

EFICÁCIA DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

José F.F. Tavares
Presidente do Tribunal de Contas



Luanda, 12 de abril de 2022

SUMÁRIO

1. Os Tribunais de Contas na estrutura do Estado
2. Gestão pública
3. Visões sobre as Finanças Públicas
4. Palavras-chave das Finanças Públicas na atualidade
5. Noção e modelos de ISC/SAI
6. O Tribunal de Contas e as funções do Estado
7. Os modelos português e Angolano
8. Questões estruturais da atualidade do controlo financeiro e da jurisdição financeira
9. Temas atuais para a auditoria pública
10. E depois da auditoria?
11. Julgamento de responsabilidades. A responsabilidade financeira, em especial
12. Relações Internacionais
13. Nota final

1. OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA ESTRUTURA DO ESTADO

QUADRO ESTRUTURAL DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA (UNIÃO EUROPEIA E PORTUGAL)

Nível do Setor Público Função/Atividade	SETOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO *					Setor Empresarial Público
	União Europeia	Estado	Regiões Autónomas	Municípios	Freguesias	
Autoridade Financeira/ /Orçamental	Parlamento Europeu e Conselho	Assembleia da República	Assembleias Legislativas	Assembleias Municipais	Assembleias de Freguesia	Estrutura semelhante com as necessárias adaptações
Função executiva/ /gestão/administração	Comissão Europeia e outros órgãos de gestão	Governo e outros órgãos de gestão	Governos Regionais e outros órgãos de gestão	Câmaras Municipais e outros órgãos de gestão	Juntas de Freguesia	
Controlo interno	Departamento de controlo da Comissão Europeia	Inspeções-Gerais e outras unidades	Inspeções Regionais e outras unidades	Inspeção tutelar e Unidade de Auditoria Interna	Inspeção tutelar e Unidade de Auditoria Interna	
Controlo externo e independente	Tribunal de Contas Europeu	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	

José F.F. Tavares 2022

A - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SETOR PÚBLICO

- Natureza e regime público/privado
- Administração Pública/Setor Público age para satisfazer necessidades públicas:
 - Em nome dos cidadãos - da comunidade
 - Para os cidadãos – comunidade; e
 - Com os recursos dos cidadãos – comunidade

(imagem 1)

- Por conseguinte, as entidades públicas têm de agir (cobrar receitas e realizar despesas) de acordo com a ordem jurídica e os seus princípios, prestar contas, ser objeto de avaliação e controlo e estar submetida a um regime de responsabilidade

IMAGEM 1



A função delimitadora dos princípios: (imagens 2 e 3)

- Na atividade de administração pública em geral
 - Em especial, no exercício de poderes discricionários, na atividade da Administração Pública segundo o Direito Privado e na execução de atos e contratos
- A legalidade administrativa e a legalidade financeira
 - Legalidade e boa gestão – A forma e a substância
 - A boa gestão dos recursos públicos provenientes dos contribuintes é também um fator para se aferir da justiça fiscal
 - Os planos de prevenção de riscos como novo instrumento de gestão, ao lado, nomeadamente, dos planos de ação, orçamentos, relatórios de atividades e contas, incluindo as contas consolidadas

IMAGEM 2



<https://telabel.net/obras/ponte-sobre-o-rio-coporolo>

IMAGEM 3



3. VISÕES SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS

- Gaston Jèze. Para este Autor, as Finanças Públicas reduzem-se a um problema simples: Existem despesas, há que as cobrir!
- Armindo Monteiro: a história das finanças públicas reduzem-se à história do défice e da dívida pública
- Jorge Costa Santos: Bem-estar social e decisão financeira
- Maria d’Oliveira Martins: A despesa pública justa

4. PALAVRAS-CHAVE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA ATUALIDADE

- *Globalidade* . Visão global e integrada, com vários níveis e contabilidade organizada, de uma forma consolidada
- Plurianualidade
- Sustentabilidade
- Equidade intergeracional
- Subsidiariedade. Federalismo financeiro e descentralização
- Legalidade e boa administração
- Política fiscal e contrapartida ao pagamento de impostos
- Prestação de contas e responsabilidade
- Controlo
- Ética nas Finanças Públicas
- Responsabilidade

5. NOÇÃO E MODELOS DE ISC/SAI

- Noção de “Tribunal de Contas” (ISC/EFS/SAI) Fundamentos da existência de Tribunais de Contas e instituições congêneres
- Modelos de ISC/EFS/SAI
 - O modelo de ISC na CPLP
- Tribunais de Contas e órgãos de controlo interno
- Os Tribunais de Contas e a estrutura do Estado (federal, unitário...)
- Os Tribunais de Contas e as funções do Estado (*vide* quadro seguinte)
- Autonomia e complementaridade das funções de controlo e jurisdicional

6. O TRIBUNAL DE CONTAS E AS FUNÇÕES DO ESTADO

Funções/Atividades Critérios de distinção	Função política <i>latu sensu</i>		Função administrativa	Função (administrativa e) financeira	Função jurisdicional	Função de controlo	
	Função política <i>stricto sensu</i>	Função legislativa				Jurisdicional	Não jurisdicional
Critério orgânico	Exercício por órgãos políticos (PR, AR, Governo...)	Exercício por órgãos legislativos (AR, Governo...)	Exercício por órgãos de administração (Governo e outros órgãos do Setor Público)	Exercício por órgãos de administração (Governo e outros órgãos do Setor Público)	Exercício por tribunais	Exercício por tribunais (v.g. Tribunal de Contas)	Exercício por órgãos de diversa natureza (Assembleia da República, Tribunal de Contas...)
Critério formal	Diversidade de forma (decreto, resolução do Conselho de Ministros...)	Lei, decreto-lei, decreto legislativo regional	Diversidade de forma	Diversidade de forma	Acórdão, sentença,...	Acórdão, sentença, decisão...)	Relatório,...
Critério material	Definição de opções e valores fundamentais da Comunidade (sem caráter normativo)	Definição de opções e valores fundamentais da Comunidade (com caráter normativo)	Satisfação de necessidades públicas, de acordo com a ordem jurídica (através de regulamentos, atos administrativos, contratos...)	Administração e afetação de recursos financeiros à satisfação de necessidades públicas, de acordo com a ordem jurídica	Dizer o direito, segundo o Direito, dirimindo conflitos e definindo situações jurídicas	Definição e verificação de situações jurídicas, nos termos da lei	Verificação e apreciação de atividades exercidas por outros órgãos
Critério do grau de vinculação à ordem jurídica	Função primária (atos primários, relativamente livres, essencialmente com subordinação à Constituição e aos princípios da Ordem Jurídica)	Função primária (atos primários, relativamente livres, essencialmente com subordinação à Constituição e aos princípios de Ordem Jurídica)	Função secundária (atos secundários, subordinados à Ordem Jurídica no seu todo)	Função secundária (atos secundários, subordinados à Ordem Jurídica no seu todo)	Função secundária (atos secundários, subordinados à Ordem Jurídica no seu todo)	Função secundária (atos secundários, subordinados à Ordem Jurídica no seu todo)	Função secundária (atos secundários, subordinados à Ordem Jurídica no seu todo)

Notas 1) Os critérios são cumulativos;

- 2) Só as atividades administrativa e financeira são exercidas por todas as entidades públicas. Algumas das atividades são exclusivas de órgãos do Estado e das Regiões Autónomas (função política e função legislativa). A função jurisdicional é exclusiva do Estado;
- 3) Há órgãos que desempenham várias funções nos termos da Constituição e da Lei (por ex., o Governo é órgão político, órgão legislativo e órgão administrativo);
- 4) Algumas funções/atividades compreendem vários tipos de atos (por ex., a função administrativa compreende regulamentos, atos administrativos, contratos, atos técnicos, atos materiais, bem como atos e contratos segundo o direito privado, mas com limitações públicas.

José F.F. Tavares 2022

- ORGANIZAÇÃO
- ENTIDADES SOB A JURISDIÇÃO E CONTROLO
Cfr. art.º 2.º, n.º 3, da LOPTC
- FUNÇÕES
- PERSPETIVAS

- Articulação controlo interno/controlo externo
- Jurisdição financeira:
 - Quem audita pode julgar?
 - Quem julga em 1.^a instância pode julgar em recurso?
 - A questão do duplo grau de jurisdição e a posição do Tribunal Constitucional
- Certificação de contas, auditoria financeira ou auditoria de desempenho – Que fazer?
- Leis e outras normas jurídicas *versus standards e guidelines*?
- A especificidade das ISC com funções jurisdicionais (O *Forum* da INTOSAI das ISC com funções jurisdicionais)

9. TEMAS ATUAIS PARA A AUDITORIA PÚBLICA

- Auditoria às medidas concretizadoras dos ODS da Agenda 2030 da ONU
- Auditoria aos Sistemas de informação/Tecnologias de Informação/*Big data*/*Cybersecurity*, *inteligência artificial/algoritmos*, e seus impactos
- A demografia e os seus impactos na saúde, no ensino, na segurança social... (combinados com a natalidade e a esperança média de vida...)
- Auditoria em situações de emergência, v.g. aos impactos da pandemia COVID-19 nos mais variados domínios
- Auditoria de desempenho para avaliação de programas e de políticas públicas, com predominância para os domínios sociais (saúde, ensino e ambiente)
- Auditoria dos fundos da União Europeia e de organizações internacionais
- Áreas de forte impacto social: Biodiversidade, alterações climáticas, gestão dos resíduos e gestão da água
- Acordos internacionais em matéria ambiental
- Encargos com ajudas humanitárias
- Auditoria da Ética no setor público
- Em geral, Estabilidade orçamental, sustentabilidade das Finanças Públicas e Equidade Intergeracional

10. E DEPOIS DA AUDITORIA?

- A autonomia da função de controlo e auditoria e a complementaridade da função jurisdicional de julgamento da responsabilidade financeira
- A informação aos cidadãos e aos seus representantes
- O papel dos auditados e o seguimento das RECOMENDAÇÕES, com eventuais auditorias de seguimento
- O julgamento de responsabilidades, em especial, da responsabilidade financeira
- O planeamento estratégico

11. JULGAMENTO DE RESPONSABILIDADES. A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA, EM ESPECIAL (1/2)

- Noção e fundamentos da responsabilidade
- Tipos de responsabilidade e cumulação
- Regime da responsabilidade financeira
 - Quem?
 - Perante quem?
 - Por que factos (os relatórios de auditoria do Tribunal e dos órgãos de controlo interno)?
 - Regime?
 - Processo?
 - Legitimidade?
 - O papel essencial do Ministério Público
 - Regime uniforme para todos os gestores públicos
- A prestação de contas e o controlo são instrumentos essenciais para apuramento de responsabilidades

- A responsabilidade é um *princípio*, uma *fonte de obrigações* e uma *garantia*
 - *princípio* ou trave mestra, linha orientadora, padrão com efeito na interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas
 - *fonte de obrigações*, estruturalmente consagrado na Constituição e no Código Civil
 - *garantia da sociedade, das organizações, dos cidadãos, das relações jurídicas e sociais, ou seja, garantia de vida social*
- Mas tem de ser efetivada tempestivamente e de uma forma justa, no regime e no processo
- Exemplificar com casos de efetivação de responsabilidade (v.g. o caso em que a responsabilidade foi relevada e o visado recorreu; o caso da não prestação de contas e as várias responsabilidades; e o caso do responsável condenado no Tribunal Criminal e o Tribunal de Contas não deixou de julgar a responsabilidade financeira)

12. RELAÇÕES INTERNACIONAIS



INTOSAI



Relações bilaterais



Tribunal de Contas
República de Angola



13. NOTA FINAL

- Os Tribunais de Contas são verdadeiros *observatórios* do Setor Público e devem refletir e observar permanentemente a Sociedade e não viver sobre si próprias
- Os Tribunais de Contas devem velar diariamente pela sua *independência*, mesmo em períodos de agitação e turbulência social
- Os Tribunais de Contas são retrato da sociedade e pelo seu estatuto e prática pode ver-se o nível de *desenvolvimento* político, social e cultural dos Estados em que se inserem
- Os Tribunais de Contas devem ser pilares sólidos da sociedade e instituições promotoras da boa gestão pública, da transparência, da responsabilidade e geradores de confiança (imagens 4 e 5)

IMAGEM 4



IN: <http://www.judydouglass.com/2015/06/trust-living-in-faith-and-hope/>



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

IMAGEM 5

