



PLANO ESTRATÉGICO TRIENAL

(EXTRATO)

2023-2025

Tribunal de Contas

PLANO
ESTRATÉGICO
TRIENAL
2023-2025

EXTRATO

LISBOA - 2022

MISSÃO

A missão do Tribunal de Contas é, nos termos da Constituição e da Lei: fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as Contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela Lei (Artigo 214º da Constituição; Artigo 1º da LOPTC).

Incumbe ainda ao Tribunal certificar a Conta Geral do Estado a partir do exercício de 2023 (Artigo 66º, n.º 6 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto).

Na realização da sua missão, o Tribunal de Contas contribui para o desenvolvimento sustentável das finanças públicas.

VISÃO

Um Tribunal de Contas ao serviço dos cidadãos e dedicado ao controlo, melhoria, integridade e responsabilidade da gestão financeira pública.

VALORES

Independência | Integridade | Responsabilidade | Transparência



NOTA DE APRESENTAÇÃO

O Plano Estratégico para o período 2023-2025, que apresento, estabelece o quadro de referência para a atividade a desenvolver nos próximos três anos e resultou de um processo de reflexão profunda e participada.

A sua preparação rigorosa com base num modelo de planeamento consolidado, que incluiu um processo de análise de riscos para identificação e priorização de ações e projetos, ocorreu num contexto de grande incerteza e imprevisibilidade quanto à evolução dos impactos da guerra em curso na Europa e da pandemia de Covid-19.

Por isso, mas também porque, num mundo globalizado, suscetível a fenómenos naturais e em acelerado desenvolvimento digital, estamos em constante mudança com novos e complexos desafios, este plano estratégico foi estruturado com flexibilidade suficiente para acomodar eventuais atualizações, assegurando-se, assim, a oportunidade e relevância das ações de controlo executadas.

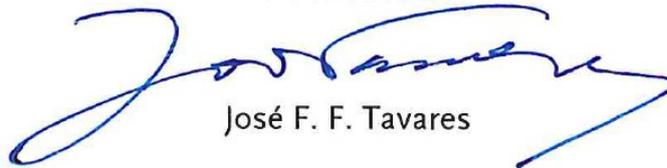
O Tribunal adotou três Objetivos Estratégicos que refletem o firme empenho em contribuir ativamente para o desenvolvimento sustentável das finanças públicas, fomentando a boa gestão dos recursos públicos, promovendo a responsabilidade e a prestação de contas e robustecendo, através dos mais elevados padrões de qualidade, a sua atuação no cumprimento do respetivo mandato.

Os Eixos Prioritários de Ação identificados visam responder aos riscos e desafios que se apresentam como mais relevantes, entre os quais, designadamente, os relativos à sustentabilidade, cobertura e qualidade dos serviços públicos das áreas sociais, ao controlo das reformas e investimentos com financiamento europeu, à simplificação administrativa e transformação digital, às alterações climáticas e transição energética, à

descentralização de competências e à preparação do processo de certificação da Conta Geral do Estado.

Estou certo de que o Tribunal, firmado nos seus valores de Independência, Integridade, Responsabilidade e Transparência e apoiado neste instrumento estratégico, continuará a contribuir para a melhoria, integridade e responsabilidade da gestão financeira pública e para reforçar a confiança dos cidadãos.

O Presidente



José F. F. Tavares

ÍNDICE

I. ANÁLISE DO AMBIENTE.....	9
1. INTRODUÇÃO.....	9
2. AMBIENTE EXTERNO / NACIONAL E INTERNACIONAL.....	9
3. AMBIENTE INTERNO / CAPACIDADE OPERACIONAL	13
II. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E EIXOS PRIORITÁRIOS DE AÇÃO	17

I. Análise do Ambiente

1. INTRODUÇÃO

O Plano Estratégico Trienal do Tribunal de Contas para 2023/2025 resulta da identificação dos fatores que influenciam a respetiva atividade e desempenho a médio prazo após um percurso participado, em que foram envolvidos todos os que contribuem para os resultados da Instituição – Juízes Conselheiros, Procuradores-Gerais Adjuntos, dirigentes e demais trabalhadores –, bem como destinatários da atividade do Tribunal, de que se salienta a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças.

Nesta análise do ambiente, identificam-se pontos fortes, mas também outros que carecem de melhoria. Há fatores críticos, nos planos externo e interno, que podem configurar constrangimentos de atuação e/ou desafios e oportunidades.



Foi a partir destes elementos que se delinearão as perspetivas de desenvolvimento e melhoria da Instituição, a fim de que a mesma consolide o seu papel na promoção da boa gestão pública, através do valor criado pelo controlo e apreciação da utilização dos recursos públicos.

2. AMBIENTE EXTERNO / NACIONAL E INTERNACIONAL

Em tempos que são exigentes para o governo e para a gestão pública, espera-se que os Tribunais de Contas e Instituições Congéneres mantenham a atenção à regularidade e bom desempenho na afetação dos recursos públicos. A ação do Tribunal de Contas é, em parte, baseada no

princípio da seletividade, em particular quando se destina a apreciar a qualidade da gestão pública. Assim, a seleção das ações a desenvolver deve orientar-se por critérios de risco e de oportunidade, entre os quais avultam os fatores que influenciam o rumo das finanças públicas.

O Tribunal de Contas tem procurado focar a sua atividade programável, designadamente, nas áreas que representam maiores desafios em termos de sustentabilidade financeira, dimensão dos fundos utilizados, prioridades das políticas públicas, acesso e qualidade dos serviços prestados e suscetibilidade de desvios à conformidade. Estas áreas sofrem a influência dos factos políticos e económicos, sobretudo num contexto, como o atual, em que os mesmos reclamam políticas públicas que envolvem reforçados serviços, apoios e estímulos, os quais agravam a pressão sobre as finanças públicas.

Deste modo, para que o Tribunal de Contas assegure adequadamente o exercício da sua missão e se oriente para o futuro, há que ter em conta as tendências que têm ou podem ter impacto, seja em termos de políticas públicas nacionais, seja quanto aos desenvolvimentos europeu e mundial.

Na análise do ambiente externo consideram-se as ameaças – elementos externos à organização que podem ser desvantajosos – e as oportunidades – aspetos exteriores à Instituição que se podem mostrar favoráveis e potenciadores do sucesso na prossecução dos objetivos.

Neste contexto, elencam-se de seguida componentes do ambiente que podem envolver o Tribunal de Contas nos próximos três anos.

2.1. As finanças públicas são influenciadas pela evolução no Mundo, na Europa e no País

- Uma das principais características do atual ambiente externo é a complexa e incerta situação internacional, em vários planos.

A guerra entre a Federação Russa e a Ucrânia modificou significativamente os equilíbrios internacionais, podendo implicar, para Portugal, um acréscimo de despesa e/ou responsabilidades na área da Defesa e da Segurança.

Acrescem dificuldades e custos acrescidos no fornecimento energético e na distribuição de alimentos, subida da inflação e altas taxas de juro, com as inerentes consequências nas economias e nas finanças públicas.

Ainda no âmbito das consequências a longo prazo, antecipam-se alterações significativas na União Europeia.

Esta incerteza pode influenciar fortemente este Plano Estratégico, levando à eventual necessidade de ajustamentos e atualizações das prioridades ora estabelecidas.

- Vivemos ainda também as consequências da pandemia de covid 19, em fase descendente, mas continuando a envolver especial atuação do Estado e pressionando os orçamentos, a que acresce a necessidade de atenuar as consequências do adiamento de variados procedimentos de saúde então considerados não prioritários.
- Os fatores acima referidos acentuam uma tendência, que já antes se verificava, de perda de competitividade da economia portuguesa perante os parceiros da União Europeia, bem como de abrandamento do ritmo de crescimento económico.
- É inegável que os recursos financeiros aplicados nas várias áreas de governação têm vindo a crescer. No entanto, há também um sentimento generalizado de que a qualidade de serviços públicos prestados se tem degradado e de que as entidades públicas têm uma capacidade de resposta cada vez mais frágil às necessidades que visam satisfazer.
- Por outro lado, assiste-se a uma crescente transformação tecnológica na sociedade e na administração pública, conducente a diferentes formas de organizar e prestar os serviços públicos e de preparar e desenvolver os respetivos procedimentos de decisão. Esta transformação, que se acelerou durante o período da pandemia, acarreta significativas oportunidades, mas também relevantes riscos, designadamente quanto à correção dos algoritmos subjacentes e à cibersegurança.
- No plano nacional, ocorreram ainda alterações legislativas na área da contratação pública, inicialmente por força da emergência provocada pela pandemia e, mais recentemente, com o propósito de agilizar procedimentos para execução atempada do financiamento europeu e para realização de algumas prioridades políticas. Essas alterações, no sentido da desregulação e atenuação procedimental, elevaram os riscos no âmbito da contratação pública e implicam transformações no modelo de controlo do Tribunal nesse âmbito, especialmente se se confirmar a tendência para a sua perpetuação e generalização

2.2. Dar a atenção devida aos riscos que são, simultaneamente, OPORTUNIDADES!

Existem questões e temas na sociedade que, acentuando os riscos na gestão pública, constituem, simultaneamente, oportunidades para o Tribunal de Contas reforçar a relevância do seu controlo, indo ao encontro das expectativas dos cidadãos e outros *stakeholders*.

Salientam-se, nas circunstâncias que se vivem:

- O novo Quadro Financeiro Plurianual Europeu e Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – O próximo período estratégico coincide com um reforço assinalável do volume de fundos europeus aplicados em Portugal, existindo um sentimento generalizado de preocupação quanto à sua execução regular e tempestiva.
- O ressurgimento de necessidades coletivas no âmbito da defesa e da segurança, com eventuais implicações orçamentais, a que se seguem as correspondentes expectativas e necessidades de controlo.
- As maiores necessidades de apoio do Estado às empresas, cidadãos e famílias com exigência de utilização regular e eficaz.
- O processo de descentralização de atribuições e competências para as Autarquias Locais e entidades intermunicipais, enquanto fator crítico no âmbito da provisão justa de serviços públicos e do equilíbrio das finanças públicas.
- O atraso na implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e na apresentação de uma Conta Geral do Estado em modelo de acréscimo, que permita a sua certificação, e de uma orçamentação por programas que permita o controlo dos seus resultados.
- Uma centralidade cada vez mais acentuada no que toca às questões relacionadas com o ambiente e as alterações climáticas, área consumidora de significativos recursos públicos.
- O impacto do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no mercado de trabalho, como a recente iniciativa relacionada com a Agenda do Trabalho Digno, e nos sistemas de

proteção social em Portugal, num contexto demográfico adverso e de riscos para a sustentabilidade dos sistemas públicos de proteção social.

2.3. Um controlo que deve ser melhor integrado

Todas as temáticas acima referidas devem suscitar a atenção do Tribunal de Contas, enquanto instituição superior de controlo financeiro externo. No entanto, a análise do ambiente também evidencia a necessidade de clarificar e aperfeiçoar a articulação das várias instâncias de controlo.

Desde logo, a legislação e as políticas adotadas têm procedido à multiplicação de unidades de monitorização e fiscalização, nem sempre sendo muito claras ou operacionais as respetivas atribuições, valor acrescentado e afetação de recursos.

Por outro lado, a articulação com o sistema de controlo interno, embora prevista na lei, carece de maior operacionalização. Sinaliza-se a necessidade de reforço da partilha de planos de ação e aproveitamento mútuo dos trabalhos desenvolvidos pelo controlo interno e pelo controlo externo, numa ótica de otimizar os ciclos de controlo e, simultaneamente, evitar áreas insuficientemente controladas ou sobrecarga dos serviços públicos pela realização de trabalhos de auditoria redundantes.

3. AMBIENTE INTERNO / CAPACIDADE OPERACIONAL

O eficaz desenvolvimento das missões de controlo e jurisdição do Tribunal de Contas exige que a Instituição se organize e atue de forma ótima, apostando na melhoria contínua dos seus processos e métodos. Em particular, a qualidade dos seus trabalhos envolve a permanente atualização das metodologias utilizadas, a incorporação dos desenvolvimentos tecnológicos que permitem ganhos de eficiência e eficácia e uma cada vez maior oportunidade das intervenções.

Nesta perspetiva, a identificação das características positivas da Instituição e o reconhecimento das suas fraquezas promove uma cultura de desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuos, favorecendo a procura da excelência.

3.1. Uma Instituição com pontos fortes sólidos e duradouros

Os aspetos mais sólidos e positivos da Instituição que ressaltaram dos contributos recebidos complementam os que já tinham sido referenciados nos dois anteriores períodos estratégicos, concretizando-se, sinteticamente, nos seguintes **pontos fortes**, que sustentam a solidez e prestígio do Tribunal:

- Independência face aos diversos poderes, traduzida na imparcialidade e isenção das suas posições.
- Perceção favorável pelos cidadãos e outros *stakeholders* quanto à credibilidade, rigor e qualidade dos trabalhos, sendo uma Instituição geradora de Confiança.
- Reconhecimento e visibilidade concretizados no debate público de muitos dos seus relatórios de auditoria e decisões, na presença nos meios de comunicação social e na imagem internacional na comunidade das Instituições Superiores de Controlo.
- Relevância e objetividade do trabalho desenvolvido, assente num elevado padrão institucional de qualidade e exercendo uma função dissuasora de más práticas.
- Corpo técnico qualificado, com espírito institucional e de defesa do interesse público.
- Intervenção construtiva, em especial através das suas recomendações, para a melhoria da gestão das finanças públicas.
- Capacidade de adaptação a situações novas, seja no plano da gestão interna, seja na atividade de controlo.
- Transparência e abertura à sociedade, através da publicitação e divulgação dos trabalhos e da realização de eventos técnicos (nacionais e internacionais) sobre temas relacionados com o seu mandato de controlo externo das finanças públicas.
- Quadro ético e deontológico sólido em permanente atualização e melhoria.

3.2. A melhoria contínua em aspetos chave para a gestão interna permitirá reforçar o valor e o impacto da intervenção do Tribunal

A análise efetuada permitiu identificar algumas áreas cujo aperfeiçoamento progressivo pode potenciar o valor e relevância do controlo exercido pelo Tribunal de Contas, merecendo conseqüentemente um investimento no próximo período estratégico. Elencam-se de seguida os que se apresentam com maior potencial de impacto:

-  A reorganização dos Serviços de Apoio e a revisão do seu estatuto, em especial das carreiras do atual Corpo Especial de Fiscalização e Controlo, de modo a otimizar a organização, gestão e retenção dos recursos humanos.
-  No âmbito da gestão dos recursos humanos, sinalizam-se, em particular, o rejuvenescimento, a rotação e o crescente investimento na formação profissional, designadamente nas áreas das metodologias e das competências digitais.
-  Um forte investimento na transição digital, que deve assegurar a continuação do processo de desmaterialização de toda a sua atividade, a automatização dos seus vários processos, a utilização generalizada de ferramentas de auditoria em ambiente digital e do tratamento e análise de dados, a transformação digital de processos e a introdução de mecanismos de inteligência artificial.
-  O aprofundamento da comunicação interna e de trabalho colaborativo.
-  A continuidade do processo de melhoria das instalações de modo a providenciar maior conforto e ergonomia no exercício de funções.
-  O incremento de modelos de organização interna que favoreçam a transversalidade, a multidisciplinariedade e a partilha de conhecimento e experiências.
-  O aprofundamento dos processos de planeamento das atividades de controlo, designadamente com o objetivo de prevenir redundâncias e garantir a oportunidade e a celeridade das ações de controlo, relevando-se a articulação com o sistema de controlo interno.
-  A promoção de um adequado equilíbrio entre os diferentes tipos de auditorias e outras formas de controlo, de modo a que seja efetuada a fiscalização da utilização dos recursos públicos em diferentes dimensões, como, por exemplo, na ótica financeira e

da legalidade, e/ou do desempenho, na perspetiva da avaliação e divulgação de áreas de risco e no plano da avaliação das reformas em curso, entre outras.

-  A adoção de medidas para avaliar a execução e o acompanhamento dos programas de fiscalização.
-  A simplicidade e clareza na linguagem, designadamente na comunicação com as entidades sujeitas ao controlo do Tribunal.
-  Maior evidenciação das boas práticas identificadas nas ações de controlo.
-  Melhor explicitação da ponderação feita quanto às dificuldades dos auditados e às explicações por eles fornecidas em sede de contraditório.
-  Maior aproveitamento do acervo de informação resultante do processo de acompanhamento das recomendações do Tribunal.

II. Objetivos Estratégicos e Eixos Prioritários de Ação



Da análise conjugada do diagnóstico do ambiente e da identificação e da classificação dos riscos externos e internos face ao respetivo impacto e probabilidade resulta a estratégia a seguir pelo Tribunal de Contas no período 2023-2025, ancorada em Objetivos Estratégicos (OE), por sua vez concretizados em Eixos Prioritários de Ação, que vão constituir a base para a definição das ações e projetos a desenvolver no triénio.

Os Objetivos Estratégicos desenvolvem-se à volta de três pilares decisivos para a ação do Tribunal:



**Controlo
da Gestão**



**Rigor e
Responsabilidade**



**VALOR E
IMPACTO**

OE 1 – Controlo da Gestão

Fomentar uma gestão de recursos públicos rigorosa, eficiente, sustentável e focada em resultados

A utilização legal e eficiente dos recursos públicos é vital para o desenvolvimento sustentável do país e para a confiança dos cidadãos no Estado.

O Tribunal de Contas empenha-se em ser promotor desse intento, através do seu controlo externo independente, cada vez mais atento, tempestivo e focado em áreas relevantes.

Eixos Prioritários de Ação:

- 1.1. Intensificar o controlo nas áreas de maior risco e dimensão financeira.
- 1.2. Reforçar o controlo nas áreas da Saúde, Segurança Social e Educação, relativamente ao financiamento, sustentabilidade, acesso, cobertura e qualidade dos serviços.
- 1.3. Acompanhar e auditar programas e reformas, designadamente as referentes à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e dos sistemas contabilísticos, à descentralização de competências para as Autarquias Locais e para as entidades intermunicipais, à simplificação administrativa e à transformação digital.
- 1.4. Auditar a organização e gestão de recursos na Administração Pública e noutras entidades sujeitas ao controlo do Tribunal.
- 1.5. Reforçar o controlo das reformas e investimentos com financiamento europeu, designadamente no âmbito dos quadros financeiros plurianuais e do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).
- 1.6. Auditar a implementação nacional de medidas relacionadas com compromissos internacionais, em especial os derivados da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.
- 1.7. Auditar as medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas e a transição energética.
- 1.8. Continuar a acompanhar e auditar as medidas de resposta à pandemia Covid-19.
- 1.9. Reforçar a apreciação de políticas públicas, designadamente da respetiva formulação, implementação e avaliação, contribuindo para a melhoria do sistema, estruturas e mecanismos de governança pública.

OE 2 – Rigor e Responsabilidade

Promover a responsabilidade e a prestação de contas dos gestores de recursos públicos, assegurando o seu controlo tempestivo e sistemático.

Os gestores dos recursos públicos têm o dever de, com total transparência, prestar contas aos cidadãos pela sua utilização rigorosa e pelos resultados obtidos (*accountability*).

O Tribunal de Contas desenvolve o controlo adequado a promover a transparência, fiabilidade e rigor da gestão financeira pública, através, designadamente, do exame da prestação de contas, da auditoria de conformidade e financeira e da efetivação de responsabilidades por infrações financeiras.

Eixos Prioritários de Ação:

- 2.1. Reforçar o controlo da legalidade e conformidade dos contratos públicos e dos atos e operações de gestão financeira geradores de despesa ou representativos de encargos e responsabilidades públicas.
- 2.2. Reforçar a auditoria e verificação de contas às entidades sujeitas à jurisdição e controlo do Tribunal, incluindo as que abrangem contratos e atos que reclamem um controlo de legalidade e conformidade.
- 2.3. Prosseguir a preparação do processo de certificação de contas públicas.
- 2.4. Auditar sistemas de informação e algoritmos de suporte a processos críticos de gestão de recursos públicos.
- 2.5. Avaliar, na medida do adequado, a integridade da gestão e a adoção de medidas necessárias a prevenir a fraude e a corrupção.
- 2.6. Promover o reforço do acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal.
- 2.7. Aumentar a eficácia no apuramento de eventuais infrações financeiras e na efetivação da sua responsabilidade.
- 2.8. Aumentar a eficácia do tratamento de denúncias.

OE 3 – Valor e Impacto

Robustecer a qualidade, oportunidade e relevância do Tribunal para as finanças públicas

O controlo do Tribunal de Contas é eficaz sempre que cria impacto e valor nas finanças públicas.

O Tribunal ambiciona continuar a executar as suas competências com os mais elevados padrões de qualidade, promovendo as melhorias necessárias para a elevação contínua da sua capacidade técnica para reforçar a clareza, oportunidade e relevância da sua atividade.

Eixos Prioritários de Ação:

- 3.1. Simplificar e harmonizar procedimentos internos para incrementar a eficiência, a eficácia, a oportunidade e a celeridade do Tribunal.
- 3.2. Continuar a implementação da estratégia de recursos humanos adequada às necessidades do Tribunal, nomeadamente as relacionadas com a atividade de controlo e com o rejuvenescimento dos seus quadros técnicos.
- 3.3. Reforçar a capacitação técnica em competências digitais e metodológicas.
- 3.4. Prosseguir a transição digital do Tribunal de Contas, promovendo a desmaterialização dos seus processos; a digitalização/automação dos mesmos, incluindo a sua tramitação e gestão em plataforma eletrónica e o reforço da utilização de ferramentas digitais nas atividades de fiscalização; a transformação digital dos processos, com recurso a novas metodologias e ferramentas digitais de inteligência artificial; e o reforço da segurança da informação.
- 3.5. Reforçar o impacto e o valor da atividade desenvolvida pelo Tribunal mediante a divulgação de informação sistematizada e com objetivos pedagógicos, junto das entidades sujeitas à jurisdição e controlo do Tribunal de Contas e dos cidadãos.
- 3.6. Reforçar as boas práticas institucionais, com ênfase na conduta profissional ética e de integridade e na responsabilidade social.
- 3.7. Reforçar o contributo do Tribunal no âmbito da capacitação institucional de instituições congéneres, designadamente as de língua portuguesa, bem como no domínio das funções jurisdicionais.
- 3.8. Promover a eficiência nas atividades de suporte (instrumentais) ao Tribunal de Contas.