relativamente ao que dela espera a procura.

Simultaneamente, entende-se que os serviços do Estado devem procurar obter o máximo de benefícios da aplicação dos recursos, que são públicos, com a preocupação de minimizar os custos.

É neste contexto que surge cada vez com mais premência a necessidade de melhoria e modernização da Administração Pública.

Naturalmente que os processos de melhoria administrativa têm que continuamente se repensar a si próprios, na medida em que, na era actual, surgem constantemente novos desafios e novas dinâmicas resultantes da difusão dos novos recursos tecnológicos que a crescente globalização tende a generalizar, uma vez obtidos, a muito curto prazo.

A alteração de circunstâncias macro-económicas, consequência, sobretudo, dos processos de inovação e desenvolvimento - que, por exemplo, proporcionaram reduções significativas de custos de produção em certos sectores, tais como as telecomunicações - permitem hoje em dia possibilidades de flexibilização das decisões dos agentes económicos que antes não se verificavam e que a Administração Pública terá de acompanhar no sentido de estar efectivamente próxima dos cidadãos e de os servir segundo critérios de boa gestão dos recursos públicos.

Em muitas situações, o Estado pode também actuar através da contratação de empresas privadas, com o objectivo de serem aproveitados os benefícios da inovação e capacidade de aproveitamento de factores tais como preocupações de gestão com

3. *Reinventar a Administração Pública - Para Governar Melhor e Poupar Milhões* - Da burocracia à eficácia - Relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direcção do Vice-Presidente Al Gore, Edição portuguesa de Quetzal Editores, versão final de José Magalhães, com a colaboração de Jefferson T. Brown e Ivone Cunha e contribuição para o texto-base em português de Miguel Castro Caldas e Jorge Lemos, Lisboa, 1994.

redução de custos, por exemplo, que frequentemente caracterizam a actuação destas empresas.

Em tais casos, a actividade produtiva é financiada pelo Estado, podendo tal financiamento assumir diversas formas, estando em causa recursos públicos e portanto a necessidade imperiosa de um controlo que tenha em conta todos os critérios anteriormente referidos acerca do cumprimento das finalidades dos poderes públicos. Isto é, as próprias actividades de controlo constituem um significativo instrumento nos processos de modernização da Administração Pública.

2.2. Novas Áreas e Níveis de Actuação

Relativamente ao surgimento de novas áreas de intervenção do sector público, referidas no parágrafo 2., em segundo lugar, parece-nos um bom exemplo o sector ambiental, cuja importância foi, de há duas ou três décadas a esta parte, determinada pela sociedade industrial.

Os Governos passaram a sentir, cada vez mais, que se tornava indispensável a definição de políticas de ambiente, perante as imperiosas demonstrações dessa necessidade por parte da sociedade civil, corroboradas pelos estudos de especialistas. Dos Executivos actuais fazem parte Ministérios do Ambiente, e, no plano do poder local, por exemplo, esta é uma das áreas que mais preocupações suscita. Trata-se, enfim, hoje em dia, de um autêntico sector de actividade, em que a intervenção do Estado mais se justifica, reconhecidamente, o que pressupõe a afectação de recursos públicos, muitas vezes em larga escala, e portanto a necessidade de controlo por organismos externos e independentes.

Encontramos deste modo a necessidade de alargar o âmbito das auditorias realizadas ao sector público, de tal maneira que se passou a falar na auditoria integral. Como foi referido num Congresso internacional sobre este tema:

“É inquestionável que a cada ano, os governos tiveram que proporcionar uma gama cada vez mais ampla de bens e serviços para atender às demandas da sociedade, serviços que tendem essencialmente a melhorar as condições sociais e económicas de uma sociedade cada dia mais consciente. Ao crescerem os gastos de um governo, os objectivos e resultados de seus programas ficam sujeitos a um maior questionamento e verificação por parte da comunidade”.⁴

No que se refere aos níveis de actuação dos poderes públicos (Cf. n.º 2º do parágrafo 2.), não pode esquecer-se que a tendência a uma cada vez maior internacionalização ou globalização das actividades empresariais dos sectores industriais e dos serviços, deu origem a dinâmicas - segundo alguns, em grande parte como defesa dos próprios efeitos dessa tendência - tais como os *processos de integração regional*, que, podendo ter na sua génese motivações que não apenas as

4. Jaime Suarez Montero del Collado, *A Auditoria Integral e os Programas Sociais e do Meio Ambiente*, Comunicação apresentada no Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integral, Buenos Aires, 1995, p. 4.

económicas (é disso exemplo a criação da Comunidade Europeia, desde 1957), acabam por ter essa vertente como elemento essencial. Além do mais, trata-se de processos em que determinadas actividades são geridas em comum - cite-se o caso do sector agrícola na Europa dos quinze.

De notar que nos espaços regionais de integração, como o europeu - e outros estão já organizados ou são preconizados, embora, naturalmente, com diferentes níveis de integração, consoante as circunstâncias - passam a existir recursos públicos supranacionais, de novo com a inerente necessidade de organização de formas de controlo.

3. Melhoria da Administração Pública em Portugal

Durante várias décadas o sistema administrativo português ofereceu alguma resistência às mudanças económicas, sociais e democráticas ocorridas a nível mundial e nacional. No entanto, certos factores exógenos - os "desafios externos", como o próprio desenvolvimento tecnológico e dos meios de comunicação social - foram dando lugar, ao longo do tempo, a ocorrências muito importantes ou mesmo fundamentais na vida pública portuguesa, sendo de destacar:

- a adesão à EFTA nos anos cinquenta;
- adequação ao Estado de Direito nos anos setenta;
- a integração europeia nos anos oitenta.

Estes e outros factores levaram a que a modernização administrativa passasse a ser entendida como uma prioridade, em Portugal, a partir sobretudo do final da década de setenta. É desde logo ao nível da Administração Central que passam a ser desenvolvidos processos de implementação de tal prioridade, até mesmo através da criação de órgãos e serviços próprios. São promovidos incentivos à modernização também a outros níveis de poder público, como o local. É criado um programa co-financiado pelos fundos estruturais da Comunidade Europeia, com forte componente formativa, destinado essencialmente à promoção da modernização da Administração Pública.

Actualmente, a legislação portuguesa continua a incluir o reconhecimento da necessidade de reforma da Administração Pública. De facto, a Lei que aprova as Grandes Opções do Plano Anuais (Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro) inclui como uma das vertentes da 5ª Opção: "Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos, promover a reforma do Estado".

De entre as situações que determinaram necessidades de mudança, o diagnóstico apresentado nas últimas GOP — Grandes Opções do Plano portuguesas destacam, entre outras,

- uma pesada tradição burocrática;
- atraso tecnológico significativo;
- rigidez de certas estruturas públicas e dos respectivos mecanismos de gestão de recursos humanos e financeiros;

- indefinição e inconsistência na política de emprego dos sistemas de carreira e de remuneração da Administração Pública.

Deste modo, a modernização administrativa é apresentada como uma reforma a empreender, em 1997, no âmbito da opção de carácter geral "reforma da Administração Pública".

No âmbito desta opção global, são estabelecidas as seguintes opções políticas com vista à execução daquela reforma:

- desburocratizar a administração;
- reforçar as auditorias de gestão;
- desenvolver os mecanismos de participação da sociedade civil;
- estimular políticas e práticas de qualidade, com novas metodologias de gestão pública, aumentando a eficácia e eficiência dos serviços;
- aproximar os centros de decisão dos utentes;
- qualificar, dignificar, motivar e profissionalizar os recursos humanos da Administração.

Naturalmente que tais opções têm de ser traduzidas em medidas de política a implementar, as quais passam, nomeadamente, pela expansão de sistemas de informação ao cidadão; desburocratização das relações Administração - Sociedade, através de acções concretas como a simplificação e a racionalização de actos da competência da Administração Pública (registo e notariado, por exemplo); criação de condições aos serviços públicos para empreenderem os seus processos de simplificação funcional com melhoria de qualidade de serviços, como a ampliação de Protocolos de Modernização Administrativa e a revisão da legislação sobre as matérias referidas.

Trata-se portanto de actividades que requerem uma significativa afectação de recursos, com objectivos bem determinados e, reconhecidamente, da maior importância, pelo que as auditorias e realizar pelas instituições superiores de controlo se revelam, nesta área, como indispensáveis a um correcto desempenho por parte dos órgãos a quem são atribuídas novas competências.

4. O Papel do Tribunal de Contas nos Processo de Melhoria Administrativa

O novo modelo de Administração Pública faz apelo a um sistema de controlo financeiro no qual se destacam as possibilidades e o alcance da actuação das Instituições Superiores de Controlo, ainda longo, de modernização do Estado. Como instituição suprema de um controlo coordenado e integrado, o Tribunal de Contas desempenha um papel fundamental no controlo da boa gestão financeira dos dinheiros públicos, próprios ou provenientes da União Europeia.

Para tal, foi fundamental que o sistema de controlo deixasse de se reportar à mera legalidade das receitas e das despesas e passasse a incidir sobre a qualidade da gestão financeira. O controlo financeiro do Tribunal não pode limitar-se à mera verificação da legalidade em sentido estrito - a conformidade à lei ou à ordem jurídica em sentido mais amplo - mas tem de ir mais longe, apreciando da boa

gestão financeira, segundo critérios objectivos de economicidade, eficácia e eficiência da despesa.

Conforme vimos, resulta claro que o conceito de legalidade que actualmente norteia a actividade das Instituições Superiores de Controlo é, pois, o de legalidade substancial, exigindo-lhes que ajuízem da racionalidade económica das operações praticadas, quer pelos serviços e organismos que integram o sector público administrativo quer pelas entidades do sector público empresarial, sempre no respeito pela liberdade de decisão ao nível da definição dos objectivos que constitui uma esfera reservada da actividade política. O Tribunal de Contas é uma instituição de carácter técnico e, nessa medida, a sua actuação não compreende qualquer juízo de valor sobre a política do Governo, centrando-se apenas no controlo da gestão que este e as demais entidades públicas realizam.

É precisamente para controlar eficazmente a utilização dos dinheiros públicos que o Tribunal de Contas tem optado por privilegiar, na fiscalização sucessiva, a auditoria como forma de controlo e, na fiscalização prévia, o esclarecimento da Administração Pública. Cabe realçar que o efeito pedagógico da fiscalização prévia tem permitido alcançar resultados positivos, tendo vindo o Tribunal a registar, com agrado, a receptividade dos serviços às suas recomendações e observações. O Relatório de Actividades do Tribunal relativo ao ano de 1996 dá-nos conta da forma como o Tribunal tem contribuído para o aperfeiçoamento da actividade e do funcionamento da administração através, nomeadamente, da divulgação das instruções para a organização dos processos e das acções de formação junto das entidades encarregues de os organizar.

Contributo indispensável para o incremento da eficiência e eficácia da administração é também o reforço do controlo concomitante e sucessivo por meio da realização de auditorias que, ultrapassando o mero controlo ao nível dos custos, permite conhecer as causas que condicionam o bom desempenho das entidades, bem como os seus efeitos. Na verdade, o Tribunal não ajuíza apenas da legalidade e da regularidade das operações financeiras mas aprecia também da fiabilidade, consistência e integridade das contas, para além de averiguar, conforme referimos, a economia, eficiência e eficácia da gestão financeira, se for caso disso. Perante a verificação de quaisquer irregularidades financeiras, e independentemente da efectivação ou relevação da respectiva responsabilidade, o Tribunal recomenda as medidas que considerar necessárias, por forma a serem supridas as deficiências da respectiva gestão.

Acresce que o facto de o 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. Conhecendo o funcionamento e a gestão dos serviços e organismos públicos, o Tribunal recomenda medidas para a sua eventual melhoria, em função de uma série de factores de que são exemplos o sistema de planificação, o cumprimento dos objectivos estabelecidos, a racionalidade dos instrumentos utilizados, o aproveitamento dos recursos disponíveis, a fiabilidade do controlo interno, etc.

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 foi possível apurar que, de uma forma geral, as recomendações do Tribunal têm sido acolhidas pelas entidades auditadas e, não raramente, antes de terminadas as acções de controlo externo. No Plano Anual de Actividades do Tribunal, tais recomendações e o seu grau de acatamento são colocados em evidência, o que, em grande medida, tem contribuído para o reforço da credibilidade dos serviços e organismos públicos.

Por outro lado, no âmbito da sua competência complementar, o Tribunal de Contas tem proposto às entidades competentes algumas medidas legislativas e administrativas que se revelaram necessárias, as quais, de uma forma geral, têm merecido grande acolhimento.

Contudo, não se pode conceber um sistema de controlo nacional eficaz e integrado sem a necessária complementaridade e cooperação entre as várias instituições que por lei estão incumbidas de assegurar, através do controlo financeiro da administração, a prossecução do interesse público.

Referimo-nos à tão preciosa colaboração prestada pelos órgãos incumbidos de realizar o controlo dos serviços e organismos do Estado a nível interno, recaindo sobre eles um dever especial de colaboração para com o Tribunal de Contas. É um facto que os mecanismos de controlo interno que as entidades públicas têm vindo a desenvolver constituem não só um instrumento fundamental para a concretização de uma gestão económica, eficaz e eficiente, como permitem ao Tribunal, através da recolha de informação de natureza económico-financeira, acompanhar mais facilmente as entidades sujeitas ao seu controlo e detectar a existência de irregularidades ou factos anómalos.

De facto, o enquadramento legal dado pela nova Lei de Bases do Tribunal de Contas ao sistema de controlo financeiro aponta para uma estreita colaboração entre os serviços de controlo interno e o Tribunal, cabendo a este, em particular ao seu Presidente, adoptar todas as acções tidas por convenientes à promoção do intercâmbio, à coordenação de critérios e à conjugação de esforços entre todas as entidades que asseguram o controlo da Administração Pública. Ainda neste âmbito, compete ao Tribunal de Contas apreciar a fiabilidade dos sistemas de controlo interno. Esta é uma função que assume particular importância se tivermos em atenção que o Tribunal poderá dispensar anualmente algumas entidades da remessa de contas, bem como do envio dos actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, com fundamento na fiabilidade dos sistemas de decisão e de controlo interno das respectivas entidades.

5. Conclusões

1. O Tribunal de Contas português procura desempenhar um papel fundamental na modernização da Administração Pública, através da sua actividade de controlo.
2. Na sequência da fiscalização da actuação da Administração, é de destacar o contributo das recomendações do Tribunal de Contas, tendo em vista a supressão de deficiências verificadas, quer ao nível da gestão financeira quer ao nível da organização e funcionamento dos serviços e organismos, cujo grau de acatamento é verificado e avaliado pelo Tribunal *a posteriori*.
3. A existência de um sistema nacional de controlo financeiro, integrado por órgãos de controlo interno e externo, coordenado pelo Tribunal de Contas português, abre perspectivas à criação de condições potenciadoras da eficácia do controlo financeiro e da modernização administrativa.
4. O uso da auditoria como método privilegiado de controlo, revela-se o meio mais eficaz para fiscalizar os serviços e organismos administrativos e, deste modo, a forma que melhor serve os propósitos do Tribunal em contribuir para a melhoria da Administração Pública.

6. Recomendações

1. As Instituições Superiores de Controlo (ISC), enquanto agentes de modernização administrativa, devem adoptar uma posição activa, promovendo e recomendando às entidades competentes medidas promotoras da eficiência e eficácia da administração.
2. Na realização dessa sua função, devem as ISC manter uma relação estreita com as entidades sujeitas aos seus poderes de controlo, incluindo os respectivos serviços de controlo interno e avaliando, nomeadamente, *a posteriori*, o grau de acatamento das medidas propostas
3. É essencial, contudo, que, a par da modernização administrativa, as ISC estejam em permanente reflexão crítica sobre o modo como se organizam e funcionam, por forma a poderem acompanhar as permanentes alterações ocorridas no panorama económico-financeiro, social e político que as rodeia. Esta é também uma condição que se afigura essencial ao sucesso das ISC na qualidade de agentes de modernização administrativa.

