

Tribunal de Contas

PLANO
ESTRATÉGICO

2020/2022

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 (Artigo 66º, n.º 6 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto).

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

VISÃO

Promover a prestação de contas, a qualidade e a responsabilidade nas finanças públicas

VALORES

Independência | Integridade | Responsabilidade | Transparência

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O Plano Estratégico para o período 2020-2022, que agora se apresenta, visa estabelecer o quadro da atividade do Tribunal para os próximos três anos, orientando e balizando os seus trabalhos e interpelando todos sobre o que é que a Instituição deve fazer e o que ambiciona ser no final deste período.

Este é o primeiro exercício de planeamento preparado com base num novo modelo que contempla:

- Uma abordagem **top-down** no que se refere às decisões estratégicas, equilibrada com o **caráter participativo** do processo de planeamento, que abriu caminho ao indispensável **input bottom-up**;
- A consideração da **visão dos destinatários do trabalho do Tribunal** sobre onde se deve incidir e investir no controlo financeiro externo e independente das finanças públicas;
- Um **reforço da metodologia de análise de risco**, com as respetivas consequências no plano da priorização das tarefas a desenvolver;
- Uma preocupação sistemática com a flexibilidade, encarada como **capacidade de ajustamento às mudanças rápidas e imprevistas** próprias de uma realidade globalizada, interligada e digitalizada.

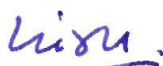
O Tribunal adotou assim quatro grandes Objetivos Estratégicos para atingir no triénio 2020-2022, que consubstanciam simultaneamente uma forte aposta na **relevância da sua contribuição para uma trajetória de rigor e sustentabilidade das finanças públicas portuguesas** e um significativo **investimento na modernização e reorganização** da sua estrutura e *modus operandi*, bem como na qualificação e rejuvenescimento dos seus recursos humanos.

Confiança, Sustentabilidade, Responsabilidade e Impacto são dimensões chave que caracterizam os quatro Objetivos Estratégicos formulados.

Para a sua concretização são identificados vários eixos prioritários de ação, que visam responder aos riscos e desafios identificados, nomeadamente os relativos à preparação para a **sociedade digital**, ao **desenvolvimento sustentável**, bem como aos impactos da **evolução demográfica** e das **alterações climáticas**.

O Tribunal compromete-se, assim, através deste importante instrumento estratégico, aprovado pelo Plenário Geral em 9 de outubro de 2019, a reforçar a política de **transparência e abertura à sociedade**, evoluindo para uma **abordagem mais integrada e articulada** das várias valências do controlo financeiro, que confirmam maior **relevância, eficiência e eficácia** à sua atuação e contribuam para reforçar a confiança dos cidadãos na gestão financeira pública.

O Presidente,



(Vítor Caldeira)



ÍNDICE

I - ANÁLISE DO AMBIENTE.....	6
II - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E EIXOS PRIORITÁRIOS	13
III – GRÁFICOS DE RISCOS EXTERNOS E INTERNOS.....	17

I - ANÁLISE DO AMBIENTE

Ao longo 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, de acordo com o novo modelo de planeamento do Tribunal, aprovado pelo Plenário Geral em 20 de março de 2019, foram identificados os principais eixos que caracterizam o contexto interno e externo do Tribunal de Contas, tendo em vista identificar os fatores principais que influenciam a atividade e o desempenho da Instituição no médio prazo.

Assim, alinham-se de seguida, os principais desafios para o desenvolvimento institucional, na perspetiva de aumentar o valor das atividades e produtos do Tribunal para os auditados, para o setor público, outras partes interessadas e para os cidadãos em geral.

O Tribunal de Contas e o seu ambiente operacional: Pontos fortes, aspetos críticos e potencialidades de desenvolvimento

Os aspetos mais sólidos e positivos internos à Instituição concretizam-se, sinteticamente, nos seguintes **pontos fortes**:

- ❖ **Independência, colegialidade, autonomia**, valores assegurados pelo estatuto jurídico-constitucional e legal do Tribunal e dos seus juízes e pelo seu modelo de autogoverno;
- ❖ **Perceção favorável pelos cidadãos e pelos *stakeholders*** da qualidade, solidez e consistência técnica, bem como da isenção das ações de auditoria e de controlo financeiro e das decisões proferidas pelo Tribunal;
- ❖ **Valores comuns** de integridade, isenção, objetividade, neutralidade política, deontologia profissional, abertura à inovação e novas metodologias de controlo decorrentes da adoção de um novo regulamento do Tribunal, de normas profissionais e manuais de auditoria, de outras orientações ou diretivas e Instruções e de uma Carta de Ética, resultado de uma forte liderança institucional e funcional do Tribunal, geradores de um espírito de corpo e de adesão e um sentimento de pertença à Instituição;
- ❖ O desenvolvimento de uma política de **transparência** e de **abertura à sociedade**.

Subsistem ainda **aspectos críticos** na organização, que necessitam de melhorias, no plano organizacional, na cultura institucional e nos métodos e processos de ação, pelo que o Tribunal reconhece a necessidade de:

- ❖ **Revisão da Lei de Organização e de Processo do Tribunal**, no sentido de responder às novas exigências decorrentes da Reforma Orçamental e da Contabilidade Pública, consagrada na nova Lei do Enquadramento Orçamental e legislação complementar e no SNC-AP.
- ❖ **Reforço da utilização de técnicas de análise de risco nos vários níveis da atividade de auditoria da Instituição:**
 - ao nível da estratégia, do planeamento de atividades e da definição de prioridades;
 - ao nível do planeamento e da programação das auditorias e outras ações de controlo, nos termos previstos nas normas de auditoria e manuais de auditoria em vigor, incluindo, também, a previsão de meios e capacidades a afetar de modo a permitir a avaliação *ex post* dos resultados programados e alcançados e identificar os desvios;
- ❖ Racionalização e otimização da **articulação entre as várias instâncias** da Instituição e, muito particularmente, entre as secções especializadas de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva e as secções regionais, por forma a atingir um controlo mais integrado, sistémico, tempestivo e oportuno da legalidade e da boa gestão da utilização dos recursos públicos;
- ❖ Evolução para uma **abordagem integrada e articulada** da função de auditoria, combinando os vários tipos de auditoria e desenvolvendo sinergias entre as secções, os juízes das várias áreas de responsabilidade e os diversos departamentos de auditoria da sede e das secções regionais que possam culminar na elaboração de relatórios;
- ❖ Melhoria da **oportunidade, eficiência e eficácia** das ações de fiscalização e de controlo, designadamente das auditorias, tendo em atenção o incremento do respetivo impacto;

- ❖ Reformulação da **estratégia de gestão de recursos humanos**, no sentido de reforço da valorização, motivação e produtividade dos recursos humanos e a sua adequação às necessidades decorrentes das missões e objetivos da Instituição, tendo em linha de conta, designadamente, a crescente importância das competências digitais em auditoria;
- ❖ Inovação e adaptação às oportunidades e desafios em matéria de **sistemas de informação**, designadamente inerentes à digitalização e à utilização da inteligência artificial;
- ❖ Aprofundamento do controlo da qualidade, integrando a ótica de revisão e supervisão atualmente existente num **sistema de controlo da qualidade** que incorpore também a garantia de qualidade bem como a aferição de resultados atingidos *versus* planeados;
- ❖ Aperfeiçoamento da comunicação do Tribunal com os cidadãos e demais *stakeholders*.

Desafios da profissão de AUDITOR

A evolução dos saberes, aptidões e capacidades que fazem um Auditor é significativa.

Nos dias de hoje, ter uma formação académica em direito, economia, gestão, ou mesmo auditoria, é manifestamente insuficiente para enfrentar os desafios da auditoria.

Fatores como a utilização das novas tecnologias, máxime a robótica, a “data analytics” e a “inteligência artificial”, envolvem as operações e são chave para “fazer a diferença” como auditores públicos.

Por exemplo, a atual noção de “amostra” tenderá a evoluir no quadro do aperfeiçoamento das normas internacionais de auditoria, refletindo os diversos avanços tecnológicos.

Por outro lado, o auditor tem que ter presente que a sua relação com os auditados e com os *stakeholders* constitui um dos fatores determinantes para o aumento do impacto das auditorias.

Os tempos de incerteza constituem, para o Tribunal, a oportunidade de reforçar e demonstrar a relevância e utilidade da sua atividade para os auditados, os *stakeholders* e os cidadãos em geral, por forma a gerar confiança nas instituições. Nos próximos três anos, as finanças públicas enfrentarão diversos riscos. Estes permitem identificar os principais **desafios** que o Tribunal terá pela frente neste período de tempo, espelhados nos seguintes **fatores críticos de sucesso**:

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Intensificar a auditoria financeira e a verificação interna das contas prestadas ao Tribunal nos termos da nova Instrução n.º 1/2019, utilizando e potenciando as virtualidades dos automatismos de análise, validação e reporte da nova plataforma eletrónica de Contas.

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Acompanhar e avaliar a eficácia da implementação da nova arquitetura do sistema de auditoria e controlo interno previsto na nova Lei do Enquadramento Orçamental.

EFETIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES POR INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Encarar, sempre que a situação o justifique, uma autonomização da auditoria da investigação das infrações financeiras evidenciadas em relatórios de auditoria, por forma a viabilizar uma maior eficácia, tempestividade e prontidão da efetivação e do julgamento de responsabilidades financeiras.

TRATAMENTO DAS DENÚNCIAS

Assegurar uma maior capacidade, operacionalidade e eficácia no processo de tratamento e apresentação de conclusões das situações identificadas em denúncias apresentadas ao Tribunal.

REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE APOIO DO TRIBUNAL

Reorganizar os Serviços de Apoio do Tribunal conferindo-lhes um perfil mais “matricial”, sem perder o paradigma hierárquico que é importante para a solidez da Instituição, numa ótica de gestão de recursos humanos moderna e avançada, por forma a construir um edifício coeso e articulado em que o controlo da qualidade seja uma preocupação permanente e estabelecida em sistema.

EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

As alterações legislativas em matéria administrativa, financeira, orçamental e contabilística podem refletir-se de forma importante no exercício das competências que estão cometidas ao Tribunal de Contas pela Constituição e pela sua Lei de Organização e Processo.

TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

Importa atender e responder aos desafios que decorrem dos **desenvolvimentos tecnológicos e da digitalização** que, embora facilitadores, acarretam novos e relevantes riscos quer no plano do impacto na Sociedade em geral, quer ao nível das finanças públicas, nomeadamente no que respeita ao controlo e auditoria da fiabilidade dos sistemas, à integridade dos dados, à segurança da informação, bem como aos meios de prevenção, deteção e defesa de possíveis **ciberataques**.

Para além dos riscos que a emergência da digitalização comporta, especialmente no domínio da robótica e da inteligência artificial, antevêm-se diversas oportunidades para otimização da atividade do tribunal ao nível da atividade de fiscalização – prévia, concomitante e sucessiva – e dos julgamentos. Este novo contexto implicará a disponibilidade de novas ferramentas de capacitação e de automação, incluindo a possibilidade de recurso à inteligência artificial, o que permitirá ao Tribunal redefinir alguns procedimentos e métodos de trabalho, reafectando para atividades de valor mais elevado os recursos libertados pela automatização de tarefas de rotina.

QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

As crescentes **exigências em relação à qualidade das finanças públicas** estão associadas a uma maior responsabilização pela legalidade, regularidade e boa gestão. Assim é relevante o reforço dos sistemas de prevenção da fraude e da corrupção, bem como da má gestão financeira, assegurando-se, ao mesmo tempo, um maior enfoque na ética, integridade, transparência e regulação das situações de conflitos de interesses.

SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Um fenómeno transversal aos diversos países da União Europeia, mas especialmente sensível em Portugal é o da evolução demográfica, com o acentuar do envelhecimento da população e consequente ameaça à sustentabilidade dos sistemas de segurança social e saúde.

Para além disso, os ciclos eleitorais nacionais e as inerentes tensões políticas e sociais comportam riscos ao nível das **políticas públicas** que comprometem a necessária atenção e empenhamento em matéria de rigor da disciplina orçamental.

Neste contexto, merecem particular destaque os riscos relacionados com a realização de **grandes projetos de infraestruturas**, bem como os associados às incertezas que persistem em torno do **setor financeiro**.

GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO

Importa igualmente concentrar esforços de atuação no conjunto das **reformas nacionais** em curso, com reflexos diretos ou indiretos nas finanças públicas. São os casos:

- Dos progressos ao nível da **reforma orçamental** (incluindo o processo de implementação da LEO de 2015) e dos novos regimes contabilísticos.
- Da reforma do modelo de auditoria interna do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, incluindo a consideração pelo Tribunal de Contas do trabalho de outros auditores;
- Da reforma do Estado, muito particularmente antecipando a consideração da **descentralização de atribuições, competências e recursos para as Autarquias Locais**.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Tribunal de Contas é desafiado a proceder à avaliação da eficácia das políticas públicas e da prossecução de diversos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. O compromisso do Tribunal de Contas neste âmbito implica a adoção de uma abordagem transversal, sistémica e integrada para a auditoria direcionada à implementação dos ODS. Esta abordagem holística pode ser efetivada de várias formas, tal como através da consideração dos ODS na generalidade das ações a realizar, ou da identificação de riscos resultantes das auditorias realizadas neste domínio (*Audit based advice*).

As **alterações climáticas** e as consequências que lhes estão associadas, como a sustentabilidade ambiental, a desertificação e a escassez de água ou o aumento da frequência e gravidade dos fenómenos naturais extremos, constituem novas formas de pressão sobre as finanças públicas à escala nacional e podem, por outro lado, fazer perigar a solidariedade a nível internacional.

INTEGRIDADE

As alterações legislativas no sentido de reforçar a integridade pública (de que é expressão o designado “pacote da transparência”¹), em linha com o que tem sido recomendado por diversas organizações internacionais², apresenta-se também como um desafio ao Tribunal de Contas, considerando o impacto que eventuais falhas de conduta podem ter nas finanças públicas, designadamente no domínio da contratação pública.

Neste contexto, o Tribunal procedeu à identificação de riscos potenciais (internos e externos) que poderiam afetar a sua atividade de controlo, através da elaboração de uma matriz de avaliação de riscos, com escalas de probabilidade e impacto, determinando o nível de risco associado a cada um deles, por forma a estabelecer os eixos prioritários de ação a desenvolver para prossecução dos objetivos estratégicos para o triénio 2020-2022.

¹ Que inclui o novo regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, aprovado pela Lei n.º 52/2019.

² Refira-se, a título de exemplo, a Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública, de 2017.

II - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E EIXOS PRIORITÁRIOS

Conforme referido, a avaliação dos riscos identificados na matriz, aliada às tendências e resultados obtidos em sede de diagnóstico estratégico (análise de ambiente e riscos), conduzem à formulação da estratégia a seguir pelo Tribunal de Contas, ancorada na sua missão, visão e valores.

Os objetivos estratégicos aprovados podem sintetizar-se em quatro conceitos centrais:, cuja justificação se encontra patente na matriz de risco:



Da consideração das diferentes dimensões incluídas nos riscos externos e internos e das razões que justificam a respetiva ponderação, decorre o enfoque no reforço da confiança dos cidadãos na sustentabilidade das finanças públicas, na maior exigência de accountability e transparência, e na necessidade de assegurar o impacto e relevância da ação do Tribunal.

Neste quadro, formulam-se os seguintes Objetivos Estratégicos do Tribunal de Contas para o triénio 2020-2022:

OE1

CONTRIBUIR PARA A CONFIANÇA DOS CIDADÃOS NA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA

A confiança dos cidadãos no Estado está diretamente associada à efetividade do controlo externo independente das finanças públicas.

O Tribunal ambiciona continuar a ser uma instituição modelo reconhecida como tal, assim contribuindo para o reforço desta confiança.

Eixos prioritários de ação:

- Assegurar o controlo às quebras do sistema de integridade e avaliar os impactos na administração financeira pública
- Melhorar os mecanismos de análise de risco, de qualidade da recolha de evidências e de revisão e controlo de qualidade
- Promover o tratamento de denúncias de forma autónoma, tempestiva, eficaz e com impacto
- Simplificar e tornar mais apelativa a informação disponibilizada ao cidadão
- Promover as condições para que a organização seja um modelo em termos de ética e integridade

OE2

CONTRIBUIR PARA A GESTÃO SUSTENTÁVEL DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A sustentabilidade das finanças públicas requer uma especial atenção a temas transversais como são, em particular, as alterações demográficas, climáticas e tecnológicas.

Eixos prioritários de ação:

- Reforçar o controlo nas áreas de grandes investimentos públicos e da qualidade da despesa pública

- Intensificar o controlo nas áreas da Saúde, Segurança Social e Educação, quanto ao financiamento, cobertura e qualidade de serviços
- Auditar as medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas
- Acompanhar a transformação digital
- Auditar a implementação em Portugal da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável
- Realizar as ações de carácter obrigatório e recorrente (p.ex. fiscalização prévia)

OE3

CONTRIBUIR PARA QUE OS GESTORES DE DINHEIROS E ATIVOS PÚBLICOS RESPONDAM PELA SUA GESTÃO

Quem gere recursos públicos tem o dever de prestar contas aos cidadãos.

O Tribunal assume-se como garante do controlo da transparência e da fiabilidade da gestão financeira pública, através da prestação de contas, da auditoria financeira, da certificação de contas e da efetivação de responsabilidades por infrações financeiras.

Eixos prioritários de ação:

- Intensificar a auditoria financeira e a verificação de contas das entidades contabilísticas sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas
- Prosseguir a auditoria à implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e dos sistemas contabilísticos; prosseguir a estratégia de certificação e da nova abordagem do Parecer sobre a Conta Geral do Estado
- Auditar as reformas administrativas, incluindo as medidas de descentralização de competências e responsabilidades para as Autarquias Locais e avaliar os riscos associados
- Realizar as ações de carácter obrigatório e recorrente (p.ex. Parecer sobre a Conta Geral do Estado, auditorias obrigatórias)
- Criar as condições para o reforço da efetivação de responsabilidades por infrações financeiras

OE4

REFORÇAR O IMPACTO DO TRIBUNAL, fortalecendo a qualidade, relevância e eficácia da sua atividade

O Tribunal é voz especializada no domínio do controlo externo das finanças públicas, em resultado das suas atividades de elevada qualidade, relevância, conteúdo sustentado e métodos aplicados.

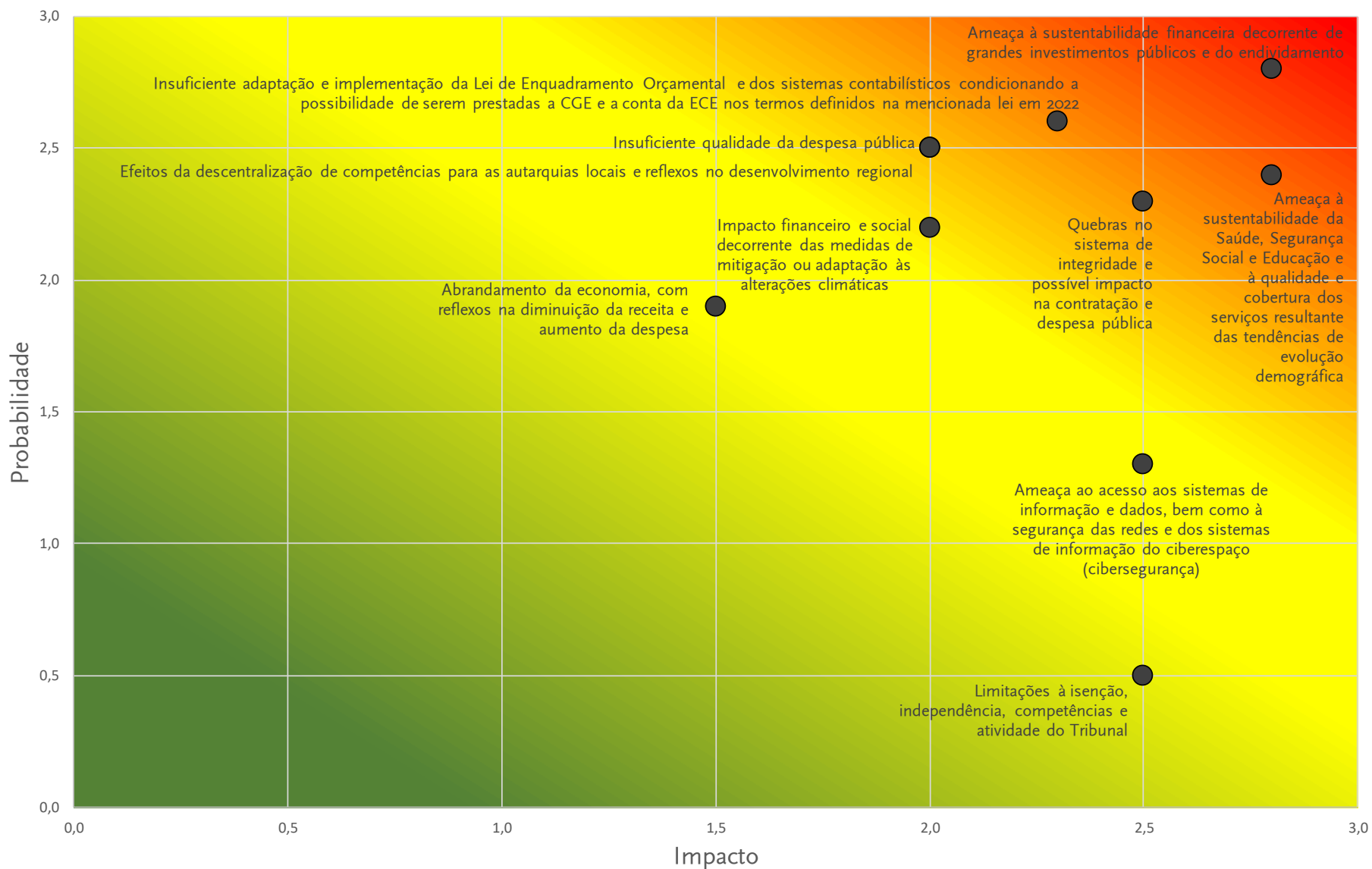
A automatização de procedimentos de rotina será alavancada para reafectar recursos a tarefas de valor mais elevado.

Eixos prioritários de ação:

- Adaptar a organização interna às prioridades definidas
- Reformular e implementar uma estratégia de recursos humanos promotora da sua capacitação, motivação, mobilidade e rejuvenescimento
- Reforçar as competências dos auditores na aplicação das normas, metodologias e tecnologias aplicadas em auditoria
- Promover a segurança da informação, a habilitação em meios e competências digitais, a desmaterialização e automação de processos e procedimentos, com recurso à inteligência artificial, na fiscalização prévia, nas várias formas de fiscalização concomitante e sucessiva e nos julgamentos
- Assegurar a realização das atividades de suporte (instrumentais) ao Tribunal de Contas

III – GRÁFICOS DE RISCOS EXTERNOS E INTERNOS

III - Gráfico de Riscos Externos



III - Gráfico de Riscos Internos

