

AUTOAVALIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

1. O Processo de Autoavaliação

O Tribunal de Contas, no seu Plano Trienal 2017-2019, inseriu uma ação transversal a todas as suas seções relativa ao desenvolvimento de um processo de autoavaliação do seu desempenho e, por deliberação do Plenário Geral de 10.05.2017, aprovou a sua realização, com utilização da ferramenta SAI-PMF¹ - *Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework*.

O objetivo deste exercício foi o de identificar áreas onde o Tribunal de Contas pode melhorar o seu desempenho e organização, tendo em vista habilitar o Tribunal a formular um plano de execução de medidas de melhoria, designadamente no quadro do Plano Trienal 2020-2022.

Com o presente documento divulgam-se os resultados deste processo de autoavaliação, que abrangeu o Tribunal e os seus Serviços de Apoio (sede e secções regionais) no período temporal de 01.01.2015 a 30.06.2017.

As metodologias utilizadas foram a análise documental, realização de entrevistas, lançamento e tratamento de inquérito, organização de grupos de discussão e a revisão de dossiês de auditoria e de outras ações de controlo, bem como de processos jurisdicionais e outros selecionados de acordo com o plano da amostra, num total de 381 processos.

O processo foi objeto de controlo de qualidade pela Comissão Permanente e de certificação de qualidade pela *INTOSAI Development Initiative* (IDI), cujo certificado se anexa.

2. O Desempenho Global do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é uma instituição superior de controlo financeiro e jurisdicional com garantias de independência e desempenha uma ação importante de promoção da transparência e boa gestão financeira das entidades do setor público e dissuasora de más práticas, através dos resultados das suas auditorias e das correspondentes recomendações formuladas, bem como da ação da fiscalização prévia e das decisões dos processos jurisdicionais.

¹ Aprovada pela INTOSAI em dezembro de 2016 e direcionada para a avaliação das Instituições Superiores de Controlo (ISC) em sintonia com a ISSAI 12 - “*Valores e Benefícios das ISC: fazer a diferença na vida dos cidadãos*”.

Salienta-se a percepção positiva que os *stakeholders* manifestaram sobre a independência e a qualidade do trabalho que o Tribunal desenvolve, a relevância e o rigor da função de fiscalização prévia, dos relatórios de auditoria e das decisões jurisdicionais. Todavia, a celeridade e tempestividade dos relatórios de auditoria, a comunicação com os auditados e, de um modo geral, com a sociedade civil pode ser aperfeiçoada com vista a otimizar a oportunidade e o conhecimento das conclusões e recomendações formuladas para melhoria das finanças públicas.

O Tribunal dispõe de um planeamento e de um ambiente de controlo organizacional que lhe permitem identificar os seus objetivos estratégicos e selecionar as suas atividades de fiscalização e auditoria, bem como assegurar a sua realização com respeito pelas normas de auditoria, por valores éticos e com qualidade, bem como prestar contas anualmente por todo o trabalho realizado e o dinheiro público utilizado.

O Tribunal exerce o controlo financeiro e jurisdicional com respeito pelos padrões legais aplicáveis, realiza auditorias financeiras, de resultados e de conformidade, porém não utiliza como prática corrente e generalizada uma metodologia de risco. Acresce, também, a não aprovação, em consistência com as normas de auditoria das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI), de manuais de auditoria financeira e de conformidade com vista à atualização das normas e procedimentos.

Existe uma preocupação crescente em dotar o Tribunal de Contas de recursos humanos adequados bem como aprovar planos de formação que permitam o desenvolvimento profissional e a atualização sobre normas e métodos de auditoria e demais matérias conexas com a missão do Tribunal.

3. Desafios e Oportunidades de Melhoria

Os principais desafios que atualmente se apresentam ao Tribunal de Contas são o exercício do controlo financeiro e jurisdicional da boa aplicação dos dinheiros públicos, num momento de profunda reforma dos sistemas orçamental e contabilístico das administrações públicas em curso e da recente atribuição ao Tribunal da competência para certificar a Conta Geral do Estado.

Neste contexto, constituem oportunidades de melhoria especialmente relevantes para o Tribunal de Contas:

- A atualização e adequação do quadro legal de referência da ação do Tribunal, à evolução do ambiente externo e às expectativas dos *stakeholders*;
- A reponderação e melhoria do processo de planeamento, por via da definição de prioridades comuns a toda a instituição sustentadas em metodologias de planeamento e análise de risco robustas;

- A adequação à nova lógica orçamental, que aponta no sentido do reforço da orçamentação por programas, com uma maior importância do controlo e do exame da eficácia dos programas e das políticas públicas;
- O acompanhamento das políticas públicas e a fiscalização da alocação de recursos públicos tendo presente os objetivos de desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030 das Nações Unidas;
- A capacitação do Tribunal para certificar a Conta Geral do Estado, com enfoque na especialização dos recursos humanos, na disponibilização de meios técnicos e de suporte de informação adequados, bem como na certificação de qualificações profissionais;
- Uma maior harmonização dos procedimentos entre as diversas áreas do Tribunal com investimento acrescido em sistemas de informação adequados;
- O aprofundamento do sistema de controlo de qualidade dos produtos do Tribunal, bem como da função de auditoria interna;
- O aperfeiçoamento do sistema de controlo ético;
- A atualização dos manuais de auditoria financeira e de conformidade com respeito pelas ISSAI;
- A aprovação e implementação de uma estratégia de gestão de recursos humanos adequada aos novos desafios que se colocam ao Tribunal;
- A exigência de maior efetividade no regime de responsabilidade financeira.

4. Introdução de Melhorias e Desenvolvimento da Capacidade do Tribunal

Concomitante e subsequentemente ao processo de autoavaliação, o Tribunal desenvolveu ou iniciou algumas reformas com vista à melhoria do seu desempenho e que concorrem de forma direta ou indireta para a superação de alguns dos aspetos identificados como necessitando de melhorias, designadamente:

- **Indicadores institucionais de medição de desempenho** – Aprovados por despacho do Presidente, e já utilizados na avaliação da execução do Plano Anual de 2017;
- **Novo Regulamento do Tribunal** – Enquadra normativamente algumas situações que careciam de clarificação, designadamente a adequação à lei (nomeadamente a certificação da CGE, prevista na Lei de Enquadramento Orçamental) e ao quadro de referência internacional (ISSAI);
- **Reorganização das Áreas de Responsabilidade da 2ª Secção** – Com base em critérios temáticos para adequar a organização aos novos desafios e competências e facilitar a realização de ações horizontais e abrangentes;

- **Estratégia para a certificação da Conta Geral do Estado** – Definição de algumas das suas linhas gerais e criação de uma Área de Responsabilidade para o efeito;
- **Constituição e operacionalização da Comissão de Normas de Auditoria** – Com um mandato claro para complementar o quadro metodológico de referência para realização das auditorias;
- **Ultimação de projetos de informatização** – Processos de auditoria, de prestação de contas e do visto;
- **Elaboração de instruções para a prestação de contas de acordo com os novos referenciais contabilísticos** – Processo de discussão pública já concluído;
- **Estratégia de comunicação** – Definição das orientações e valores que deverão nortear o relacionamento do Tribunal com todos os *stakeholders*, incluindo os cidadãos. Visa-se acentuar a importância do Tribunal de Contas e da sua ação como contributo inquestionável para uma boa gestão pública, de acordo com as exigências do rigor e transparência;
- **Recrutamento de pessoal** – Início em 2018 de procedimentos concursais visando o recrutamento de novos funcionários para funções de controlo financeiro;
- **Revisão da LOPTC** – Constituição de um grupo de trabalho encarregue de elaborar proposta de reforma da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas;
- **Saúde no trabalho** – Celebração de contrato de prestação de serviços;
- **Carta Ética do Tribunal de Contas** – Aprovada em Plenário Geral de 14 de dezembro de 2018;
- **Reforma do processo de planeamento estratégico** – Com reforço da análise de risco e reestruturação dos sistemas de informação.

DECLARAÇÃO DE GARANTIA DE QUALIDADE (IDI)

SAI Performance Report of the Tribunal de Contas of the Republic of Portugal dated October 2018

Independent Review Statement

The INTOSAI Development Initiative (IDI), as operational lead on SAI PMF, provides support to SAI PMF assessments where requested. Such support includes conducting independent reviews (IR) of draft assessment reports. A request for such an IR was received from the President of the Tribunal de Contas, Counsellor Vitor Caldeira.

This SAI Performance Report (SAI-PR) was prepared by Counsellors António Fonseca da Silva and José Mouraz Lopes who led and directed the self-assessment work, and by Deputy Director-General, Márcia Vala, the chief auditors Telmo Mendes, Helena Santos, Luís Filipe Paixão and Nuno Martins Lopes. All team members have received training in the application of the SAI-PMF methodology.

The draft of the report was approved by the Standing Committee of the Tribunal de Contas, which is composed of the President, Vice president and a Judge Counsellor representing each of the Court of Audit Chambers.

In compliance with recommended SAI PMF methodology, the Head of Tribunal de Contas received the draft report for review and official comment with the objective of ensuring that the report is factually correct.

The Independent review arranged by IDI was carried out by Bill Burnett, IDI certified SAI PMF independent reviewer, who had no responsibility for preparing the SAI-PR, and is considered to have the appropriate knowledge and experience necessary for this task. The objective of this review was to ensure that the SAI PMF methodology had been adhered to, that the evidence in the SAI-PR was sufficient to justify the indicator scores, that the analysis was consistent with the evidence, and that the executive summary was consistent with the analysis in the rest of the SAI-PR. The review concluded that all objectives have been satisfactorily met in the final report dated October 2018. In arriving at this conclusion, the independent reviewer has relied on the quality control processes of the assessment team and the quality assurance processes of the SAI to ensure that the facts on which the conclusions are based are reliable and accurate.

All significant matters raised during the independent review process have been addressed in this version of the SAI-PR.

Prepared by: Bill Burnett

Date: 30 November 2018