



TRIBUNAL  
DE CONTAS



PLANO TRIENAL  
2017/2019

(Extrato)

LISBOA - 2016

## Ficha Técnica

### Direcção

**Vitor Caldeira**

*Presidente  
do  
Tribunal de Contas*

### Coordenação Geral

**José Mira Mendes**

*Juiz Conselheiro*

### Coordenação

**José F. F. Tavares**

*Diretor-Geral*

### Equipa Técnica

**Coordenação**

**Eleonora Pais de Almeida**  
*Auditora-Coordenadora (DCP)*

**Conceição Ventura**

*Auditora-Chefe*

**Ana Paula Valente**

**Maria Luísa Junior**

**Paulo Andrez**

**Lucia Gaspar**

*Apoio administrativo*

## Nota de Apresentação

O Programa Trienal para 2017 a 2019, aprovado pelo Plenário Geral, foi desenhado tendo em conta os desafios decorrentes da crise financeira e restrições orçamentais que Portugal continuará a enfrentar, a **reforma profunda dos sistemas orçamental e contabilísticos** das administrações públicas em curso e a recente atribuição ao Tribunal da competência para **certificar a Conta Geral do Estado (CGE)**.

Os Objetivos Estratégicos adotados e as correspondentes Linhas de Ação Estratégica refletem as prioridades do Tribunal, enquanto Instituição Superior de Controlo externo e independente das finanças públicas constitucionalmente consagrada e alinham-se pelas **melhores práticas internacionais**. O funcionamento do Tribunal de Contas deve ser exemplar, designadamente em matéria de processos de **governança**, de valorização do **comportamento ético** dos colaboradores e da **administração** eficiente dos recursos que lhe são atribuídos, aspetos também refletidos neste Programa.

Entre os elementos potenciadores de um maior impacto da ação do Tribunal nas Finanças Públicas e na Sociedade em geral destacam-se:

- O investimento numa **comunicação** cada vez mais eficaz relativamente ao trabalho do Tribunal junto dos seus principais destinatários, *maxime* os cidadãos;
- A permanente preocupação em atuar nas **áreas de maior risco** para as finanças públicas, como é o caso da despesa social (educação, saúde e segurança), da despesa com o setor financeiro, da aplicação e execução dos Fundos Europeus e do endividamento público;
- O desenvolvimento da auditoria financeira à luz dos novos regimes contabilísticos e da competência para a certificação da CGE e respetivas exigências em matéria de saberes e recursos;
- O aperfeiçoamento permanente dos produtos do Tribunal e do seu **controlo de qualidade**.

Enquanto Instituição com **poderes plurais** - que vão da fiscalização prévia à auditoria externa e independente e à função jurisdicional de efetivação das responsabilidades financeiras - o Tribunal de Contas entende dever atuar como **entidade única**, articulando e complementando as suas atividades no sentido da otimização da gestão dos bens e dinheiros públicos. Insere-se neste quadro a previsão de um conjunto de **ações estratégicas transversais** que suscitem o empenhamento de todas as Secções do Tribunal e correspondentes serviços de apoio com o objetivo último de melhorar a qualidade da ação do Tribunal no seu todo, em benefício dos cidadãos e de Portugal.

O Presidente,



Vítor Caldeira

## ÍNDICE

I - ENQUADRAMENTO.....	7
II - MISSÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	9
III - VISÃO .....	10
IV - VALORES.....	10
V - ANÁLISE DO AMBIENTE .....	10
VI - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS .....	16

## I - ENQUADRAMENTO

1. O **Tribunal de Contas** é um **Tribunal superior**, consagrado na Constituição como *órgão supremo de controlo externo independente das finanças públicas*.

As suas principais responsabilidades são verificar se os dinheiros e valores públicos são geridos de acordo com a lei e segundo princípios de **eficácia, eficiência e economia**, e, bem assim, **efetivar as responsabilidades** dos administradores e gestores desses bens (artigo 214º da Constituição e artigo 1º da Lei n.º 98/97, de 16 de agosto (LOPTC)).

Estas diferentes valências são prosseguidas através da **fiscalização prévia, concomitante e sucessiva** e mediante o **juízo** de responsabilidades financeiras dos gestores e utilizadores de dinheiros ou bens públicos.

Uma nova responsabilidade acaba de ser atribuída ao Tribunal pela Lei de Enquadramento Orçamental (Lei nº 151/2015, de 11 de setembro), que é a de proceder à **Certificação da Conta Geral do Estado a partir de 2019**, a efetuar com metodologias adequadas internacionalmente reconhecidas.

Entretanto, as administrações do Estado deverão implementar um novo sistema contabilístico (SNC-AP). A certificação das contas apresentadas ao Tribunal deverá generalizar-se e a gestão orçamental deverá organizar-se por programas no quadro de uma evolução cujos detalhes ainda se desconhecem, mas que suscitará um acompanhamento atento e importantes adaptações de parte do Tribunal.

2. Para corresponder às suas atribuições, o Tribunal de Contas está organizado em **cinco Secções**:

- ◆ Três na Sede

- A **1ª Secção**: Vocacionada para a fiscalização prévia e concomitante;

- A **2ª Secção**: Orientada para a fiscalização concomitante e sucessiva (Auditoria);
- A **3ª Secção**: Especializada na efetivação de responsabilidades financeiras, através de julgamentos.

◆ Duas **Secções Regionais** (Madeira e Açores) com competências genéricas nos três grandes mencionados domínios de ação.

3. A **jurisdição** do Tribunal de Contas abrange:

- ◆ Os serviços e entidades públicas administrativas e empresariais, aos níveis central, regional e local;
- ◆ As empresas e outras entidades privadas concessionárias de serviços e obras públicas ou que recebam dinheiros públicos, incluindo-se nestes as verbas provenientes da União Europeia.

4. O Tribunal de Contas é coadjuvado, na sua missão, por **Serviços de Apoio** dotados de recursos humanos qualificados, que suportam as atividades de fiscalização prévia e de auditoria e a gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e informacionais que lhe estão afetos.
5. O Plano Trienal, enquanto instrumento de planeamento estratégico de médio prazo, é **especialmente importante** para a instituição. A sua preparação requer que se percebam as vocações da organização e que se reflita sobre os caminhos do futuro, tendo em conta a realidade do país que se serve, os destinatários do trabalho do Tribunal e os cidadãos em geral.
6. As alterações para a gestão orçamental e para a contabilidade pública decorrentes da nova LEO e da introdução do SNC-AP são substanciais e impõem alterações muito relevantes nas práticas do Tribunal em matéria de apreciação das contas públicas.
7. Essas reflexões culminam na formulação de uma **estratégia da Instituição** para o período 2017-2019, tendo em consideração os fatores internos e externos que de

## Tribunal de Contas

---

uma forma mais intensa influenciam a sua atividade (ambiente). O exercício passa pela identificação de elementos chave para a organização, como sejam os respetivos pontos fortes, as oportunidades que se anteveem potenciadoras da atividade e que podem, ao mesmo tempo, contribuir para neutralizar ou minimizar os pontos fracos e as ameaças.

8. Em cumprimento do previsto no artigo 37º da LOPTC e no artigo 58º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, os **objetivos estratégicos** que enquadrarão a atividade do Tribunal no triénio 2017-2019 foram **aprovados pelo Plenário Geral** em 16 de maio de 2016, sob proposta da Comissão Permanente.
9. De acordo com os objetivos estratégicos estabelecidos, e com base nos planos setoriais trienais aprovados pelas Secções e no projeto apresentado pela Comissão Permanente, o Plenário Geral, em sessão de 23 de novembro de 2016, aprovou o presente Plano Trienal.
10. O processo de elaboração do projeto de Plano Trienal é de carácter participativo tendo-se iniciado pela realização de um inquérito. A todas as instâncias do Tribunal e dos seus Serviços de Apoio é dada ocasião para manifestar as suas opiniões e apresentar sugestões e ideias.

## II - MISSÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

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 de 2019 (Artigo 66º, n.º6 da LEO)

### III - VISÃO

Promover a verdade, a boa gestão, a legalidade e a responsabilidade nas finanças públicas

### IV - VALORES

O Tribunal de Contas almeja atingir a **excelência**, traduzida na qualidade dos trabalhos que apresenta e na sua **utilidade e pertinência** para a sociedade e para o País norteando-se, neste quadro, pelos seguintes Valores:

- ◆ Independência
- ◆ Integridade
- ◆ Imparcialidade
- ◆ Responsabilidade
- ◆ Transparência

### V – ANÁLISE DO AMBIENTE

Através de um processo participativo no qual foram envolvidos os Senhores Juízes Conselheiros, os Procuradores-Gerais Adjuntos, bem como os dirigentes e os trabalhadores dos Serviços de Apoio do Tribunal, foram identificados os principais eixos que caracterizam o ambiente interno e externo da organização, assim se traçando um diagnóstico que reflete os fatores passíveis de condicionar o desempenho da missão, tal como decorreu das percepções dos participantes no exercício de planeamento.

# Tribunal de Contas

---

## A. **Pontos Fortes**

Os contributos de todos os que participaram no exercício de planeamento estratégico (iniciado pelo inquérito realizado) levou à identificação das forças seguintes:

- a. **Credibilidade e imagem da Instituição**, traduzindo o reconhecimento de que os trabalhos do Tribunal são produzidos com independência, isenção e rigor técnico e revelando a perceção de que a opinião dos destinatários, designadamente os cidadãos sobre a atividade da Instituição, é positiva.
- b. **Independência e isenção institucional**, valores que são assegurados pelo estatuto jurídico-constitucional do Tribunal e dos seus juízes, pela autonomia técnica e pelo autogoverno.
- c. **Profissionalismo**, determinado pela existência de uma cultura de exigência profissional e de cumprimento de regras de conduta adequadas.
- d. **Especialização técnica e científica dos RH**, assente em:
  - i. Qualificações académicas e experiência profissional de nível elevado;
  - ii. Política de contínua formação profissional;
  - iii. Qualidade dos programas de acolhimento e integração do pessoal recém-chegado à Instituição.
- e. **Disseminação da informação e do conhecimento através da INTRANET**, com fácil acesso às metodologias de controlo aprovadas, às normas e métodos internacionalmente reconhecidos e a exemplos de boas práticas de instituições congéneres.
- f. **Valorização do comportamento ético**, designadamente através da colocação de questões éticas na agenda da Instituição (controlo das situações de acumulação de funções, eventuais incompatibilidades e inexistência de conflitos de interesses) e da existência de medidas e instrumentos de gestão tendentes a consolidar uma cultura de conduta ética, no sentido do cumprimento das obrigações decorrentes da **ISSAI 30** (Código de Ética da INTOSAI).

- g. Existência de uma **supervisão dos trabalhos** (de auditoria e outros) que acrescenta valor aos produtos do Tribunal e desempenha ainda uma relevante função formadora e pedagógica.

#### **B. Aspetos a melhorar**

Com base nas percepções dos participantes no exercício de planeamento identificou-se um conjunto de aspetos que carecem especialmente de reflexão com vista à obtenção de melhorias:

- a) A necessidade de garantir o desenvolvimento e a **harmonização das metodologias** e técnicas de auditoria e controlo aplicadas no seio da Instituição, em especial no que se refere ao exame das contas certificadas a serem apresentadas nos termos do SNC-AP.
- b) A preocupação em assegurar a **adequação dos sistemas de informação** às tarefas do Tribunal, em especial às de planeamento e relato no âmbito da **certificação de contas**.
- c) O **tempo de realização de auditorias** que, em consequência, deverá ser tomado como um fator fundamental a ter em atenção no momento da seleção, da definição e da determinação da extensão e do âmbito dos trabalhos a programar.
- d) Os procedimentos com vista à **efetivação de responsabilidades**, a qual é considerada como a forma mais eficaz de prevenir a má gestão e incorreta utilização dos dinheiros públicos e de impedir que se instale o sentimento de impunidade.
- e) **A rotação dos recursos humanos**, não só enquanto prática fundamental de redução dos riscos éticos mas também, como contributo inestimável para o enriquecimento profissional e para a obtenção de uma visão integrada da globalidade da atividade da Instituição.
- f) **A recompensa do mérito designadamente através do desenvolvimento nas carreiras**, vetor determinante para a motivação dos colaboradores que tem sido

muito limitado fundamentalmente devido a fatores externos relacionados com as medidas de austeridade.

- g) **A atuação perante os desempenhos desadequados**, que poderá ser mais consistente, assim contribuindo, também, para as diferenciações pelo mérito.

### **C. Fatores externos**

O Tribunal de Contas, como qualquer outra entidade, não é alheio a um conjunto de fatores, nacionais e internacionais, suscetíveis de influenciar a sua ação. Essas variáveis podem apresentar-se como oportunidades que se colocam ou ameaças a enfrentar e, uma vez conjugadas com os pontos fortes e com os aspetos a melhorar, constituem fatores críticos e relevantes para o sucesso do desempenho da Missão que lhe está cometida.

No processo de planeamento estratégico, é ainda importante identificar, como corolário da análise do ambiente externo, os desafios que se perfilam e o que se percebe que sejam as expectativas que a sociedade tem em relação à intervenção do Tribunal de Contas.

#### a) Caracterização

Dos diversos contributos apresentados no âmbito da preparação do Plano Trienal, assinala-se como elemento estruturante do ambiente envolvente, uma realidade ainda marcada pelos condicionalismos financeiros decorrentes dos compromissos assumidos pelo Estado Português no contexto da União Económica e Monetária e no quadro internacional, perante os credores institucionais.

Na sociedade portuguesa contemporânea, afetada pela austeridade e pela incerteza, assiste-se a uma **cada vez maior exigência em relação à qualidade das finanças públicas e à responsabilização pela respetiva gestão.**

Do mesmo modo, não pode ser ignorada a informação veiculada pelos *media* com influência na **perceção social da existência de níveis significativos de irregularidades financeiras e de corrupção em Portugal.**

A aprovação da **nova Lei de Enquadramento Orçamental** (LEO) – Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro – e do **Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas** – Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro –, apresentam importantes desafios para a atuação do Tribunal de Contas atendendo, designadamente, à previsão legal da certificação da Conta Geral do Estado, à transição para uma orçamentação por programas e às regras de relato financeiro e de certificação das contas públicas apresentadas ao Tribunal.

Assim, o Tribunal de Contas deve preparar-se para adequar a sua atividade às novas exigências que resultam para o controlo financeiro daqueles novos diplomas legais e da substancial legislação complementar a adotar, indispensável para a respetiva implementação no próximo Triénio.

Entretanto, o Tribunal deverá continuar a sua ação nas principais áreas de risco, considerando a materialidade, relevância social e impacto orçamental e financeiro. Destas, salientam-se:

- Despesa e sustentabilidade financeira do setor social (saúde, educação, e segurança social);
- Endividamento do “setor administrações públicas”;
- Apoios ao setor financeiro;
- Portugal 2020 – Programas Operacionais de execução de fundos europeus

#### b) Expetativas da Sociedade

Face ao quadro descrito e às perceções dos respondentes ao inquérito realizado, a sociedade esperará, essencialmente, que o Tribunal de Contas:

- Exerça um **controlo oportuno** face à ocorrência dos factos e que seja útil para a boa gestão das Finanças Públicas;
- Acompanhe a execução dos **grandes contratos públicos**;

## Tribunal de Contas

---

- Contribua para **prevenir as infrações financeiras, a fraude, a corrupção** e os atos de má gestão;
- **Assegure a adequada efetivação da responsabilidade financeira** dos gestores de dinheiros públicos;
- Desenvolva uma atividade que tenha **impacto**.

### c) Oportunidades e Desafios

Como resulta dos pontos anteriores o Tribunal enfrentará, no próximo triénio, desafios e oportunidades significativos.

Constituem desafios particularmente relevantes no triénio 2017-2019:

- ▶ **Capacitação** do Tribunal de Contas **para certificar** a Conta Geral do Estado, com enfoque nos seguintes aspetos:
  - (i) Especialização dos Recursos Humanos;
  - (ii) Disponibilização de meios técnicos e de suporte da informação adequados.
- ▶ Certificação de **qualificações profissionais**;
- ▶ **Adequação à nova lógica orçamental**, que aponta no sentido do reforço da orçamentação por programas, com uma maior importância do controlo e exame dos programas e das políticas públicas em termos de eficácia;
- ▶ **Reorganização da 2.ª Secção**.

### d) Ameaças

Os diversos contributos apresentados indicam que se mantêm para o triénio 2017-2019, como principais ameaças e riscos que o Tribunal de Contas enfrentará, os seguintes:

- ▶ Percepção dos destinatários dos trabalhos do Tribunal e dos cidadãos relativamente à sua eventual ineficácia na deteção da deficiente contabilização ou má utilização dos dinheiros públicos;
- ▶ Percepção por parte dos cidadãos de ineficácia do Tribunal de Contas na punição dos responsáveis por infrações financeiras;
- ▶ Sentimento de impunidade por parte dos agentes que cometem infrações financeiras não detetadas;
- ▶ Complexidade da certificação da Conta Geral do Estado, num contexto de reformulação profunda, em curso, dos sistemas contabilísticos e de relato financeiro do Estado.

## VI - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

### Objetivo Estratégico 1

Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas

### Objetivo Estratégico 2

Aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo do Tribunal

### Objetivo Estratégico 3

Consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado

# Tribunal de Contas

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 1

Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas

### Linhas de ação estratégica

01.01.	Apreciar a sustentabilidade das finanças públicas e controlar os défices orçamentais e o endividamento das administrações públicas (Central, Regional e Local) incluindo as entidades empresariais nelas enquadradas.
01.02.	Adequar o controlo da execução orçamental das administrações central, regional e local à nova Lei de Enquadramento Orçamental, aos novos regimes jurídico-financeiros e empresariais regionais e local, ao regime de assunção de compromissos e dos pagamentos em atraso e ao SNC-AP.
01.03.	Intensificar a realização de auditorias de resultados tendo em conta o impacto no desenvolvimento sustentável e centrar o exame do impacto das políticas públicas nas áreas e programas de maior relevância e risco apreciando liminarmente nas administrações central, regional e local, e entidades públicas reclassificadas, a pertinência, a solidez e a consistência dos indicadores de gestão adotados.
01.04.	Intensificar a realização de auditorias financeiras e de verificações de contas, individuais e consolidadas, das entidades contabilísticas que integram o perímetro de consolidação das administrações públicas, em especial tendo em vista a certificação da CGE e da CSS e a análise financeira do setor público administrativo alargado.
01.05.	Intensificar o controlo das descentralizações de competências financeiras do Estado para as autarquias locais, para as entidades intermunicipais e dos municípios para as freguesias.
01.06.	Generalizar a prestação eletrónica de contas a todas as entidades, adaptar e atualizar a respetiva plataforma ao SNC, SNC-AP e ao SNC-ESNL bem como os procedimentos de controlo automático das contas, sua tempestividade e validação.
01.07.	Realizar auditorias nos domínios de maior risco.
01.08.	Identificar, avaliar e comunicar os riscos associados aos processos de arbitragem na contratação pública

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 2**

Aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo do Tribunal

<b>Linhas de ação estratégica</b>	
02.01.	Agir como Instituição única, tendo em conta as funções e as especificidades de cada Secção.
02.02.	Intensificar o controlo do acolhimento das recomendações do Tribunal e a responsabilização pelo seu incumprimento.
02.03.	Aperfeiçoar os mecanismos de revisão e controlo da qualidade dos processos e dos produtos do Tribunal.
02.04.	Intensificar o desenvolvimento e a harmonização de metodologias e técnicas de auditoria e controlo com base nas normas e melhores práticas internacionalmente reconhecidas, designadamente através da revisão e atualização dos Manuais de Auditoria em vigor, valorizando a cooperação com as ISC da EU e com organizações internacionais.
02.05.	Aperfeiçoar a gestão da Ética
02.06.	Aperfeiçoar os processos de planeamento, avaliação e reporte do desempenho estratégico e das demais atividades do Tribunal
02.07.	Aperfeiçoar o exame dos contratos públicos e o controlo da respetiva execução.
02.08.	Considerar a inclusão da gestão da ética nas auditorias às organizações do sector público.
02.09.	Promover um melhor impacto da atuação do Tribunal junto dos órgãos de soberania, dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, dos órgãos executivos e deliberativos das Autarquias Locais, de outros órgãos constitucionais, das entidades auditadas, dos órgãos do controlo interno e dos demais interessados.
02.10.	Consolidar os sistemas de informação com vista à sua crescente acessibilidade, integração e à desmaterialização de procedimentos.
02.11.	Proceder a um exercício de autoavaliação do Tribunal, tendo em vista a identificação de riscos para a qualidade e a melhoria das suas capacidades de desempenho.
02.12.	Aperfeiçoar a governação e gestão do Tribunal e Serviços de Apoio
02.13.	Desenvolver uma estratégia de comunicação que consolide a imagem do Tribunal nas suas relações interna, externa e interinstitucional.

# Tribunal de Contas

## OBJETIVO ESTRATÉGICO 3

Consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a certificação da Conta Geral do Estado

### Linhas de ação estratégica

03.01.	Implementar um modelo operacional integrado para a emissão do Parecer e da Certificação da CGE que determine o contributo das Áreas de Responsabilidade e termos de realização prática.
03.02.	Introduzir as metodologias adequadas e as melhores práticas necessárias para dar resposta às novas exigências de controlo impostas pela LEO (no que respeita aos programas públicos, à Certificação da CGE e às EPRs), pelo novo regime jurídico e financeiro das Autarquias e Empresas Locais e pela transição para o SNC-AP, designadamente através da aprovação de Instruções visando assegurar a qualidade da prestação de contas individuais e consolidadas das entidades contabilísticas das administrações públicas central, regional e local.
03.03.	Adaptar a organização e o funcionamento do Tribunal e dos seus Serviços de Apoio às exigências do controlo decorrentes da LEO e à realização da Certificação da CGE 2018, a título experimental (obrigatória a partir de 2019).
03.04.	Recrutar ou contratar os serviços de um número suficiente de auditores experientes e devidamente qualificados na área da certificação de contas, preferencialmente profissionalmente certificados.
03.05.	Adotar um Plano de Desenvolvimento Profissional dos Recursos Humanos em auditoria financeira numa ótica patrimonial, de consolidação e de certificação de contas, e em auditoria de resultados, comportando a possibilidade de conhecer as melhores práticas em vigor no próprio Tribunal, em instituições congéneres ou em organizações internacionais.
03.06.	Adequar os sistemas de informação às ações de planeamento, execução e relato no âmbito da certificação de contas.
03.07.	Acompanhar os processos de implementação do SNC-AP e de centralização financeira dos serviços integrados das administrações central (Ministérios) e regionais e o respetivo processo de prestação de contas (entidades contabilísticas autónomas), identificando os riscos que poderão obstar à tempestiva apresentação da conta consolidada e à certificação.