

O INTERESSE PÚBLICO DA AUDITORIA

José F.F. Tavares

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Gestão pública
3. Sistemas de contabilidade
4. Auditoria
5. O interesse público da auditoria
6. Notas finais

1. INTRODUÇÃO (1/3)

1.1. INTERESSE PÚBLICO

- O bem comum; o conjunto das necessidades inerentes à vida em sociedade;
- Princípio orientador da gestão pública;
- A auditoria (pública e privada) é instrumento de garantia do interesse público, ou seja, faz também parte do interesse público.

1. INTRODUÇÃO (2/3)

1.2. AUDITORIA, GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO PRIVADA

1.3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SETOR PÚBLICO

- Natureza e regime público/privado
 - Administração Pública/Setor Público (AP/SP) **age:**
 - **Em nome** dos cidadãos - da comunidade
 - **Para** os cidadãos – comunidade; e
 - **Com** os recursos dos cidadãos – comunidade

(Cidadania financeira)
 - Por conseguinte, a AP/SP tem de agir de acordo com a **ordem jurídica e os seus princípios**, prestar **contas**, ser objeto de **avaliação e controlo** e estar submetida a um regime de **responsabilidade**
 - As relações AP/SP – Utente, AP/SP – Cliente e AP/SP – Cidadão
- (Imagem 1)**

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SETOR PÚBLICO

IMAGEM 1



IN: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Porto>

1. INTRODUÇÃO (3/3)

1.4. O LUGAR DOS PRINCÍPIOS NA GESTÃO (PÚBLICA E PRIVADA)

- Os princípios norteiam e delimitam a gestão pública (quer se reja pelo Direito Público ou pelo Direito Privado) e o exercício dos poderes discricionários, bem como a gestão privada
(Imagens 2 e 3)
- O princípio da confiança é estruturante da vida social:
 - Origem etimológica (com+fides: acreditar, crer plenamente, crença na fiabilidade, honestidade, verdade e lealdade de outrem)
 - O princípio da confiança envolve previsibilidade, estabilidade e boa-fé!
 - A perda de confiança nas instituições, nas pessoas... é de muito difícil recuperação!
 - A relação de confiança é fundamental para tudo, incluindo para os resultados – Está subjacente a ideia de compromisso!
- **A auditoria deve contribuir para assegurar e garantir estes princípios**

O LUGAR DOS PRINCÍPIOS NA ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

IMAGEM 2



<http://theballisround.co.uk/2012/02/08/my-summer-of-love-for-the-beautiful-game/>

O LUGAR DOS PRINCÍPIOS NA ATUAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

IMAGEM 3



IN: http://www.geocaching.com/geocache/GC50BR6_a-ponte

2. GESTÃO PÚBLICA (1/3)

2.1. MANIFESTAÇÕES DE BOA GESTÃO DAS ENTIDADES PÚBLICAS GERADORAS DE CONFIANÇA

- Liderança pelo exemplo
- Atuação com moderação, sem ostentação ou miserabilismo (dignidade)
- Audiência dos interessados – participação dos cidadãos
- Preocupação com a preservação do património público
- Resposta às solicitações dos cidadãos, sempre, com fundamentação e em tempo
- Reconhecimento dos erros e sua correção...
- Ponderação das observações e sugestões recebidas
- Ponderação e acolhimento das recomendações recebidas, vg. T.Contas e P.Justiça
- Ponderação de todos os interesses relevantes para a decisão
- Procedimento de formação adequado e cumprimento pontual dos contratos
- Boa gestão – economia/eficiência/eficácia (gere-se o que é de outrem...)
- Transparência e Prestação de contas/*accountability* (Quem gere o que é de outrem...)
- Atividade desenvolvida como contrapartida adequada ao pagamento de impostos pelos cidadãos
- Assunção de responsabilidades (cfr. Poder e autonomia *versus* responsabilidade)

2. GESTÃO PÚBLICA (2/3)

2.2. ALGUMAS GARANTIAS DA BOA GESTÃO PÚBLICA

– Garantias:

- A existência de instituições sólidas (por exemplo, Tribunal de Contas, Banco de Portugal, INE, etc.)
- Nomeação de dirigentes pelo mérito e idoneidade
- Planos de prevenção de riscos de gestão
- Educação e desenvolvimento
- Organização adequada e clara das entidades públicas
- Tecnologias de informação
- Sistema contabilístico adequado
- Obrigação de prestação de contas
- Prestação de contas com qualidade
- Prevenção e repressão da corrupção
- Regime claro de quem é responsável... e com consequências em caso de má gestão
- **Sistemas de avaliação, controlo e auditoria**

2. GESTÃO PÚBLICA (3/3)

2.3. O CONTRIBUTO DOS CIDADÃOS PARA A BOA GESTÃO PÚBLICA (Imagem 4)

- Justiça fiscal
 - A cidadania financeira
 - Participação. Os orçamentos participativos
 - Formulação de sugestões
- **A auditoria também contribui para garantir esta dimensão da gestão**

O CONTRIBUTO DOS CIDADÃOS PARA A BOA GESTÃO

IMAGEM 4



IN: https://pt.wikipedia.org/wiki/Tapete_persa

3. SISTEMAS DE CONTABILIDADE (1/7)

3.1. AS CONTAS

- As contas como produto dos sistemas contabilísticos
- Reflexo da atividade das organizações, em ligação com:
 - Os relatórios de gestão; e
 - Os relatórios de atividades
- Instrumentos de gestão e de definição de políticas macroeconómicas
- **As contas como elemento fundamental da auditoria e do apuramento de responsabilidade**

3. SISTEMAS DE CONTABILIDADE (2/7)

3.2. PRESTAÇÃO DE CONTAS E CIDADANIA

- A prestação de contas permite o exercício consciente dos direitos civis e políticos
- ARISTÓTELES, in *Política*:
«A prestação de contas deve ter caráter público, a fim de que os cidadãos possam ser informados e avaliar os atos de quem está incumbido de gerir e administrar dinheiros públicos»
- Art.º 15.º da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789:
«La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration»

3. SISTEMAS DE CONTABILIDADE (3/7)

3.3. O TRIBUNAL DE CONTAS E A OBRIGAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

- A obrigação de prestação de contas ao Tribunal de Contas

Artºs. 51.º e 52.º da Lei n.º 98/97

- Consequências do incumprimento da obrigação de prestação de contas

Artºs. 65.º e 66.º da Lei n.º 98/97

- Cfr. Tutela administrativa e financeira

3. SISTEMAS DE CONTABILIDADE (4/7)

3.4. O SNC-AP – O CONTEXTO DA MUDANÇA

- Responder às necessidades da boa gestão, do planeamento, da prestação de contas e do **controlo financeiro**
- A experiência do POCP
- Substituição do atual sistema fragmentado por um sistema uniforme e de maior qualidade
- A crise financeira do passado recente

Contas e “arranjos” contabilísticos

- O mundo global e integrado em que vivemos:
 - IPSAS
 - EPSAS
 - SEC (cfr. Diretiva do Conselho n.º 2011/85/UE)
- Exigências atuais no sentido do melhor desempenho económico-financeiro do Setor Público

3. SISTEMAS DE CONTABILIDADE (5/7)

3.5. O SNC-AP – ASPETOS POSITIVOS

- Âmbito alargado de aplicação do SNC-AP
- Alinhamento com as normas internacionais e maior proximidade com as regras do relato estatístico europeu
- Acesso a dados relativos às receitas fiscais, ao património, à dívida direta do Estado, à Tesouraria...
- Comparabilidade e consolidação da informação financeira pública, permitindo uma visão integrada e completa das Finanças Públicas
- Neste contexto, a criação da Entidade Contabilística Estado
- Coexistência dos subsistemas: *contabilidade orçamental*, *contabilidade financeira* e *contabilidade de gestão*

Este é talvez um dos aspetos mais positivos. Nas experiências de outros Estados (Por ex. França) a contabilidade de gestão não evoluiu a par e passo...

3. SISTEMAS DE CONTABILIDADE (6/7)

3.6. O SNC-AP – ASPETOS POSITIVOS – cont.

Em consequência:

- Diz-se: *“com o SNC-AP, a substância económica prevalece sobre a forma jurídica”*. Será assim?
- Maior transparência
- Melhor instrumento para a gestão, incluindo o planeamento
- Melhor prestação de contas
- **Melhor instrumento para a auditoria, *maxime*, a auditoria de gestão:**
 - **A informação disponível permite análises e leituras relativas à economia, à eficiência e à eficácia; e permite conhecer o património e a situação financeira..., bem como apreciar a sustentabilidade das finanças públicas**
- Melhor instrumento para apuramento de responsabilidades

3. SISTEMAS DE CONTABILIDADE (7/7)

3.7. ELEMENTOS DE COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

DADOS RELATIVOS A ESTADOS-MEMBROS DA OCDE:

- 1 – A maioria dos Estados elabora contas públicas anualmente
- 2 – Grande diversidade de práticas contabilísticas no Setor Público
- 3 – Tendência para aumentar o número de Estados com sistema contabilístico baseado nas IPSAS
- 4 – Não é fácil determinar com precisão os custos da aplicação de uma reforma desta natureza
- 5 – Para terem utilidade, as demonstrações financeiras devem ser apresentadas em prazos reduzidos
- 6 – As demonstrações financeiras permitem uma visão económica de longo prazo;
- 7 – Um perímetro de consolidação alargado permite um melhor exercício da gestão pública
- 8 – **A certificação das contas públicas contribui para garantir a fiabilidade das contas e para melhorar os procedimentos contabilísticos**

4. AUDITORIA PÚBLICA (1/8)

4.1. QUADRO ESTRUTURAL DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA (UNIÃO EUROPEIA E PORTUGAL)

Nível do Setor Público Função/Atividade	SETOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO *					Setor Empresarial Público
	União Europeia	Estado	Regiões Autónomas	Municípios	Freguesias	
Autoridade Financeira/ /Orçamental	Parlamento Europeu e Conselho	Assembleia da República	Assembleias Legislativas	Assembleias Municipais	Assembleias de Freguesia	Estrutura semelhante com as necessárias adaptações
Função executiva/ /gestão/administração	Comissão Europeia e outros órgãos de gestão	Governo e outros órgãos de gestão	Governos Regionais e outros órgãos de gestão	Câmaras Municipais e outros órgãos de gestão	Juntas de Freguesia	
Controlo interno	Departamento de controlo da Comissão Europeia	Inspeções-Gerais e outras unidades	Inspeções Regionais e outras unidades	Inspeção tutelar e Unidade de Auditoria Interna	Inspeção tutelar e Unidade de Auditoria Interna	
Controlo externo e independente	Tribunal de Contas Europeu	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	

* Não explicita entidades da Administração Pública indireta e associações

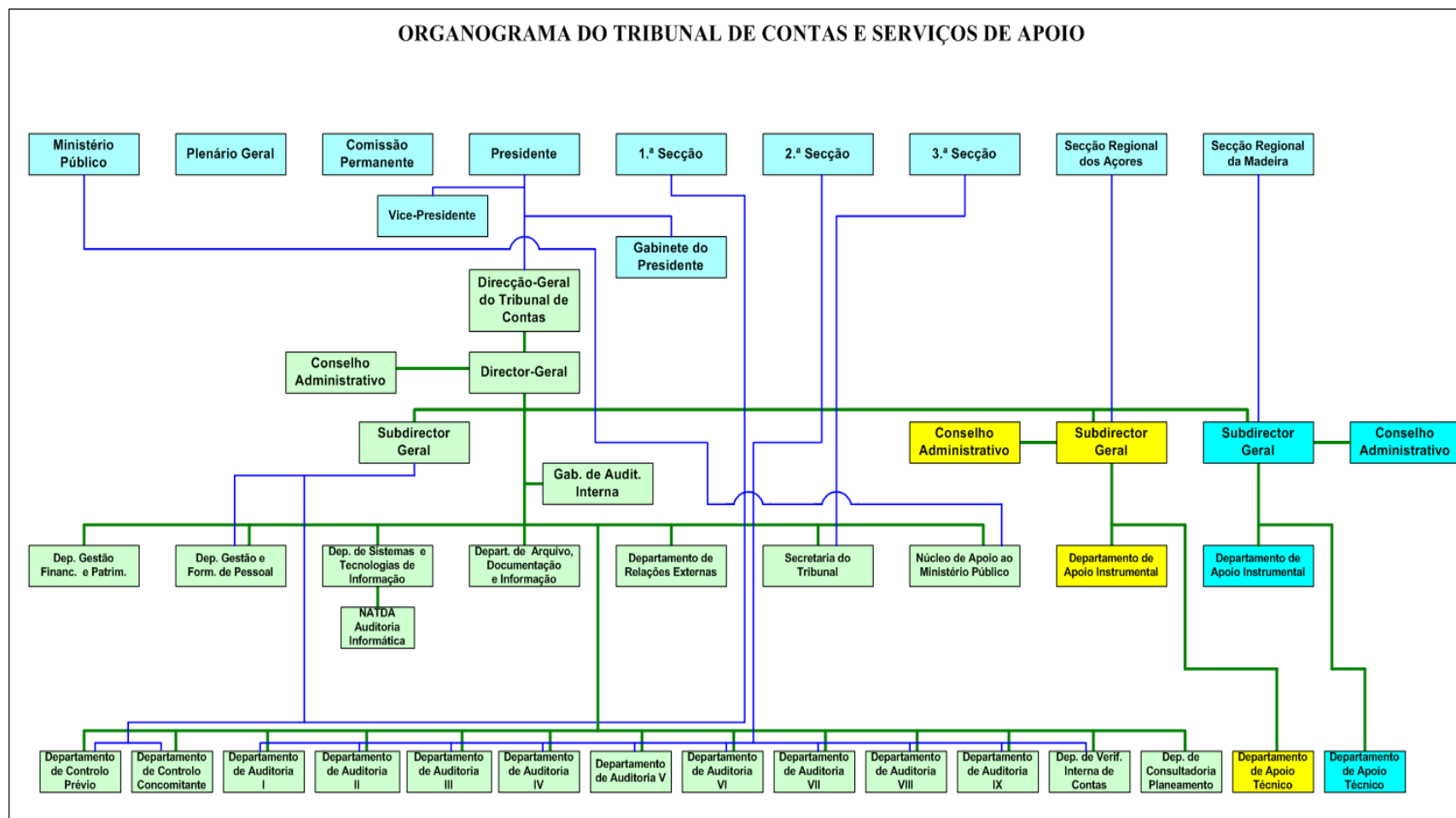
4. AUDITORIA PÚBLICA (2/8)

4.2. MODELOS DE ISC/SAI

- Modelo de Tribunal de Contas
- Modelo de Auditoria Geral
- Modelo misto

4. AUDITORIA PÚBLICA (3/8)

4.3. O MODELO PORTUGUÊS



4. AUDITORIA PÚBLICA (4/8)

4.4. QUESTÕES ESTRUTURAIS DA ATUALIDADE DO CONTROLO FINANCEIRO PÚBLICO

- “Single audit”?
- Articulação controlo interno/controlo externo
- Quem audita pode julgar?
- Certificação de contas – auditoria financeira ou auditoria de desempenho?
- Leis e outras normas jurídicas ou *standards* e *guidelines*?

4. AUDITORIA PÚBLICA (5/8)

4.5. EXIGÊNCIAS ATUAIS NA AUDITORIA PÚBLICA

REFORÇO DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA AUDITORIA:

- Independência e ética
- Julgamento e zelo profissionais – Profissionalização (XXII INCOSAI 2016)
- Controle de qualidade com vista ao rigor e consistência
- Gestão das equipes de auditoria e suas competências
- Risco de auditoria e materialidade (conclusões completas, corretas e apropriadas)
- Critérios, referências e padrões exigentes na auditoria de desempenho

4. AUDITORIA PÚBLICA (6/8)

4.6. ALGUNS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO CONTROLO

- Contraditório
- Atualidade
- Possibilidade de tudo controlar
- Seletividade
- Acesso à informação
- Publicidade

4. AUDITORIA PÚBLICA (7/8)

4.7. TEMAS ATUAIS PARA A AUDITORIA PÚBLICA

- Auditoria da ética no Setor Público
- Auditorias de desempenho para avaliação de programas e de políticas públicas, com predominância para os domínios sociais (saúde, ensino e ambiente)
- Áreas de forte impacto social: Biodiversidade, alterações climáticas, gestão dos resíduos e gestão da água
- Acordos internacionais em matéria ambiental
- Encargos com ajudas humanitárias

4. AUDITORIA PÚBLICA (8/8)

4.8. E DEPOIS DA AUDITORIA?

- A informação aos cidadãos e aos seus representantes
- O papel dos auditados e o seguimento das **recomendações**, com eventuais auditorias de seguimento
- O julgamento de responsabilidades, em especial, da responsabilidade financeira
- O planeamento estratégico

5. O INTERESSE PÚBLICO DA AUDITORIA

EM VIRTUDE DO EXPOSTO, É INEGÁVEL O INTERESSE PÚBLICO DA AUDITORIA:

- A auditoria assegura o respeito pela ordem jurídica, incluindo os princípios e regras da economia de mercado, da contratação...
- A auditoria assegura e garante a confiança nas instituições
- A auditoria contribui para a boa gestão
- A auditoria contribui para as boas contas
- A auditoria permite a boa governação
- A auditoria informa os acionistas e os cidadãos de como são geridos os recursos
- A auditoria constitui uma base sólida para o apuramento de responsabilidades
- A auditoria, instrumento de prevenção de riscos de gestão, incluindo de corrupção

6. NOTAS FINAIS

- EXIGÊNCIA ATUAL E FUTURA
 - QUALIDADE DA GESTÃO
 - QUALIDADE DAS CONTAS (FIÁVEIS, RIGOROSAS, COMPLETAS, TEMPESTIVAS, ACESSÍVEIS E DE FÁCIL CONSULTA)
 - QUALIDADE DA AUDITORIA
- **OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO TRIBUNAL DE CONTAS:** PROMOVER A BOA GOVERNAÇÃO, A PRESTAÇÃO DE CONTAS E A RESPONSABILIDADE NAS FINANÇAS PÚBLICAS
 - ESTES OBJETIVOS COINCIDEM COM AS POTENCIALIDADES DO SNC-AP
 - LOGO, A APLICAÇÃO DO SNC-AP TEM DE MERECER ESPECIAL ATENÇÃO
- GESTÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS, AUDITORIA E **TRANSPARÊNCIA**
(IMAGENS 5, 6 e 7)
- GESTÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS, AUDITORIA E **CONFIANÇA**
(IMAGEM 8)

GESTÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA

IMAGEM 6



Fonte: Arquivo fotográfico do Tribunal de Contas

GESTÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA

IMAGEM 7



IN: <http://whc.unesco.org/en/news/1288/>

PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONFIANÇA

IMAGEM 8



IN: <http://www.judydouglass.com/2015/06/trust-living-in-faith-and-hope/>