NOTAS E COMENTÁRIOS

PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES FISCALIZADORAS

A PARTICIPAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NOS PROCESSOS DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO*

I. OS PROCESSOS DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

1. Tendências da evolução da Administração Pública: desburocratização, desregulamentação e privatização

Depois de algumas décadas de forte alargamento da área de responsabilidades do sector público, os anos oitenta conheceram diversos factores que determinaram uma opção política muito generalizada no sentido inverso, isto é, os poderes públicos passaram a envidar esforços para uma diminuição relativa do peso do Estado na actividade global das nações.

Na década actual, se encontramos circunstâncias que, por um lado, propiciam o reforço da tendência da década anterior — e talvez mesmo o seu aprofundamento — também deparamos com aspectos específicos que permitirão introduzir factores de maior racionalidade na dinâmica interactiva entre os sectores público e privado, a que não são certamente estranhas as próprias “lições da experiência”, além da aprofundamento dos contributos teóricos que foram surgindo sobre esta matéria.

Com a crescente complexidade trazida às

realidades económicas e sociais pelo progresso tecnológico e pelo desenvolvimento, em geral, incluindo a irreversível internacionalização das actividades e das decisões — e das suas consequências e repercussões — o sector público vê o seu papel alterado. Entrou-se na *era da informação*, que se segue à industrialização ou constitui uma sua fase mais avançada (a terceira vaga, no dizer de alguns autores), com todas as suas consequências.

O cidadão mais informado e de níveis de rendimentos médios ou superiores exige uma melhoria qualitativa dos *bens (serviços) públicos* para cujo aprovisionamento contribui através do pagamento de impostos, muitas vezes com progressivo acréscimo de peso relativo no seu rendimento, retirando-lhe capacidade de aquisição dos chamados *bens privados*.

Quanto aos de menores rendimentos ou mesmo excluídos dos processos de desenvolvimento, constituem grupos específicos que necessitam do apoio público — ainda que, frequentemente, através de actividades desenvolvidas por instituições privadas — seja para acesso a determinados benefícios que se esperam nos Estados civilizados, para sua reinserção na sociedade, seja para os próprios apoios à subsistência.

Nos anos noventa, portanto, deparamos com uma situação de exigência dos cidadãos relativamente ao Estado, cujos órgãos, por sua vez, sentem a necessidade de alterar as suas formas de gestão para melhor corresponderem

* Trabalho realizado com vista à participação do Tribunal de Contas de Portugal na VII Assembléia Geral da OLACEFS — Santiago do Chile — 6 a 10 de outubro de 1997.

ao que deles se espera em matéria de administração pública. Trata-se, afinal, de gerir recursos comuns, com vista ao alcance de utilidades segundo critérios de optimização.

É deste modo que palavras de ordem como desburocratização, desregulamentação e privatização têm sido cada vez mais frequentes, ou seja, passa a entender-se que a gestão pública se deve passar a flexibilizar e nortear por critérios que tradicionalmente eram mais adoptados na óptica privada, tais como a simplificação de procedimentos, análises circunstanciadas de custo/benefício, resposta da oferta mais próxima e imediata relativamente ao que dela espera a procura. Entende-se, simultaneamente, que os serviços do Estado devem procurar obter o máximo de benefícios da aplicação dos recursos, que são públicos, com a preocupação de minimizar os custos.

É neste contexto que surge cada vez com mais premência a necessidade de *modernização administrativa*.

Naturalmente que os processos de modernização administrativa têm que continuamente se repensar a si próprios, na medida em que, na era actual, surgem constantemente novos desafios e novas dinâmicas resultantes da difusão dos novos recursos tecnológicos que a crescente globalização tende a generalizar, uma vez obtidos, a muito curto prazo.

A alteração de circunstâncias macro-económicas, consequência, sobretudo, dos processos de inovação e desenvolvimento — que, por exemplo, proporcionaram reduções significativas de custos de produção em certos sectores, tais como as telecomunicações — permitem hoje em dia possibilidades de flexibilização das decisões dos agentes económicos que antes não se verificavam e que a Administração Pública terá de acompanhar no sentido de estar efectivamente próxima dos cidadãos e de os servir segundo critérios de boa gestão dos recursos públicos.

Como refere o relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma, elaborado sob a direcção do Vice-Presidente dos Estados Unidos da América, Al Gore: “O nosso caminho é claro: temos de transitar de sistemas que responsabilizam as pessoas por processos, para sistemas que as tornam responsáveis por resultados” (p. 55)¹.

Surge cada vez com maior divulgação uma lógica segundo a qual as instituições privadas podem e devem *desenvolver actividades de interesse público*, precisamente em benefício dos processos de modernização do Estado.

Entendemos que, neste ponto, há que distinguir entre *bens e serviços públicos* propriamente ditos (de que são exemplos clássicos a defesa e segurança nacional e a administração da justiça, entre outros), a cargo dos organismos da administração, e aqueles que, podendo ser produzidos e fornecidos numa lógica de mercado, são ainda assim, *de utilidade pública* (de que são exemplo as actividades nas áreas das comunicações e transportes, do abastecimento de água e da energia).

Relativamente aos primeiros, é hoje largamente consensual que os organismos públicos devem adoptar critérios de eficiência, eficácia e economia — de acordo com o princípio geral de gerir dinheiros públicos como se fossem privados —, sem os quais não é possível qualquer melhoria qualitativa de satisfação das necessidades dos cidadãos.

No que se refere a bens ou serviços com características de mercado mas de interesse público, é de notar que a alteração recente das condições em que operam as unidades de produção de muitos sectores (telecomunicações, por exemplo), nomeadamente em termos de redução de custos de produção, tem levado à recomendação e adopção da lógica de funcionamento, em tais sectores (de utilidade pública), da actividade empresarial privada, até

1 *Reinventar a Administração Pública — Para Governar Melhor e Poupar Milhões — Da burocracia à eficácia* — Relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma elaborado sob a direcção do Vice-Presidente Al Gore, Edição portuguesa de Quetzal Editores, versão final de José Magalhães, com a colaboração de Jefferson T. Brown e Ivone Cunha e contribuição para o texto-base em português de Miguel Castro Caldas e Jorge Lemos, Lisboa, 1994.

mesmo em termos concorrenciais — haja sobretudo em vista o fenómeno da globalização.

Em muitas situações o Estado pode também actuar através da contratação de empresas privadas, com o objectivo de serem aproveitados os benefícios da inovação e capacidade de aproveitamento de factores tais como preocupações de gestão com redução de custos, por exemplo, que frequentemente caracterizam a actuação destas empresas.

Em tais casos, a actividade produtiva é financiada pelo Estado, podendo tal financiamento assumir diversas formas, *estando em causa recursos públicos e portanto a necessidade imperiosa de um controlo* que tenha em conta todos os critérios anteriormente referidos acerca do cumprimento das finalidades dos poderes públicos. Isto é, *as próprias actividades de controlo constituem um significativo instrumento nos processos de modernização da Administração Pública.*

2. Novas áreas e níveis de actuação pública: o equilíbrio ambiental; os processos de integração regional

Paralelamente aos processos de modernização da administração pública ditados pelas razões anteriormente referidas, relativamente aos quais se entende que a actividade de controlo é um instrumento indispensável, é também de assinalar uma evolução em termos tanto de *áreas/sectores de actividade* como de *níveis de actuação* (relativamente à proximidade dos cidadãos) e respectivas formas de organização em que é chamado a intervir o poder público. Ambos os referidos tipos de processos evolutivos determinam também, de facto, a necessidade de *modernização* — uma vez que se trata de uma actualização — da Administração Pública.

É disso, parece-nos, um bom exemplo, em

relação a novas áreas, o sector ambiental, cuja importância foi, de há duas ou três décadas a esta parte, determinada pela sociedade industrial. Os Governos passaram a sentir, cada vez mais, que se tornava indispensável a definição de políticas de ambiente, perante as imperiosas demonstrações dessa necessidade por parte da sociedade civil, corroboradas pelos estudos de especialistas. Dos Executivos actuais fazem parte Ministérios do Ambiente, e, no plano do poder local, por exemplo, esta é uma das áreas que mais preocupações suscita. Trata-se, enfim, de um sector em que a intervenção do sector público mais se justifica, reconhecidamente, o que de novo pressupõe a afectação de recursos, muitas vezes em larga escala.

Encontramos deste modo a necessidade de alargar o âmbito das auditorias realizadas ao sector público, de tal maneira que se passou a falar na *auditoria integral*. Como foi referido num Congresso internacional sobre este tema:

“É inquestionável que a cada ano, os governos tiveram que proporcionar uma gama cada vez mais ampla de bens e serviços para atender às demandas² da sociedade, serviços que tendem essencialmente a melhorar as condições sociais e económicas de uma sociedade cada dia mais consciente. Ao crescerem os gastos de um governo, os objectivos e resultados de seus programas ficam sujeitos a um maior questionamento e verificação por parte da comunidade.”³

Relativamente aos *níveis de actuação dos poderes públicos*, não pode esquecer-se que a tendência a uma cada vez maior internacionalização ou globalização das actividades empresariais dos sectores industriais e dos serviços, deu origem a dinâmicas — segundo alguns, em grande parte como defesa dos seus efeitos — tais como os *processos de integração regional*, que, podendo ter na sua génese motivações que não apenas as económicas (é

2 Expressão brasileira que corresponde à palavra portuguesa da versão europeia *procura*.

3 Jaime Suarez Montero del Collado, *A Auditoria Integral e os Programas Sociais e do Meio Ambiente*, Comunicação apresentada no Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integral, Buenos Aires, 1995, p. 4.

disso exemplo a criação da Comunidade Europeia, desde 1955), acabam por ter essa vertente como elemento essencial. Além do mais, trata-se de processos em que determinadas actividades são geridas em comum — cite-se o caso do sector agrícola na Europa dos quinze.

Nos espaços regionais de integração, como o europeu — e outros estão já organizados ou são preconizados, embora, naturalmente, com diferentes níveis de integração, consoante as circunstâncias — *passam a existir recursos públicos supranacionais*, de novo com a inerente necessidade de organização de formas de controlo.

3. Modernização administrativa em Portugal

Durante várias décadas o sistema administrativo português ofereceu alguma resistência às mutações económicas, sociais e democráticas ocorridas em nível mundial e nacional. No entanto, certos factores exógenos — os “desafios externos”, como o próprio desenvolvimento tecnológico e dos meios de comunicação social — foram dando lugar, ao longo do tempo, a ocorrências muito importantes ou mesmo fundamentais na vida pública portuguesa, sendo de destacar:

- a adesão à **BFTA** nos anos cinquenta;
- adequação ao Estado de Direito nos anos setenta;
- a integração europeia nos anos oitenta.

Estes e outros factores levaram a que a modernização administrativa passasse a ser entendida como uma prioridade, em Portugal, a partir sobretudo do final da década de setenta. É desde logo ao nível da Administração Central que passam a ser desenvolvidos processos de implementação de tal prioridade, até mesmo através da criação de órgãos e serviços próprios. São promovidos incentivos à modernização também a outros níveis de poder público, como o local. É criado um programa co-financiado pelos fundos estruturais da Comunidade Europeia, com forte componente formativa, destinado essencialmente à promoção da modernização da Administração Pública.

Actualmente, a legislação portuguesa continua a incluir o reconhecimento da necessidade de reforma da Administração Pública. De facto a Lei que aprova as Grandes Opções do Plano Anuais (Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro) inclui como uma das vertentes da 5ª Opção: “Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos, promover a reforma do Estado”.

De entre as situações que determinaram necessidades de mudança, o diagnóstico apresentado nas últimas GOP portuguesas destaca, entre outras,

- uma pesada tradição burocrática;
- atraso tecnológico significativo;
- rigidez de certas estruturas públicas e dos respectivos mecanismos de gestão de recursos humanos e financeiros;
- indefinição e inconsistência na política de emprego dos sistemas de carreira e de remuneração da Administração Pública.

Deste modo, a *modernização administrativa* é apresentada como uma reforma a emprender, em 1997, no âmbito da opção de carácter geral “reforma da Administração Pública”.

No âmbito desta opção global, são estabelecidas as seguintes opções políticas com vista à execução daquela reforma:

- desburocratizar a administração;
- reforçar as auditorias de gestão;
- desenvolver os mecanismos de participação da sociedade civil;
- estimular políticas e práticas de qualidade, com novas metodologias de gestão pública, aumentando a eficácia e eficiência dos serviços;
- aproximar os centros de decisão dos utentes;
- qualificar, dignificar, motivar e profissionalizar os recursos humanos da Administração.

Naturalmente que tais opções têm de ser traduzidas em medidas de política a implementar, as quais passam, nomeadamente, pela expansão de sistemas de informação ao cidadão; desburocratização das relações Administração — Sociedade, através de acções concretas como a simplificação e a racionalização de actos da competência da Administração

Pública (registo e notariado, por exemplo); criação de condições aos serviços públicos para empreenderem os seus processos de simplificação funcional com melhoria de qualidade de serviços, como a ampliação de Protocolos de Modernização Administrativa e a revisão da legislação sobre as matérias referidas.

Trata-se portanto de actividades que requerem uma significativa afectação de recursos, com objectivos bem determinados e, reconhecidamente, da maior importância, pelo que as auditorias e realizar pelas instituições superiores de controlo se revelam, nesta área, como indispensáveis a um correcto desempenho por parte dos órgãos a quem são atribuídas novas competências.

II. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA EFS PORTUGUESA

No âmbito duma opção política de fundo no sentido da modernização das estruturas administrativas, há que destacar o esforço contínuo e permanente que a Entidade Fiscalizadora Superior portuguesa tem vindo a desenvolver para, de forma eficiente e eficaz, dar ao processo de modernização administrativa o seu contributo. Para tal, o Tribunal de Contas, na sequência de um já longo processo de reforma desta Instituição, contribuiu, através das participações do seu Presidente, Juízes e dirigentes da sua Direcção-Geral, para a elaboração da nova Lei de Bases do Tribunal de Contas. Esta lei, fruto de um intenso trabalho do Tribunal de adaptação aos constantes desafios que se lhe colocam, constitui um marco assinalável no processo de modernização e reforma da EFS portuguesa.

Nessa medida, a nova Lei de Bases assenta nos princípios gerais que de seguida passamos a enunciar:

- Clara distinção entre as competências de fiscalização e controlo financeiro e as competências jurisdicionais de efectivação de responsabilidades financeiras. Em matéria de fiscalização financeira — prévia, concomitante e sucessiva — há que assinalar a consagração de um sistema integrado, cujo exercício as-

senta num princípio geral de selectividade. Por seu lado, no âmbito do regime da responsabilidade financeira e da função jurisdicional do Tribunal de Contas sublinhe-se a sua clarificação quanto ao objecto, às infracções financeiras e à competência técnica dos órgãos encarregues de a efectivar.

- Adopção de critérios de *economia, eficácia e eficiência* para apreciar a gestão dos recursos públicos, quer por entidades do sector público administrativo como do sector público empresarial. Fica claro que a fiscalização e o controlo financeiro do Tribunal de Contas recai sobre a *boa gestão financeira*, afastando-se qualquer possibilidade daquelas acções se restringirem, como no passado, à verificação da legalidade e regularidade das operações financeiras.

- Alargamento do controlo financeiro do Tribunal de Contas às empresas públicas, sociedades de capitais públicos, sociedades de economia mista controladas e participadas, empresas concessionárias de serviços públicos, bem como a todas aquelas que, independentemente da sua natureza jurídica, pública ou privada, sejam beneficiárias e utilizadoras, a qualquer título, de dinheiros e valores públicos.

- Garantia de um sistema de controlo nacional integrado e eficaz sob a coordenação do Tribunal de Contas, através da consagração de um dever especial de colaboração dos órgãos encarregues de assegurar o controlo interno das entidades que gerem dinheiros públicos.

- Clarificação do regime jurídico da fiscalização financeira prévia no sentido da flexibilidade, selectividade programada e alternatividade, tendo em vista o reforço da função pedagógica desta fiscalização.

III. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

O novo modelo de Administração Pública faz apelo a um sistema de controlo financeiro no qual se destacam as possibilidades e o alcance da actuação das Entidades Fiscaliza-

doras Superiores no processo, ainda longo, de modernização do Estado. Como instituição suprema de um controlo coordenado e integrado, o Tribunal de Contas desempenha um papel fundamental no controlo da boa gestão financeira dos dinheiros públicos, próprios ou provenientes da União Europeia.

Para tal, foi fundamental que o sistema de controlo deixasse de se reportar à mera legalidade das receitas e das despesas e passasse a incidir sobre a qualidade da gestão financeira. O controlo financeiro do Tribunal não pode limitar-se à mera verificação da legalidade em sentido estrito — a conformidade à lei ou à ordem jurídica em sentido mais amplo — mas tem de ir mais longe, apreciando da boa gestão financeira, segundo critérios objectivos de economicidade, eficácia e eficiência da despesa.

Conforme vimos, resulta claro que o conceito de legalidade que actualmente norteia a actividade das Entidades Fiscalizadoras Superiores é, pois, o de legalidade substancial, exigindo-lhes que ajuzem da racionalidade económica das operações praticadas, quer pelos serviços e organismos que integram o sector público administrativo quer pelas entidades do sector público empresarial, sempre no respeito pela liberdade de decisão ao nível da definição dos objectivos que constitui uma esfera reservada da actividade política. O Tribunal de Contas é uma instituição de carácter técnico e, nessa medida, a sua actuação não compreende qualquer juízo de valor sobre a política do Governo, centrando-se apenas no controlo da gestão que este e as demais entidades públicas realizam.

É precisamente para controlar eficazmente a utilização dos dinheiros públicos que o Tribunal de Contas tem optado por privilegiar, na fiscalização sucessiva, a auditoria como forma de controlo e, na fiscalização prévia, o esclarecimento da Administração Pública. Cabe realçar que o efeito pedagógico da fiscalização prévia tem permitido alcançar resultados positivos, tendo vindo o Tribunal a registar, com agrado, a receptividade dos serviços às suas recomendações e observações. O Relatório de Actividades do Tribunal relativo ao ano de 1996 dá-nos conta da forma como

o Tribunal tem contribuído para o aperfeiçoamento da actividade e do funcionamento da administração através, nomeadamente, da divulgação das instruções para a organização dos processos e das acções de formação junto das entidades encarregues de os organizar.

Contributo indispensável para o incremento da eficiência e eficácia da administração é também o reforço do controlo concomitante e sucessivo por meio da realização de auditorias que, ultrapassando o mero controlo ao nível dos custos, permite conhecer as causas que condicionam o bom desempenho das entidades, bem como os seus efeitos. Na verdade, o Tribunal não ajúza apenas da legalidade e da regularidade das operações financeiras mas aprecia também a *fiabilidade, consistência e integralidade* das contas, para além de averiguar, conforme referimos, a *economia, eficiência e eficácia* da gestão financeira, se for caso disso. Perante a verificação de quaisquer irregularidades financeiras, e independentemente da efectivação ou relevação da respectiva responsabilidade, o Tribunal recomenda as medidas que considerar necessárias, por forma a serem supridas as deficiências da respectiva gestão.

Acresce que o facto do Tribunal privilegiar a auditoria como instrumento de controlo financeiro da actividade da Administração Pública permite-lhe contribuir, de forma decisiva, para a sua racionalização e modernização. Conhecendo o funcionamento e a gestão dos serviços e organismos públicos, o Tribunal recomenda medidas para a sua eventual melhoria, em função de uma série de factores de que são exemplos o sistema de planificação, o cumprimento dos objectivos estabelecidos, a racionalidade dos instrumentos utilizados, o aproveitamento dos recursos disponíveis, a fiabilidade do controlo interno etc.

Para que a sua acção de controlo fique completa, o Tribunal avalia, *à posteriori*, o grau de acolhimento das suas recomendações e, à semelhança do que tem acontecido em matéria de fiscalização prévia, também no âmbito da fiscalização sucessiva foi possível apurar que, de uma forma geral, as recomendações do Tribunal têm sido acolhidas pelas entidades auditadas e, não raramente, antes de ter-

minadas as acções de controlo externo. No Plano Anual de Actividades do Tribunal, tais recomendações e o seu grau de acatamento são colocados em evidência, o que, em grande medida, tem contribuído para o reforço da credibilidade dos serviços e organismos públicos.

Por outro lado, no âmbito da sua competência complementar, o Tribunal de Contas tem proposto às entidades competentes algumas medidas legislativas e administrativas que se revelaram necessárias, as quais, de uma forma geral, têm merecido grande acolhimento.

Contudo, não se pode conceber um sistema de controlo nacional eficaz e integrado sem a necessária complementaridade e cooperação entre as várias instituições que por lei estão incumbidas de assegurar, através do controlo financeiro da administração, a prossecução do interesse público.

Referimo-nos à tão preciosa colaboração prestada pelos órgãos incumbidos de realizar o controlo dos serviços e organismos do Estado em nível interno, recaindo sobre eles um dever especial de colaboração para com o Tribunal de Contas. É um facto que os mecanismos de controlo interno que as entidades públicas têm vindo a desenvolver constituem não só um instrumento fundamental para a concretização de uma gestão económica, eficaz e eficiente, como permitem ao Tribunal, através da recolha de informação de natureza económico-financeira, acompanhar mais facilmente as entidades sujeitas ao seu controlo e detectar a existência de irregularidades ou factos anómalos.

De facto, o enquadramento legal dado pela nova Lei de Bases do Tribunal de Contas ao sistema de controlo financeiro aponta para uma estreita colaboração entre os serviços de controlo interno e o Tribunal, cabendo a este, em particular ao seu Presidente, adoptar todas as acções tidas por convenientes à promoção do intercâmbio, à coordenação de critérios e à conjugação de esforços entre todas as entidades que asseguram o controlo da Administração Pública. Ainda neste âmbito, compete ao Tribunal de Contas apreciar a *fiabilidade* dos sistemas de controlo interno. Esta é uma função que assume particular importância se

tivermos em atenção que o Tribunal poderá dispensar anualmente algumas entidades da remessa de contas, bem como do envio dos actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, com fundamento na *fiabilidade* dos sistemas de decisão e de controlo interno das respectivas entidades.

IV. CONCLUSÕES

1. O Tribunal de Contas português, à semelhança das EFS em todo o mundo, desempenha um papel fundamental na modernização da Administração Pública, através da sua actividade de controlo.

2. Nesta sua tarefa, e na sequência de uma actividade fiscalizadora da actuação da Administração, é de destacar o contributo das recomendações do Tribunal de Contas, em ordem a serem supridas as deficiências verificadas, quer ao nível da gestão financeira quer ao nível da organização e funcionamento dos serviços e organismos administrativos, cujo grau de acatamento é verificado é avaliado pelo Tribunal *à posteriori*.

3. Os princípios da flexibilidade, selectividade programada e alternatividade da fiscalização prévia constituem princípios estruturantes do sistema de controlo financeiro português actual que, decisivamente, contribuem para a modernização do aparelho administrativo público.

4. A existência de um sistema nacional de controlo financeiro, integrado pelas entidades de controlo interno e externo, coordenado pela EFS portuguesa, abre perspectivas novas de criação de condições potenciadoras, a um tempo, da eficácia do controlo financeiro e da modernização do Estado.

5. O uso da auditoria como método privilegiado do controlo, assume-se como sendo o meio mais eficaz e directo para fiscalizar a actuação dos serviços e organismos do Estado, servindo, deste modo, da melhor maneira, os propósitos do Tribunal em contribuir para a modernização da Administração Pública.

6. É, contudo, essencial que, a par da modernização administrativa, as EFS estejam em permanente reflexão crítica sobre a sua orga-

nização, funcionamento e actividade, por forma a poderem acompanhar as permanentes alterações ocorridas no panorama económico-financeiro, social e político que as rodeia. Esta é uma condição que se afigura essencial ao

sucesso das EFS enquanto agentes da modernização do Estado.

Alfredo José de Sousa

Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas Português.