

Departamento de Sociologia

A criação da figura de Técnico Oficial de Contas Públicas (TOCP)
como forma de melhorar a *accountability* na gestão pública

Cristina da Silva Figueira Fernandes

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração e Políticas Públicas

Orientador:
Conselheiro Mestre José F. Tavares
Tribunal de Contas

Setembro, 2009

AGRADECIMENTOS

Quero aqui expressar os meus agradecimentos a um conjunto de pessoas que me ajudaram durante a realização deste Trabalho de Projecto:

Em primeiro lugar, quero agradecer ao meu Orientador, Conselheiro José F. F. Tavares, pelo aconselhamento na escolha do tema e pela sua disponibilidade, apesar das suas inúmeras responsabilidades como Director-Geral do Tribunal de Contas;

Ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo pela coordenação do Mestrado, pela disponibilidade e pela leitura do trabalho;

Aos restantes professores do Mestrado pela vocação que demonstraram em ensinar;

À Dr.^a Rosa Saraiva, a minha primeira chefe de divisão da área financeira, pela paciência demonstrada, pelos ensinamentos, pelo incentivo, como também, pela revisão e apreciação do trabalho;

Às colegas de trabalho que me fizeram ver o quanto é difícil as mudanças na Administração Pública e a necessidade de formação e pessoal qualificado nesse processo;

À Patrícia Costa pela cedência de alguns textos sobre o Orçamento;

Ao Daniel Sousa pela leitura e revisão do trabalho e à Márcia Lameirinhas pela revisão do resumo;

À Vânia Sampaio pelos desabafos e incentivo de continuar a desenvolver o trabalho;

À Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa pelas despensas concedidas que me facilitou na elaboração deste trabalho;

Em último lugar, mas não último no coração, à minha família, que me encorajaram e apoiaram em todos os momentos, e principalmente ao Mário, pela ajuda concedida e pela sua visão de cidadão exigente.

Lisboa, Setembro de 2009

Cristina da Silva Figueira Fernandes

Do fundo do coração, obrigada a todos que me apoiaram.

RESUMO

A implementação de uma cultura orientada para os resultados começa a ganhar destaque nos discursos sobre a reforma da Administração Pública portuguesa. Actualmente está em desenvolvimento a reforma do processo orçamental, com o objectivo de estruturar o Orçamento de Estado por programas. Este tipo de Orçamento tem como principal objectivo a alocação dos recursos de acordo com os *outcomes* verificados. No entanto, esta reforma baseia-se no pressuposto da existência de informação financeira fiável que permita uma análise custo/benefício dos programas, para a qual é imprescindível uma correcta organização contabilística. Sendo assim, é imperioso concluir a implementação da contabilidade patrimonial na Administração Pública portuguesa.

É neste contexto que propomos a criação de uma nova figura designada por Técnico Oficial de Contas Públicas (TOCP). Todos os dirigentes da área financeira e contabilística teriam obrigatoriamente de ser detentores do título profissional de TOCP, com o objectivo de aumentar a qualidade, o rigor técnico, a responsabilidade e a transparência das contas públicas. Esta nova exigência teria como finalidade prover o sector público de profissionais altamente qualificados e responsáveis na área financeira e contabilística.

O TOCP, como interlocutor entre a Administração Pública e o cidadão, passaria também a desempenhar um papel activo no combate à corrupção. De facto, o aumento da transparência e da responsabilização das contas públicas leva à diminuição das condições favoráveis ao desvio dos dinheiros públicos. Estaríamos assim perante um verdadeiro modelo de governação, em que todos os elementos passariam a estar envolvidos na distribuição dos recursos públicos de forma equitativa, legal, responsável e orientada para o interesse público.

Palavras-chave:

Accountability;

Responsabilidade;

Transparência;

Contas Públicas;

Corrupção.

ABSTRACT

The implementation of a results oriented culture has started to gain importance in discussions on the Portuguese Public Administration reform. Currently, the Portuguese budgetary system is under reform with the purpose of structuring the State Budget by programs, with the main goal of allocating resources according to the outcomes delivered. However, this reform is based on the assumption of the existence of reliable financial information that allows a cost/benefit analysis of the programs, for which a proper accounting system is essential. Therefore, it is imperative to complete the implementation of accrual accounting in the Portuguese Administration.

It is in this context that we propose the creation of a new figure designated as the Chartered Public Accountant (CPA). It would become mandatory that all head of financial and accounting areas hold the professional title of CPA, with the intent of increasing quality, technical accuracy, responsibility and transparency of public accounts. This new demand would aim at providing the public sector with highly skilled and responsible professionals in the financial and accounting areas.

The CPA, being an interlocutor between the Public Administration and the citizens, would have an active role in the fight against corruption. By increasing transparency and responsibility of public accounts we are reducing favorable conditions of misappropriation of public funds. This will constitute a true model of governance in which all elements will become involved in the distribution of public resources in a fair, legal and responsible manner, serving the public interest.

Key-words:

Accountability;
Responsibility;
Transparency;
Public Accounts;
Corruption.

ÍNDICE

LISTA DAS ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS.....	1
INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	4
1.1. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
1.1.1. A Reforma Administrativa em Portugal.....	5
1.2. O NEW PUBLIC MANAGEMENT	6
1.3. GESTÃO PÚBLICA PARA O BEM COMUM: UMA TERCEIRA VIA	11
1.4. ESTARÃO OS VALORES PÚBLICOS EM RISCO?.....	14
1.5. O PAPEL DO NOVO TIPO DE GESTOR PÚBLICO.....	16
1.6. NECESSIDADE DE ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
1.7. O PAPEL DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO.....	22
1.8. ACCOUNTABILITY NO CONTEXTO PORTUGUÊS	23
CAPÍTULO II - CRIAÇÃO DA FIGURA DE TÉCNICO OFICIAL DE CONTAS PÚBLICAS	25
2.1. A FIGURA DE TÉCNICO OFICIAL DE CONTAS PÚBLICAS	26
2.1.1. O papel da CTOC na criação da figura do TOCP.....	29
2.1.2. Inscrição	31
2.1.3. Formação	33
2.1.4. Definição das funções, direitos e deveres do Técnico Oficial de Contas Públicas.....	37
2.1.5. Responsabilidade dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas	40
2.1.6. Código Deontológico dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas.....	41
2.2. PRESTAÇÃO DE CONTAS	45
2.2.1. O TOCP como interlocutor entre a Administração Pública e o Cidadão.....	46
CAPÍTULO III – EFEITOS ESPERADOS COM A CRIAÇÃO DA FIGURA DE TOCP.....	48
3.1. O PAPEL DO TOCP NO COMBATE À CORRUPÇÃO	48
3.1.1. A responsabilidade	49
3.1.2. A transparência.....	50
3.2. O PROCESSO DE MUDANÇA COM A CRIAÇÃO DO TOCP	52
3.3. OS DESAFIOS FUTUROS PARA O TOCP	54
3.3.1. Reforma do Processo Orçamental	55
CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60

LISTA DAS ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CPA	Chartered Public Accountant
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTOC	Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
INA	Instituto Nacional de Administração
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JIT	<i>Just in Time</i>
OE	Orçamento de Estado
OT	Operações de Tesouraria
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais
POCED	Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RLE	Resultado Líquido do Exercício
ROC	Revisor Oficial de Contas
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SRH	Sistemas de Recursos Humanos
TC	Tribunal de Contas
TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
TOC	Técnico Oficial de Contas
TOCP	Técnico Oficial de Contas Públicas

INTRODUÇÃO

A difícil conjuntura que se faz sentir actualmente justifica a adopção de ferramentas de gestão na Administração Pública, anteriormente utilizadas apenas pelo sector privado, com as suas devidas adaptações. É imprescindível mudar a actual cultura da Administração Pública portuguesa e orientá-la para uma cultura baseada nos resultados. Uma cultura que não teme as avaliações e acredita que o controlo externo existe não para prejudicar os responsáveis pelos recursos públicos, mas sim para os ajudar a gerir esses recursos da forma mais eficiente e justa possível. No entanto, nem sempre os gestores públicos, que foram criados a partir do modelo do *New Public Management*, gerem os dinheiros públicos da forma mais correcta, isto é, em vez de orientar os resultados das suas acções para o bem público, estão a orientá-los para obter os maiores lucros, orientado para os clientes e não para os cidadãos. É necessário corrigir esta tendência actual, criando mecanismos de controlo e de avaliação, aproveitando as tecnologias de informação para divulgar os resultados das suas acções de uma forma simples e perceptível para que todo e qualquer cidadão português se sintam mais envolvidos no processo de governança.

É neste contexto actual, que é importante aperfeiçoar o processo de *accountability*¹ em Portugal, ou seja, é necessário criar condições para que os responsáveis pelos recursos públicos respondam pelos resultados das suas acções. Apenas desta forma, a Administração Pública conseguirá responder às exigências dos cidadãos, no desenvolvimento de um Estado eficiente, transparente e responsável.

Enquanto muitos países já têm um longo historial de *accountability* no sector público, Portugal está ainda numa fase de desenvolvimento intermédio, no entanto antes de se concentrar os esforços numa mudança orientada para os resultados é imprescindível melhorar a informação existente sobre as contas públicas, pois só assim se consegue apurar resultados e saber a quem se deve responsabilizar. A contabilidade é um auxiliar para qualquer gestor e uma ferramenta essencial no que concerne à informação financeira de qualquer entidade, e se a Administração Pública gere o que é de todos esta deve apresentar informação fiável sobre essa gestão. Infelizmente, em Portugal a implementação da contabilidade patrimonial no sector público tem demorado demasiado tempo e não está completamente introduzida, ainda

¹ Ainda não foi possível encontrar na língua portuguesa uma tradução que corresponda fielmente ao significado do termo, por isso, preferimos manter a palavra original. Podemos interpretar o conceito de *accountability* como a obrigação de responder pelos resultados (Araújo, 2000).

existem serviços que utilizam a contabilidade de caixa ou utilizam a contabilidade patrimonial sem perceber o seu fundamento. A mudança na Administração Pública tem sido vista como morosa e oferecendo sempre resistência, é necessário que qualquer reforma futura tenha em atenção o envolvimento de todos elementos, desde os dirigentes aos funcionários, como também, os cidadãos.

Uma proposta para se conseguir implementar por completo a contabilidade patrimonial no sector público português poderia ser a introdução do princípio da obrigatoriedade de os dirigentes das áreas financeiras e contabilísticas possuírem o título profissional de Técnico Oficial de Contas Públicas (TOCP). Os principais objectivos com a criação desta nova figura seriam o aumento da qualidade, do rigor técnico, da legalidade, da responsabilidade, da transparência e da orientação para o interesse público, ou seja, a melhoria do processo de *accountability* das contas públicas.

Para demonstrar a importância da criação da figura de TOCP, o primeiro capítulo evidencia como as questões éticas foram abaladas com a introdução do *New Public Management* e apresenta soluções de reintroduzir o valor público na gestão pública. Uma dessas soluções poderia ser a criação de uma competência técnica que os responsáveis pelos dinheiros públicos deveriam possuir no desempenho das suas funções, que será desenvolvido no segundo capítulo. Para além das obrigações actuais que os dirigentes das áreas financeiras e contabilísticas têm, com esta obrigatoriedade, passariam a ter maiores responsabilidades sobre as contas públicas. Estas responsabilidades e os efeitos da criação do TOCP serão retratados no último capítulo, onde será feita a relação entre a criação do TOCP e o papel que este iria desempenhar no combate à corrupção, como também, irá ser demonstrado o papel crucial que este iria ter nas futuras reformas financeiras, nomeadamente na reforma do processo orçamental.

Para além dos objectivos acima descritos, uma das particularidades deste Trabalho de Projecto é a ênfase dada ao cidadão, elevando a importância do papel do TOCP para o nível de interlocutor entre a Administração Pública e o cidadão. Com o simples envio dos documentos que compõem a prestação de contas por via electrónica, o Tribunal de Contas e o Parlamento têm todos os meios para demonstrar como são geridos os dinheiros públicos e prestar contas aos cidadãos. No entanto, não é apenas suficiente colocar a informação *on-line*, é necessário envolver todos os elementos do processo de governação, criando as condições necessárias para que todos possam usufruir dos seus direitos de cidadania.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

A modernização da Administração Pública e a melhoria dos índices de *eficácia* (orientada para obter o máximo de produtos com o mínimo de factores ou em função dos meios disponíveis), *eficiência* (a capacidade de atingir os objectivos com menos despesas e menos disfuncionalidade organizativa, tornando os serviços economicamente viáveis) e *equidade* (numa sociedade democrática o custo e a qualidade dos serviços destinam-se à generalidade dos utentes) são objectivos que se têm colocado à generalidade dos países desenvolvidos nos últimos anos.

No entanto, modernizar uma organização com centenas de milhares de funcionários dispersos por todo o país, com estatutos, objectivos, funções e constrangimentos financeiros e legais diversos, não é uma tarefa fácil. Os principais problemas da Modernização da Administração Pública, definidos por Mozzicafreddo, Gomes e Batista (org.) (2003; prefácio) são: *a*) a diminuição e limitação progressiva da responsabilidade profissional e da iniciativa individual devido à forte centralização hierárquica que constitui o modelo organizacional da administração; *b*) a profusão de regras e procedimentos potenciando o desenvolvimento do ritualismo e do fechamento administrativo na sua relação com os utentes e cidadãos; *c*) a insuficiente coordenação das especialidades e competências no funcionamento dos serviços públicos induzindo, como formas de resolução de problemas de eficácia, a proliferação de autoridades paralelas, mais ou menos independentes, com custos dispersos e acrescidos na coordenação das actividades; *d*) a estandardização de procedimentos abstractos e homogéneos – subordinação aos interesses particulares e de limitação da regra da impessoalidade das normas – levando, numa ausência de avaliação concreta das diferenças, a negligenciar os problemas específicos e heterogéneos decorrentes das necessidades dos indivíduos, grupos e instituições; *e*) a baixa produtividade profissional, desmotivação no trabalho e um sistema de recompensas insuficiente ou inexistente, em razão da não diferenciação da relação contratual e do desempenho individual; e *f*) a perda progressiva de legitimidade dos serviços públicos por via de uma prática administrativa e política alheada das exigências dos programas de *accountability*.

1.1. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Reforma da Administração Pública começou a ganhar forma nos finais da década de setenta e visava resolver a crise do Estado de Providência, associada à crise económica e ao aumento das despesas públicas. Este crescimento das despesas pode explicar-se pela pressão dos cidadãos que procuram mais e melhores serviços públicos. O resultado final deste processo é um novo tipo de Estado que alguns chamam de Estado neo-liberal, outros Estado regulador ou contratualista e, finalmente, outros de Estado managerial. A mudança não significa que o Estado tenha abandonado as políticas sociais, só que estas não são implementadas pelas organizações públicas ou, se o são, estabelece-se uma separação entre o Estado que paga e os serviços que o fornecem, através de agências com gestão autónoma, de tipo empresarial (Rocha e Dantas, 2007:105-106).

Numa primeira fase, durante os anos oitenta, houve uma preocupação em aumentar a eficiência dentro das estruturas existentes; a reforma orientou-se para diminuir o défice do modelo burocrático *Weberiano* e melhorar a gestão orçamental nas organizações públicas, introduzindo a contabilidade de custos e o controlo sistemático das contas públicas. Pollitt (1993) vê este período como neo-taylorismo. A segunda fase consistiu fundamentalmente na introdução do conceito de mercado², através de vários processos como o *contracting-out*, a adopção sistemática de taxas nos serviços públicos, grande ênfase na descentralização, designadamente através de proliferação de agências e outras modalidades de gestão empresarial e ainda a insistência na qualidade. É esta fase que é conhecida por *New Public Management* em oposição ao *Old Public Administration*, que se traduz numa mudança de um Estado hierárquico para um Estado managerial, em que o poder de controlo e tutela administrativa é substituído pela formalização contratual e pela regulação (Rocha e Dantas, 2007:106).

1.1.1. A Reforma Administrativa em Portugal

De acordo com os autores Rocha e Dantas (2007:115), na generalidade dos países europeus, o Estado Providência foi construído no pós-guerra, entrando em crise nos meados dos anos sessenta, seguindo-se as políticas da reforma da Administração Pública. Em Portugal, o Estado Providência tinha começado a delinear-se nos últimos anos do Estado Novo, mas o grande salto deu-se a seguir ao 25 de Abril de 1974 (daí o aumento do número de funcionários públicos e da despesa em políticas sociais), razão por que a reforma da

² Para um maior complemento de informação sobre Modelos de Governança ver: Peters (1996). Neste livro o autor distingue quatro Modelos de Governança: Mercado, Participação, Flexibilidade e Desregulamentação.

Administração Pública em Portugal não teve o mesmo conteúdo que nos outros países europeus. Em vez de ser uma luta contra o desperdício do Estado Providência consistiu, na primeira fase, na implementação de medidas anti-burocráticas e numa segunda fase, na implementação de medidas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços.

A reforma administrativa tem sido um tema de grande importância para os últimos governos portugueses, com grande ênfase na renovação da funcionalidade dos serviços públicos. Tem havido grandes pressões internas e internacionais para mudar a Administração Pública Portuguesa, pressões essas que visam introduzir influências do *New Public Management* na reforma administrativa, através da criação de novas organizações e na introdução do modelo managerial nos serviços públicos, com o objectivo não só de substituir as abordagens de gestão tradicional, mas também aumentar o *accountability*. Esta nova abordagem implicou mudanças nas estruturas, nos métodos de trabalho e nos procedimentos, implementando programas para a promoção das mudanças culturais, e ainda o desenvolvimento de acções para levar a Administração Pública mais perto dos cidadãos (Araújo, 2002; OCDE, 1996).

1.2. O NEW PUBLIC MANAGEMENT

Na literatura, o *New Public Management* é descrito como um novo modelo, um novo paradigma, uma nova ideologia de organização, estrutura e gestão da Administração Pública, que acompanhou a evolução internacional e o fenómeno da globalização. Os princípios inerentes a este modelo implicam a introdução de um conjunto de reformas na gestão pública, como condição essencial para o seu sucesso, baseadas em novas formas de governação importadas do sector privado. O modelo do *New Public Management* assenta nos princípios da redução das diferenças entre o sector público e o sector privado e do maior foco atribuído à responsabilidade e avaliação baseada nos resultados, em vez da preocupação com a responsabilidade sobre os processos. Assim surge um novo conceito de responsabilidade e uma linguagem de racionalidade económica, onde a adaptação dos métodos de gestão privada à filosofia dos serviços públicos assume um papel importante (Gomes *et al*, 2007:19).

Os princípios do *New Public Management* implicam uma mudança na forma como os serviços públicos estão organizados e no modo como são geridos, assistindo-se à decadência do modelo burocrático da administração tradicional, preocupado fundamentalmente com a lei e o seu cumprimento, defendendo-se uma maior aproximação aos cidadãos e às suas necessidades, o que justifica a maior flexibilidade da gestão pública. Desta forma, o surgimento do novo modelo de gestão para o sector público deriva das limitações verificadas

no modelo tradicional. A passagem para o modelo de gestão dá-se devido à ineficiência do modelo burocrático que se revelou inflexível e inadequado à gestão pública moderna. Verifica-se a necessidade de utilizar novos sistemas de informação, avaliação e controlo de gestão, pois a hierarquia e o formalismo utilizado na Administração Pública não permitem a adaptação necessária à nova situação económica. É fundamental eliminar a rigidez da Administração Pública, para que esta possa adaptar-se com facilidade aos novos desafios originados pela globalização (Gomes *et al*, 2007:19-20).

Quadro 1.1. Modelo administrativo tradicional vs novo modelo de gestão

Modelo Tradicional	Modelo de Gestão
Estável	Dinâmico
Documentado	Medido
Funcionários especialistas	Funcionários Flexíveis
Controlo e Autoridade	Delegação e Responsabilidade
Equidade	Eficiência e Eficácia
Continuidade	<i>Responsiveness</i>
Orientação para o <i>Input</i>	Orientação para o <i>output/outcome</i>

Fonte: Gomes *et al* (2007:20), adaptado de Raine e Willson (1995).

No entanto, com a flexibilização dos serviços poderá surgir, ainda, uma mudança de paradigma que, seguindo Fountain (2001: 44-63), se pode considerar como a passagem de uma burocracia «tradicional», de tipo «Weberiano» para uma burocracia «virtual» ou *Infocracy*³. Apesar das limitações deste tipo de esquematização e da simplificação que lhe está necessariamente associada, esta distinção entre os dois paradigmas contribui para um melhor entendimento sobre a forma como o potencial de mudança do governo electrónico poderá repercutir-se nas estruturas da Administração Pública. Do confronto entre os dois paradigmas é possível verificar que, relativamente às suas congéneres tradicionais, as burocracias da era do governo electrónico terão de evoluir no sentido de uma muito maior rapidez e flexibilidade nos procedimentos, de uma diminuição dos tempos de resposta às solicitações que lhes são colocadas e de um acréscimo de autonomia e versatilidade dos seus funcionários. Igualmente importante será a capacidade para receber *feedback* e efectuar os necessários ajustamentos em tempo útil, sendo que neste aspecto assume particular importância a gestão da informação e da comunicação por parte da Administração Pública (Alves e Moreira, 2004:15).

³ Conceito de *Infocracy* desenvolvido em Zuurmond (2002).

Quadro 1.2. Características de uma burocracia tradicional vs virtual

Características de uma burocracia tradicional	Características de uma burocracia virtual
<ul style="list-style-type: none">- Diferenciação funcional;- Divisão precisa do trabalho;- Fronteiras jurisdicionais claras.	<ul style="list-style-type: none">- Estruturação da informação através do uso das TIC;- Estrutura organizacional baseada em sistemas de informação e não em pessoas.
<ul style="list-style-type: none">- Hierarquia de departamentos e de indivíduos.	<ul style="list-style-type: none">- Comunicação electrónica e informal;- Trabalho e tomada de decisões em equipas.
<ul style="list-style-type: none">- Arquivos, documentos escritos, funcionários encarregados de manter e transmitir ficheiros.	<ul style="list-style-type: none">- Ficheiros digitalizados, mantidos e transmitidos electronicamente por múltiplos processos.
<ul style="list-style-type: none">- Funcionários neutrais, impessoais, ligados a um departamento em particular.	<ul style="list-style-type: none">- Funcionários com funções transversais.
<ul style="list-style-type: none">- Sistema de regras gerais de escritório;- Procedimentos operacionais padronizados.	<ul style="list-style-type: none">- Regras inseridas em aplicações e sistemas de informação;- Uma estrutura invisível e virtual.
<ul style="list-style-type: none">- Processamento lento devido a atrasos;- Múltiplos intervenientes em cadeia;- Indisponibilidade de informação.	<ul style="list-style-type: none">- Processamento rápido ou em tempo real.
<ul style="list-style-type: none">- Longos ciclos de <i>feedback</i> e ajustamento.	<ul style="list-style-type: none">- Monitorização constante e <i>feedback</i> contínuo;- Possibilidade de processos de ajustamento mais rápidos ou em tempo real.

Fonte: Alves e Moreira (2004:14), adaptado de Fountain (2001: 61)

Face à necessidade de alterar processos, introduzir novas tecnologias e reformar estruturas, a flexibilidade dos funcionários da Administração Pública será cada vez mais importante. Mais do que trabalhar eficientemente numa dada estrutura institucional com determinados procedimentos fixos, o bom funcionamento da Administração Pública exigirá de forma crescente a capacidade de adaptação a ambientes de trabalho em mudança rápida, com substituição de funções tradicionais e com o incentivo à criação de estruturas mais fluidas e menos rígidas. Uma maior autonomia dos departamentos e das agências da Administração Pública, desde que acompanhada da correspondente responsabilização, pode desempenhar aqui um papel importante. A melhor forma de favorecer a adopção de novos processos mais eficientes e de promover a cooperação entre diversas estruturas será, na grande maioria dos casos, estabelecer um enquadramento que possibilite maiores graus de liberdade e de autonomia e que, simultaneamente, seja mais exigente na avaliação das responsabilidades em cada departamento em função da eficiência na aplicação dos recursos e da qualidade dos serviços prestados. Um acréscimo de flexibilidade e autonomia que, por sua vez, só poderá ser concretizado através de um reforçado empenho e exigência na formação e qualificação dos

funcionários da Administração Pública. No que toca ao governo electrónico, essa formação não passa apenas pela capacidade de utilizar eficazmente as novas tecnologias e pela reconversão profissional mas também pela potenciação de capacidades de adaptação à mudança, de avaliação do desempenho dos serviços e de procura activa de novas formas de conceber e de executar os serviços públicos (Alves e Moreira, 2004:13).

O primeiro princípio do *New Public Management* é managerial, definido por Pollitt (1993:2-3) como envolvendo a eficiência contínua, o uso de tecnologias sofisticadas, a força de trabalho baseada na produtividade, uma clara implementação do papel da gestão profissional e o direito dos gestores públicos em gerir. O objectivo do managerialismo é obter maior controlo efectivo das práticas de trabalho. O segundo princípio do *New Public Management* é baseado no controlo indirecto em prol de autoridade directa. O centro estratégico concretiza os seus objectivos através da criação de processos de gestão que envolvem incentivos apropriados e compromissos de valor. A ênfase não é centrada no direito dos gestores públicos em gerir, mas sim na necessidade dos gestores públicos estarem motivados e acreditarem nos valores certos. As características do segundo princípio do *New Public Management* são, de acordo com Walsh (1995), o melhoramento contínuo na qualidade, ênfase na descentralização, sistemas de informação apropriados, enfoque em contratos e mercados, medição do desempenho e maior realce sobre auditorias e inspecções.

Os dois princípios do *New Public Management* são distintos. O primeiro, claramente Taylorista, baseia-se na adopção de técnicas de produção industrial no sector público, caracterizando-se não como uma rejeição da burocracia, mas sim o seu complemento. O segundo princípio baseia-se na primazia do modelo de mercado, para incrementar tanto a eficiência como a *accountability* (Kolthoff, Huberts e Heuvel, 2006).

Após uma análise às características do *New Public Management* definidos por vários autores, pode concluir-se que as principais características são:

- Profissionalização da gestão e definição clara das responsabilidades;
- Descentralização das organizações públicas em unidades geridas autonomamente;
- Aumento da competitividade entre as organizações públicas, e estas com o sector privado, através de privatizações e do *contracting-out*;
- Introdução de práticas e técnicas de gestão empresarial;
- *Downsizing* da Administração Pública;
- Aumento da disciplina, da economia e da racionalidade na utilização dos recursos, de modo a permitir fazer mais, gastando menos;

- Ênfase na responsabilidade baseada nos resultados;
- Definição de medidas de *output*, *outcomes* e de desempenho, enfatizando o controlo e a avaliação, através de instrumentos de gestão;
- Filosofia de gestão orientada para o cidadão, que passa a ser considerado como cliente, com possibilidade de escolher entre serviços públicos e entre estes e os serviços privados;
- Desregulamentação, isto é, diminuição das regras e normas, as quais devem ser estabelecidas de forma racional e caracterizadas pela descrição da sua aplicação, promovendo a flexibilização e *empowerment* dos funcionários;
- Estabelecimento de objectivos concretos e precisos e desenvolvimento de um processo de gestão estratégica;
- Primazia do modelo de mercado, para incrementar tanto a eficiência como a *accountability*.

De acordo com Rocha (2001:67), em termos teóricos o managerialismo levanta sérios problemas e contradições, em primeiro lugar parte de pressupostos que não demonstra e que são autênticas falácias, como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de consumidores. Em segundo lugar, o *New Public Management* insiste, por um lado, na descentralização e no desaparecimento dos escalões intermédios, mas, por outro lado, acentua-se a necessidade de controlo financeiro e coordenação orçamental, o que gera incoerências e contradições no processo de decisão e implementação das políticas públicas. Finalmente, muitos dos serviços públicos são difíceis de serem medidos, em termos de eficiência e avaliação de desempenho, o que torna a aplicação do *New Public Management*, muito problemática. Dum ponto de vista mais prático, Hood (1991:9) sintetiza todas as críticas dizendo:

- A primeira crítica é de que o *New Public Management* não tem qualquer conteúdo teórico, é uma roupagem vazia;
- A grande consequência do managerialismo tem sido o aumento exponencial dos controladores orçamentais e de desempenho, sem que o facto se tenha traduzido em melhorias dos serviços públicos, como vem sendo constatado pelos cidadãos;
- Embora se apresente como promotor do bem comum, na realidade o managerialismo tem servido de veículo para interesses particulares, sendo criada uma elite de novos gestores públicos, cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos administradores;

- Além disso, o *New Public Management* tem de ser entendido como um modelo de gestão pública de matriz britânica, dificilmente exportável para outras estruturas e culturas administrativas.

São estas contradições teóricas e limitações práticas que levam a partir da década de noventa a pensar em reinventar a nova gestão pública, o que muitos académicos chamam de governação (Rocha, 2001:69).

1.3. GESTÃO PÚBLICA PARA O BEM COMUM: UMA TERCEIRA VIA

Os princípios básicos da justiça determinam a estrutura da sociedade, o que significa que devem existir regras e instituições que atribuam os direitos e deveres fundamentais e determinem a justa repartição das vantagens e desvantagens resultantes da cooperação social. Desse ponto de vista, devem consagrar-se os principais esforços ao desenvolvimento de um “serviço público” em princípio, ou seja, ao desenvolvimento de um sector público que tenha como principal interesse a criação e a salvaguarda de uma democracia social num Estado de direito. Isto implica que nos certifiquemos de que o Estado exerce o seu papel a favor do bem público e comum. Consequentemente, também tem de haver uma dicotomia entre os sectores público e privado, sem confusões entre ambos. Deste modo, a natureza distintiva dos sectores estatal e privado baseia-se na teoria jurídica, não nas teorias económicas. Face a este contexto, só um modelo burocrático modificado parece ser capaz de ligar os desafios do primado do direito e do Estado social à organização do sector público. Por isso não é possível dispensar a administração burocrática, e por isso temos de procurar, mais do que nunca, nos nossos países europeus, a maneira correcta de alterar a teoria da burocracia de Max Weber pelo prisma da abordagem da nova gestão pública. Trata-se, por outras palavras, de procurar uma *terceira via*, entre a pura “economização” da Administração Pública e a burocracia antiquada Weberiana (Pitchas, 2003:43-44).

A partir do conceito do *New Public Management* têm derivado várias teorias como o “*Reinventing Government*” do Osborne e Gaebler ou o “*New Public Service*” de Denhardt e Denhardt.

Osborne e Gaebler (1992:xix) utilizam a expressão *entrepreneurial government* para descrever um novo modelo que eles vêem emergir nos Estados Unidos da América. Nas suas

palavras, fazendo referência a J. B. Say⁴, um empreendedor utiliza recursos em novas formas para maximizar produtividade e eficácia, aplicando-se igualmente tanto ao sector privado, como ao sector público. De acordo com Osborne e Gaebler a chave para reinventar a administração pública é alterar os incentivos que conduzem as instituições públicas, ou então, mudar os mercados que operam no seio do sector público. No entanto, os mecanismos de mercado são apenas metade da equação, Osborne e Gaebler (1992:309) definem como a outra metade da equação o *empowerment* das comunidades: «Para complemento da eficiência e eficácia dos mecanismos de mercado, é fundamental o calor e estima dos familiares e vizinhos. Como *entrepreneurial governments* se afastam da administração burocrática, eles necessitam de se envolver tanto com o mercado, como com a comunidade».

Uma questão fulcral desenvolvida no livro do Osborne e Gaebler (1992:20), é a conclusão de que a administração pública não pode ser gerida como uma empresa privada, devido à existência de diferenças fundamentais entre o sector público e o sector privado. O que eles sugerem é que a administração pública se torne mais empreendedora, procurando mover recursos afectos a áreas de baixo retorno, para áreas de maior retorno.

Alguns oponentes do movimento *reinventing government* iniciaram um novo conceito para o serviço público. DeLeon e Denhardt (2000) examinam os três aspectos do movimento *reinventing government*: o modelo de mercado, a ênfase nos consumidores, e a gestão empreendedora. De acordo com os autores, em relação ao modelo de mercado, existe uma longa tradição em que defendem que a Administração Pública deve ser gerida como uma empresa privada, o que significa que as agências públicas deverão adoptar práticas que têm sido muito úteis no sector privado, como a gestão científica ao *Total Quality Management*. O movimento reinvenção leva esta ideia um passo mais à frente, argumentando que a Administração Pública não deve apenas adoptar as técnicas da administração empresarial, mas também adoptar os valores empresariais. No terceiro aspecto – a gestão empreendedora – encontram-se referências concretas aos valores, e defendem que os empreendedores criem e inovem. O lado cinzento do empreendedorismo é caracterizado pela pouca vontade de seguir regras e manterem-se dentro dos limites e uma preferência muito forte para a acção que pode ameaçar o *accountability*.

⁴ Economista francês que surgiu por volta do ano de 1800, afirmando que “um empreendedor muda os recursos para fora de áreas de baixa produtividade para áreas de maior produtividade e maior retorno”. Citado em Peter Drucker, “*Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*”, New York: Harper & Row, 1985, p.21.

Quadro 1.3. Empreendedorismo e valores democráticos

Requisitos para o empreendedorismo	Valores democráticos
Autonomia e uso de poder discricionário	Prestação de contas aos cidadãos
Visão e esquemas do tipo privado	Participação dos cidadãos
O segredo como requisito ao sucesso	Abertura e transparência na condução do serviço público
Assunção dos riscos	Uso prudente dos bens confinados e preocupação com o interesse público

Fonte: Antunes (2007:429)

Bellone e Goerl (1992) argumentam que o empreendedorismo valoriza a autonomia, a visão pessoal, o secretismo e os riscos, que são considerados o contrário dos valores administrativos tradicionais, tal como, o *accountability* democrático, a participação, a transparência e o controlo. DeLeon e Denhardt (2000) concluem o artigo com um aviso aos administradores que apoiam o movimento de reinvenção, de que devem reconhecer os aspectos de governança democrática que estão a rejeitar, como a cidadania democrática, a aliança cívica e o interesse público. Denhardt e Denhardt (2002) apelam ao *New Public Service* em vez do *New Public Management*, defendendo que esta nova abordagem pode ser adoptada como uma terceira alternativa à dicotomia entre o *Old Public Administration* e o *New Public Management*, como forma de reintroduzir os valores públicos na Administração Pública.

Denhardt e Denhardt (2003:9) defendem que os princípios do *New Public Service* são:

- O papel principal do funcionário público é ajudar os cidadãos a articular e encontrar os interesses partilhados, em vez de controlar ou conduzir a sociedade;
- Os administradores públicos deverão criar uma noção colectiva e partilhada do interesse público em vez dos interesses individuais;
- Os objectivos dos programas orientados para o interesse público poderão ser atingidos de forma eficiente e responsável através de esforços colectivos e colaborativos;
- O interesse público é o resultado do diálogo sobre valores partilhados em vez da agregação do interesse próprio individual, é por isso, que os funcionários públicos não deverão apenas responder às necessidades dos “clientes”, mas canalizar esforços na construção de relações baseadas na confiança e colaboração com e entre cidadãos;
- Organizações públicas e as redes em que operam terão mais hipóteses de sucesso a longo prazo, se funcionarem através de processos de colaboração e partilha baseada no respeito por todas as pessoas;

- O interesse público é assumido melhor por funcionários públicos e cidadãos que estão mais empolgados em contribuir positivamente para a sociedade, do que por gestores empreendedores agindo como se os recursos públicos fossem deles próprios.

No entanto, de com acordo Pitchas (2003:31-32), não podemos descartar as vantagens que o *New Public Management* tem sobre a modernização da Administração Pública, nomeadamente em tornar o estado mais eficiente. Todavia, a nova gestão pública parece implicar, simultaneamente, uma perda de valores, levantando as seguintes questões: os novos burocratas terão realmente valores suficientes de liderança e gestão, como a transparência, a integridade e a honestidade, para que lhes possam ser confiados bens, dinheiros e poderes públicos? Será que seguem directrizes claras de não sectarismo partidário, o que implica a aplicação, no emprego, de valores como o profissionalismo, e não a adesão a um partido político? Serão eles justos e motivados naquilo que fazem, humanos, ciosos da sua reputação? Serão neutrais relativamente aos grupos de interesse privados? Talvez a “nova administração pública” do século XXI seja uma questão ética e não verdadeiramente um desafio para se tornar menos burocrática e mais empresarial.

1.4. ESTARÃO OS VALORES PÚBLICOS EM RISCO?

O *New Public Management* pode gerar uma maior eficiência na prestação de serviços, mas a precedência dos valores baseados na economia sobre os valores justificados pela lei é evidente. A nova gestão pública ameaçará os valores culturais, igualmente importantes, de serviço do interesse público e a igualdade na liberdade pode ser decisiva para estabelecer a legitimidade do governo. Pode acontecer, se examinarmos a gestão empresarial mais atentamente, que constatemos que ela é incompatível com uma ordem jurídica baseada nos direitos e que é susceptível de promover redistribuições injustas e arbitrárias (Pitchas, 2003:44).

Bovens (1996:130) especula que o presente debate público sobre a integridade pode ser útil, pois expõe os possíveis perigos. Quanto mais cedo apresentarmos os riscos, mais cedo serão criados protocolos e implementados procedimentos, que providenciam orientações normativas e segurança institucional. Todavia, as parcerias público-privadas e as empresas privadas geridas, com dinheiros públicos, continuarão a levantar questões sobre a integridade pública, devido às questões comerciais, nomeadamente, o lucro.

Cohen e Eimicke (1999) analisam quatro casos de empreendedorismo público e concluem que apesar de todos partilharem a ideia de que o Estado empresarial aumenta o perigo de

corrupção e situações não éticas, eles estão convencidos de que o empreendedorismo no Estado é exigente e pode ser ético. O que é necessário são guias de orientação para os praticantes, para estes puderem utilizar os potenciais benefícios do empreendedorismo público. A solução não é desencorajar o empreendedorismo público mas, sim, estabelecer princípios práticos para assegurar que é exercido de uma forma eficiente e ético.

No relatório da OCDE (2002a) são definidos alguns princípios para gerir eticamente a Administração Pública:

- Os padrões éticos deverão ser claros e reflectir a legalidade;
- As guias de orientação deverão ser acessíveis aos funcionários públicos;
- Os funcionários públicos deverão conhecer os seus direitos e obrigações quando confrontados com procedimentos errados;
- O compromisso político à ética deverá reforçar a conduta ética dos funcionários públicos;
- O processo da tomada de decisão deverá ser transparente;
- Deverão existir guias de orientação claras para a interacção entre o sector público e o sector privado;
- Os gestores públicos deverão demonstrar e promover condutas éticas;
- Os serviços públicos e a gestão dos recursos humanos deverão promover condutas éticas;
- Deverão ser implementados mecanismos adequados de *accountability*;
- Deverão existir procedimentos e sanções apropriados para enfrentar situações de má conduta.

Deste modo, o *ethos* e a ética voltarão a ter um valor especial no futuro, porque, devido à rarefacção do direito administrativo em resultado dos défices do código de conduta de gestão empresarial, os funcionários públicos deixarão de ter regras, na acepção de valores para o seu comportamento. Por esta razão, a ética do serviço público tem a função de fornecer valores para a actuação administrativa em alguns domínios políticos, de uma forma alterável consoante as tarefas (Pitchas, 2003:45).

No mesmo relatório da OCDE (2002a), este define que é necessário a articulação dos valores centrais, como a imparcialidade, a legalidade, a integridade, a transparência, a eficiência, a equidade, a responsabilidade e a justiça. Pitchas (2006:134) classifica os mesmos valores em três categorias: valores éticos, valores democráticos e valores profissionais. Os valores éticos englobam valores como a integridade, equidade e justiça; os valores democráticos abrangem valores como a imparcialidade, regras, leis e normas e

representatividade; os valores profissionais significam uma elevada competência em oferecer serviços de qualidade.

Quadro 1.4. Classificação de valores

Valores Éticos	Valores Democráticos	Valores Profissionais
Integridade; Equidade; Justiça.	Imparcialidade; Regras, Leis e Normas; Representatividade.	Competência.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Pitchas (2006:134).

No mesmo relatório (OCDE, 2002a) ainda são acrescentados passos para a construção de confiança na Administração Pública, como sendo:

- Uma clara definição da missão;
- A salvaguarda dos valores quando adoptar reformas;
- O *empowerment* dos funcionários públicos e cidadãos para denunciar más condutas;
- Coordenação das medidas de integridade;
- A mudança da ênfase no reforço para a prevenção;
- Antecipação dos problemas;
- Utilização das novas tecnologias.

Pitchas (2003:45-46; 2006:135) conclui que não se pode renunciar a uma nova ética do serviço público. O seu elemento fundamental consiste, em primeiro lugar, em conciliar os valores tradicionais (neutralidade, responsabilidade e *accountability*) de serviço público com os novos valores (como possível alternativa às regras, directivas e normas) provenientes das novas abordagens destinadas a melhorar a organização administrativa e a gestão das agências públicas, incluindo a ética baseada na experiência do sector privado. Entre eles parece alienável criar-se, como valor de liderança e de gestão, uma “integridade pública pessoal” para os gestores de topo e para o restante pessoal. Para os cidadãos, a Administração Pública tem de se tornar no bastião de confiança do Estado.

1.5. O PAPEL DO NOVO TIPO DE GESTOR PÚBLICO

Para Rocha (2003:95), o pressuposto fundamental em que assenta o *New Public Management* é o de que toda a gestão pública é ineficiente e de que a reforma da Administração Pública passa pela adopção de modelos e práticas de gestão empresarial. O grande impulso neste sentido dá-se por força dos *Next Steps*, movimento que procedeu à agenciamento das organizações públicas. A agenciamento consiste na separação entre

financiamento e fornecimento de serviços, esta última actividade a cargo das agências. Cada agência é liderada por um *chief executive* e suportada num contrato em que estarão estabelecidos os objectivos e as responsabilidades face ao poder político, o qual responde directamente perante o eleitorado. Convém frisar, porém, que os directores das agências não são escolhidos na base da confiança política ou pessoal, mas constituem escolhas abertas com base na competência e no curriculum profissional. O movimento *next steps* possibilitou a valorização da Administração Pública com práticas e valores de gestão empresarial, ao mesmo tempo, os novos gestores públicos transformaram-se em agentes de mudança.

No entanto, nem tudo são rosas na nova gestão pública. Na verdade, em muitos casos perdeu-se o objectivo do serviço público que vai ao encontro das necessidades dos cidadãos, de acordo com critérios de equidade e tratamento igual. Por outro lado, levantaram-se questões de *accountability*, isto é, como são controlados os novos gestores públicos e a quem prestam contas e de que forma. Em resumo, o que se pode ganhar em eficiência, pode perder-se em falta de prestação de contas, legitimidade e mesmo corrupção. É por isso que recentemente ganha contornos um novo tipo de gestor, o qual integra a preocupação com a eficiência e o *value for money*, mas apela a novas capacidades de gestão que supõem conhecimentos em políticas públicas, compreensão dos processos sociais, capacidade de gestão financeira e dos recursos humanos. Ora o novo tipo de gestor não pode ser o tradicional director, mais preocupado com as rotinas e os formalismos jurídicos, mas sim agente com capacidade de motivar e liderar a mudança (Rocha, 2003:95).

1.6. NECESSIDADE DE ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controlo externo não é, só por si, suficiente para reforçar a credibilidade, em matéria de responsabilidade, na Administração Pública e na autoridade política. A actual difusão do método de *accountability*, originário da tradição das organizações privadas e das instituições simples, apresenta-se, em teoria, como a solução do problema da responsabilidade da Administração Pública. A ideia da *accountability* ou da obrigação de prestar contas dos resultados foi sendo transposta às entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custos/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e de controlo orçamental (Mozzicafreddo, 2003:3). Para Behn (2001), os defensores do paradigma da Administração Pública tradicional poderão aceitar que o Estado poderá beneficiar da aplicação de técnicas de gestão empresarial. Porém, estes defensores insistem

que a natureza do Estado, em particular, a natureza da *accountability* no Estado, é fundamentalmente diferente da natureza da *accountability* das empresas privadas⁵.

Podem distinguir-se dois tipos de *accountability*: *accountability* para finanças e *accountability* para equidade, estes reflectem preocupações em *como* o governo faz o que faz. A *accountability* para finanças e a *accountability* para equidade são mais utilizadas pela Administração Pública, isto porque, são mais fáceis de controlar por parte dos auditores e dos inspectores. Nestes dois tipos, são definidos *a priori* os valores que as organizações e as instituições terão que seguir, de seguida são codificados esses valores em regras, procedimentos e padrões, depois são criados mecanismos de reporte para demonstrar que foram seguidas, e por último são criados organismos separados para auditar e inspecionar essas organizações (Behn, 2001:7).

No entanto, de acordo com Behn (2001:10), também nos devemos preocupar com o que faz o governo – no que o governo atinge na realidade. Isto requer um terceiro tipo de *accountability* - *Accountability* para o desempenho: as consequências das acções e decisões do governo. Para que os organismos públicos possam responder pelos seus resultados é necessário definir quais os *outcomes* esperados, as suas consequências e impactos que poderão causar, para tal, é necessário definir objectivos e metas, e por sua vez, indicadores de medição.

Todavia, ainda seguindo a linha de orientação do autor Behn (2001:11), a *accountability* para finanças e equidade, conjuntamente com a *accountabilty* para o desempenho, causam um dilema. Para Moore e Gates (1986), “é possível reduzir a corrupção, gastos inúteis e o abuso de poder, e ao mesmo tempo reduzir a eficiência!”, ou seja, “a integridade financeira poderá ser melhorada, mas apenas à custa da redução do desempenho e à redução da inovação futura”. Self (1972:277) conclui que “as tensões entre os requisitos da responsabilidade ou *accountability* e as acções eficientes poderão ser descritas como o dilema clássico da administração pública”. Para Bellone e Goerl (1992), referenciado em Antunes (2007:429), os gestores públicos que se envolvem em acções inovadoras e que envolvem riscos (empreendedorismo), os valores democráticos deverão assumir maior importância, pelo que, para conciliar as incompatibilidades, recomendam um forte empreendedorismo cívico, constituído a partir de uma forte cidadania, baseado em valores éticos. De acordo com Antunes (2007:429), torna-se então difícil mas não impossível, a conjugação de inovação e risco, com prestação de contas, de forma interactiva para melhor proteger o interesse público,

⁵ Nas empresas privadas a *accountability* para finanças é por sua vez o mesmo da *accountability* para o desempenho, enquanto na Administração Pública existem diferenças significativas entre ambas.

uma vez que os inovadores sabem que os mecanismos de prestação de contas são parte integrante do processo governativo e muitas das suas acções e métodos são orientados pelo conhecimento de que poderão ser responsabilizados.

Apesar das dificuldades em adoptar uma responsabilidade baseada no desempenho, é imprescindível que a Administração Pública desenvolva as condições necessárias para implementar uma cultura orientada para os resultados. Como define Gomes (2003), concentrando-se sobretudo nos resultados e adoptando métodos gestionários inspirados nas empresas privadas, o sector público deu mostras de querer e poder passar duma cultura administrativa para uma cultura de gestão e duma cultura de mera aplicação das normas para uma cultura de avaliação do desempenho. Daí decorre uma necessidade acrescida de avaliações, constituindo uma das componentes essenciais da governança, desde que seja integrada no processo de decisão.

Esta nova visão quanto ao papel da avaliação tem óbvios reflexos no tipo de informação necessária ao seu desenvolvimento. Não há avaliação de políticas públicas sem sistemas de informação que lhe dêem adequado suporte. Ao modelo de sistema de informação cabe referir, tendo em conta as novas tendências da avaliação, a informação necessária (dados/indicadores), os procedimentos de escolha, tratamento, manutenção, transmissão e difusão da informação (actividades / funções dos organismos que integram os sistemas) e os circuitos entre esses procedimentos. Note-se que um dos problemas fundamentais da avaliação está ligado à operacionalização dos conceitos e, em particular, à construção dos indicadores válidos, fiáveis e operacionalizáveis (Gomes, 2003:401).

Esta questão da medição da performance da Administração Pública tem preocupado os responsáveis dos governos dos vários países, uma vez que não constituindo uma preocupação das entidades públicas a obtenção de lucro, torna-se difícil proceder à avaliação da gestão, tanto mais que os indicadores geralmente utilizados são de cariz financeiro. Os indicadores chave devem cobrir as diferentes áreas da organização e a sua actualização deve ser periódica e frequente (Marques, 2001:120).

Para auxiliar a Administração Pública a melhorar o seu desempenho, podem utilizar-se instrumentos de *performance information*, que por sua vez são retirados da gestão privada, para medir o seu desempenho, tais como:

- Controlo de gestão – conjunto de instrumentos que motivem os responsáveis descentralizados a atingirem os objectivos estratégicos do organismo, privilegiando a acção e a tomada de decisão em tempo útil e favorecendo a delegação da autoridade e responsabilização (Jordan, Neves e Rodrigues, 2002);

- Controlo orçamental – instrumento de acompanhamento dos objectivos e dos meios definidos no plano e no orçamento (Jordan, Neves e Rodrigues, 2002);
- *Tableaux de bord* – instrumento de informação rápida, contendo um conjunto de informações fornecidas pela contabilidade ou pelas estatísticas (Jordan, Neves e Rodrigues, 2002);
- *Benchmarking* – ferramenta de comparação, que consiste em saber o que os outros fazem de melhor e aplicá-la no nosso caso.
- *Balanced Scorecard* – metodologia criada por Robert Kaplan e David Norton, definido como um conjunto de informações que propicia à gestão uma rápida e melhor compreensão da estratégia organizacional (Gomes *et al*, 2007);
- *Results-based Reporting* – relatórios que contêm informação sistemática que descrevem os *outputs* (bens, serviços e programas públicos) e os *outcomes* (resultados desejados dos *outputs*) dos programas e organizações públicas (Aucoin e Jarvis, 2004).

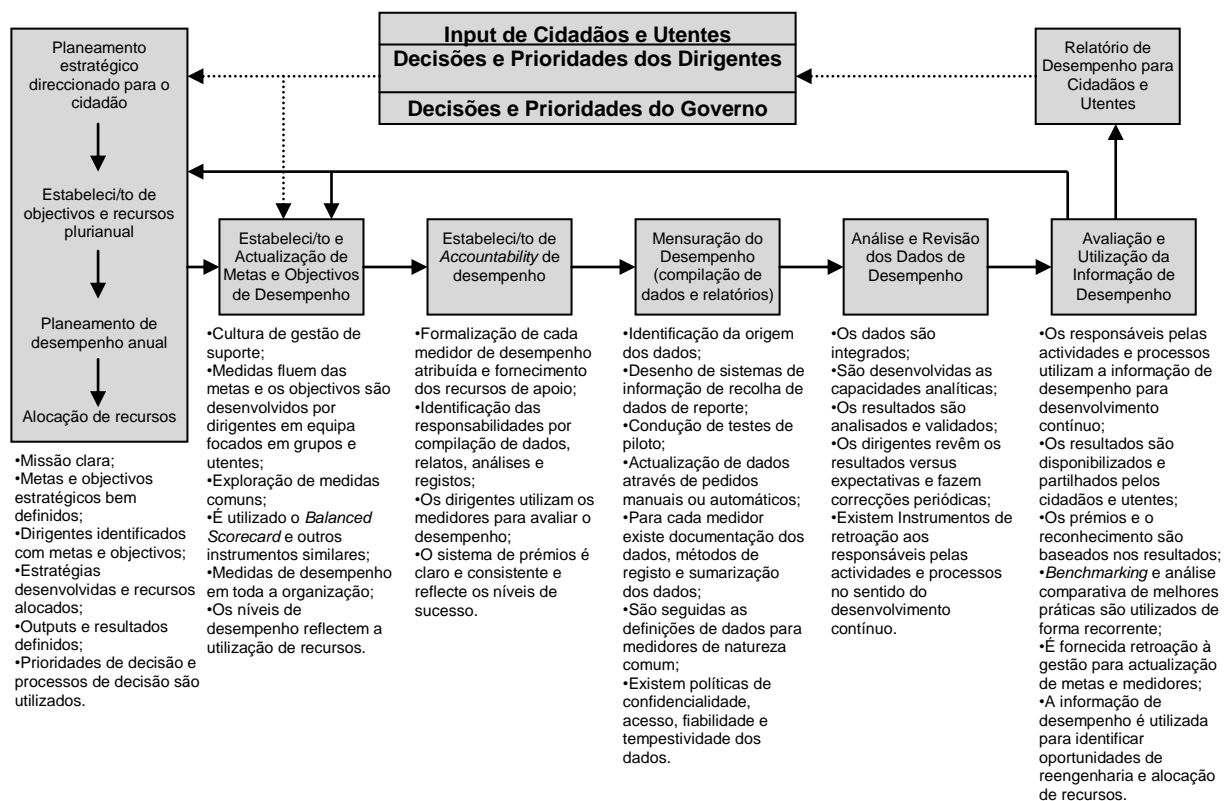
No entanto, a simples utilização de *performance information* não é suficiente para melhorar o desempenho da Administração Pública, é necessário que esta informação seja utilizada no processo de tomada de decisão, para tal, é imprescindível integrá-la no processo orçamental, implicando uma mudança na estrutura do orçamento e/ou integrando a informação nas diferentes etapas e níveis na formulação do orçamento (OCDE, 2007).

O Orçamento por Programas (*Performance Budgeting*) constitui, em rigor, mais um sistema de execução-avaliação do que de previsão, mas pode ter o seu reflexo nas escolhas orçamentais. Ele pretende avaliar os resultados das actividades e programas, baseando em tal análise do passado as futuras decisões orçamentais (Franco, 2007). Essas decisões devem basear-se nos *outputs* (resultados) e não nos *inputs* (custos). De acordo com Pollitt (2000:123), as principais vantagens deste tipo de orçamento é a possibilidade de melhorar as decisões, melhorar a qualidade de informação sobre o desempenho do sector público, haver maior controlo e melhor aplicação dos recursos públicos. Neste sistema os recursos são aplicados de acordo com o desempenho dos programas, utilizando para tal indicadores que podem não ser quantitativos. É neste sentido que nasce a principal desvantagem deste sistema: a dificuldade em quantificar certos programas - «*A man who knows the price of everything and the value of nothing*»⁶.

⁶ Lord Darlington, em Oscar Wilde's *Lady Windermere's Fan* (1896), citado em Pollitt (2000:123).

A memorável citação de Wilde deve servir de alerta aos perigos que os governos enfrentam ao saber quanto custa tudo, quanto tempo demora, quais as percentagens de erro que são cometidas, quais as reclamações, quais os objectivos que foram alcançados, no entanto, permanecerão ignorantes dos valores que certos grupos de cidadãos desejam de certos serviços públicos, e o porquê desses valores (Pollitt, 2000:123). É necessária uma escolha adequada dos indicadores que servem de base à avaliação das políticas públicas para obter informação viável quanto à adequação dos programas públicos às necessidades dos cidadãos.

Figura 1.1. Modelo de gestão baseado no desempenho



Fonte: Pinto e Santos (2005:282), adaptado de Performance-Based Management Special Interest Group (2001), "The Performance-Based Management Handbook", A Six-Volume Compilation of Techniques and Tools for Implementing the Government Performance and Results Act of 1993, California.

Accountability é fundamentalmente um processo duplo, não envolve apenas quem relata mas também aqueles que recebem os relatos, é um processo interactivo. A eficácia do processo de *accountability* depende, fundamentalmente, da pro-actividade de quem recebe os relatórios, em assegurar que, quem foi delegado autoridade ou gestão, será responsável pelos seus actos (Aucoin e Jarvis, 2004).

Estudos demonstram que a mera presença de mecanismos de desempenho não contribuem, necessariamente, para a melhoria da tomada de decisão, os mais cépticos até questionam a utilidade da informação baseada no desempenho no processo da tomada de decisão, nomeadamente por parte dos políticos. Esta situação é bastante decepcionante para aqueles que têm esperança que o processo de decisão por parte do governo seja baseado em informação fiável. Por todo o lado, verifica-se que as limitações dos relatórios baseados nos resultados têm levado à não utilização destes, o que pode ser considerado uma situação problemática, dado que estes relatórios são preparados para ir ao encontro dos requisitos da *accountability* público (Askim, 2007; Aucoin e Jarvis, 2004).

1.7. O PAPEL DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO

Se o cidadão tem o direito de controlar a Administração, tem de ter o direito a aceder aos meios para a avaliar e criticar, o que exige a abertura administrativa até ao limite do razoável em termos de consagração de equilíbrio entre os vários interesses públicos e privados envolvidos em concreto, ou seja, a perspectivação da sua actividade pelo princípio da transparência. No plano dos interesses da Administração, a vantagem resulta quer pela valorização da actividade administrativa em geral, em termos de eficácia, de controlo e de legitimação, pela compreensão e até pela possibilidade de participação dos administrados, quer pela valorização de certas actividades administrativas especialmente sensíveis em termos do Estado e dos indivíduos configuradoras de espaços com uma natural necessidade do segredo. Assim, a transparência contribui para melhorar a eficácia da Administração, na medida em que um bom funcionamento desta exige a sua protecção contra si mesma através da abolição da opacidade propiciadora de uma generalizada cobertura de erros, incompetências, parcialidades, ocultação de pressões institucionalizadas e corrupção (Condesso, 1995).

Para Pitchas (2006:88-89), a sociedade civil democrática, para sobreviver, necessita que os seus cidadãos se tornem uma parte activa no processo de tomada de decisão administrativa e política. Os cidadãos não desejam apenas ser confrontados com os resultados dessas decisões, actualmente, desejam fazer parte desse processo. Apenas a participação dos cidadãos, na transparência da informação e comunicação, garante a existência da sociedade civil. Sendo assim, a comunicação governamental e administrativa passam a constituir um pré-requisito de informação e transparência dentro da sociedade civil e para o envolvimento apropriado dos cidadãos no Estado Activo.

No contexto da actual sociedade de informação, deparamo-nos com novos desafios e novas possibilidades no exercício da cidadania. O acesso à informação é uma condição básica para esse exercício e colocam-se cada vez mais exigências no que diz respeito à abrangência dos processos de consulta e à criação de oportunidades para a participação activa dos cidadãos nas decisões públicas. Os avanços registados ao nível das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e a generalização da sua utilização abrem novas possibilidades a nível da participação dos cidadãos. O conjunto das iniciativas que envolvem a aplicação das TIC a processos de votação, discussão, consulta ou definição de políticas é frequentemente agrupado sob a designação de democracia electrónica (*e-Democracy*). É importante realçar que a democracia electrónica não se limita à utilização das TIC para organizar votações electrónicas ou difundir informação de forma unilateral. De facto, quando falamos de democracia electrónica, o que está em causa é um vasto conjunto de novas formas de participação que, em muitas circunstâncias, exige profundas adaptações na forma como são concebidas as relações governo-cidadãos (Alves e Moreira, 2004:56).

Os processos de consulta e de participação activa devem ser entendidos como instrumentos complementares para melhorar a qualidade das políticas formuladas e aumentar a transparência das decisões e não como substitutos dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Se usadas eficientemente, as TIC podem potenciar enormes melhorias nos três níveis, ao facilitar a disponibilização de informação a baixo custo e de forma acessível, a realização de inquéritos e grupos de discussão, a recepção de comentários e a interacção em tempo útil com os cidadãos em processos de participação activa. Para além de melhorar a qualidade das políticas públicas formuladas, um adequado e transparente relacionamento governo-cidadãos facilita a sua implementação no terreno, visto que aumenta a legitimação e a confiança nas medidas que estão a ser levadas a cabo. Por outro lado, ao atribuir maior relevância às perspectivas dos cidadãos, os governos podem garantir maior proximidade e encorajar uma cidadania mais activa, uma vantagem que não deve ser subestimada numa época em que há um crescente afastamento e cepticismo de largas camadas da população relativamente à política (Alves e Moreira, 2004:57-58).

1.8. ACCOUNTABILITY NO CONTEXTO PORTUGUÊS

A pressão para reduzir a despesa pública e para melhorar a sua eficiência levou o Governo português a conceder e a implementar um conjunto de reformas para melhorar o desempenho do sector público. Duas das mais importantes e recentes iniciativas são a Orçamentação por Programas e o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração

Pública (SIADAP). Estas reformas pretendem deslocar a ênfase da gestão e da orçamentação de um controlo pormenorizado dos recursos disponíveis para o desempenho e os resultados, em que a cultura vigente enfatizava o cumprimento de regras por oposição à responsabilização sobre os resultados alcançados. A ênfase no desempenho requer mudanças fundamentais nos processos de responsabilização e nos processos orçamentais, mas requer também alterações nas atitudes culturais e nos comportamentos dos indivíduos e das organizações (OCDE, 2008:76).

No entanto, o relatório da OCDE (2008:16) alerta para um cenário pouco realista de se conseguir implementar a Orçamentação por Programas em 2010, tal como inicialmente previsto no Orçamento de Estado de 2006. Tal seria ambicioso mesmo para um país com larga experiência no desenvolvimento de informação sobre o desempenho, o que não é o caso de Portugal. A experiência da OCDE demonstra que são necessários pelo menos 3 a 5 anos para desenvolver informação relevante sobre o desempenho, como tal, é importante que esta reforma seja encarada como um primeiro passo num processo de longo prazo, que envolve aprendizagem através da experiência.

Como foi referido anteriormente, a informação financeira das entidades públicas é uma parte importante no processo orçamental, para tal é necessário criar condições técnicas para o desenvolvimento de informação fiável, é neste sentido que a OCDE (2008) alerta para a prioridade de concluir a implementação da contabilidade patrimonial no sector público português. Uma solução para esta situação poderia ser a criação de competências técnicas mais exigentes e o aumento de responsabilidades dos responsáveis directos pelas contas públicas, que passaremos a desenvolver no capítulo seguinte.

CAPÍTULO II - CRIAÇÃO DA FIGURA DE TÉCNICO OFICIAL DE CONTAS PÚBLICAS

Apesar de a contabilidade patrimonial ter sido introduzida no sector público português nos anos 90, a realidade hoje é que ainda existem serviços públicos que utilizam a contabilidade de caixa. Numa entrevista realizada ao Presidente da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (CTOC), Domingues de Azevedo conclui que a Contabilidade é o melhor auxiliar para qualquer gestor e se a Administração Pública gere o que é de todos, esta deve seguir um processo rigoroso e selectivo (Azevedo, 2007). Sendo assim, defende João Carvalho, presidente da Comissão Permanente para a Contabilidade Pública da CTOC, que não se consegue ter uma verdadeira reforma da Contabilidade Pública se não houver uma participação activa dos Técnicos Oficiais de Contas (Carvalho, 2005). Esta ideia também é defendida pelo actual Presidente do Tribunal de Contas, Guilherme d'Oliveira Martins, que afirma que «uma inequívoca aposta nos Técnicos Oficiais de Contas para a Administração Pública como forma de credibilizar as contas e facilitar a tarefa do próprio Tribunal de Contas» (Martins, 2006).

No entanto, a maior parte dos Técnicos Oficiais de Contas têm uma formação mais orientada para a área privada, com o objectivo do lucro, com a preocupação do pagamento de impostos, mas a verdade é que a Administração Pública tem outras vertentes mais importantes, nomeadamente a gestão financeira, a gestão orçamental, os aspectos legais e a orientação para o interesse público (Martins, 2006). É, pois, neste contexto, que é defendido neste Trabalho de Projecto a necessidade da criação de uma nova figura designada por Técnico Oficial de Contas Públicas (TOCP), como solução para a implementação total da contabilidade patrimonial no sector público, da melhoria da *accountability* e na reintrodução dos valores públicos na gestão pública.

Quadro 2.1. Quadro comparativo entre a situação actual, a introdução do TOC e do TOCP

	Situação Actual	TOC	TOCP
Relação com o organismo	-	Independente	Dirigente da área financeira e de contabilidade
Formação Técnica	Por vezes sem formação na área	Gestão Privada	Gestão Orçamental, Contabilidade Pública e aspectos legais.
Preocupação	Execução do Orçamento	Pagamento de Impostos	Interesse público
Valores Éticos	A desaparecer	Só sobre as contas	Sobre as contas e orientado para o interesse público
Poder Disciplinar	Órgão de Gestão/ Conselho Administrativo	CTOC	Órgão de Gestão/Conselho Administrativo e CTOC
Responsabilidade sobre as contas	Responsável máximo pela entidade	Bipartida com o responsável máximo	Bipartida com o responsável máximo pela entidade
Prestação de Contas	Tribunal de Contas, DGO	Tribunal de Contas, DGO	Tribunal de Contas, DGO e cidadãos
Transparência das contas aos cidadãos	Pouca	Nenhuma	Completa
Papel na luta contra a corrupção	Pequeno	Indirecto	Activo
Mudança Organizacional	Morosa e resistente	Pode causar conflitos	Gradual, inovador, participante e envolvente

Fonte: Elaboração Própria

2.1. A FIGURA DE TÉCNICO OFICIAL DE CONTAS PÚBLICAS

A criação da nova figura de Técnico Oficial de Contas Públicas justifica-se pela necessidade de maior rigor técnico, mais responsabilidade e uma maior transparência nas contas públicas. À semelhança do que sucede nas entidades sujeitas aos impostos sobre o rendimento, é imprescindível criar condições legais⁷ para tornar obrigatório os TOCPs nas entidades que gerem dinheiros públicos.

Até 1990, grande parte dos organismos do Sector Público Administrativo prestavam apenas informação de índole orçamental acerca da aplicação das verbas que lhe eram afectas e comprovavam que a execução das despesas e receitas estavam conforme o Orçamento previamente aprovado e que os requisitos legais haviam sido cumpridos. Em 1990, iniciou-se o processo de reforma da Contabilidade Pública, no âmbito da Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE), baseada em dois diplomas fundamentais: *a*) a Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, Lei de Bases da Contabilidade Pública, que aprovou os princípios orientadores da reforma da Administração Pública; e *b*) complementada pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, o Regime de Administração Financeira do Estado. Em termos gerais, foi revisto o regime de autonomia atribuído aos organismos da Administração Central do Estado, sendo definidos dois regimes: o regime geral - autonomia administrativa; e o regime excepcional - autonomia administrativa e financeira. Os organismos sem autonomia

⁷ Através de diploma legislativo.

financeira (regime geral) apresentariam um sistema contabilístico de registo das entradas e saídas de dinheiro e dos compromissos assumidos, era, deste modo, uma contabilidade de caixa e de compromissos. Aos organismos contemplados pelo regime excepcional passou a ser exigida a adopção de um sistema de contabilidade que se moldasse ao Plano Oficial de Contabilidade (POC) ou então um outro plano de contabilidade aplicável (Carvalho e Ribeiro, 2004: 20).

Quadro 2.2. Sistemas de Contabilidade

Tipo de autonomia	Sistema de Contabilidade
Serviços e organismos com autonomia administrativa	Unigráfica, devendo ser organizada uma contabilidade analítica indispensável à avaliação dos resultados da gestão.
Serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira	Digráfica, moldada no Plano Oficial de Contabilidade (POC), no plano de contas especialmente aplicável às instituições bancárias ou ainda noutro plano de contas oficialmente adequado.

Fonte: Pinto e Santos (2005: 37), adaptado do Art.º 14.º da Lei 8/90, de 20 de Fevereiro

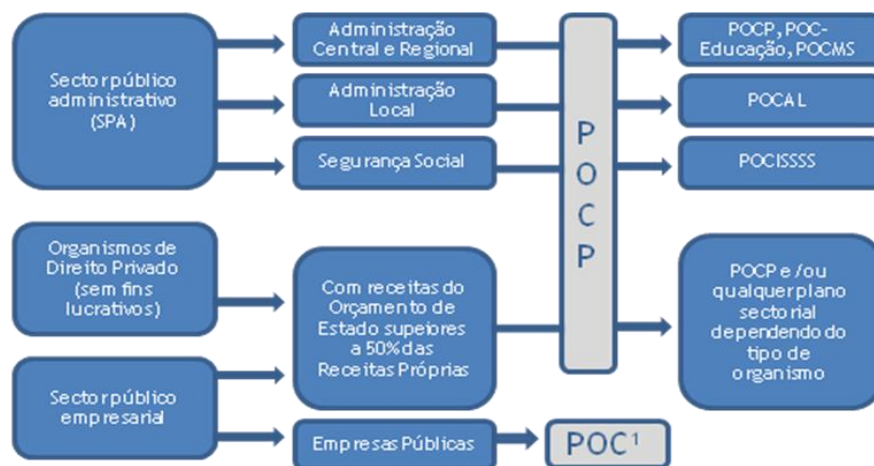
Iniciava-se, deste modo, uma clara aproximação ao modelo empresarial, consequentemente, foram surgindo planos de contabilidade para alguns sectores da Administração Pública, uma vez que o POC empresarial, a legislação complementar e as directrizes contabilísticas emitidas pela Comissão de Normalização Contabilística (CNC) não se adaptavam integralmente aos serviços da Administração Pública (Carvalho e Ribeiro, 2004:20). Em 1997, foi então aprovado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), definido pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, com aplicação obrigatória «a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...) e também aplicável às organizações de direito privado sem fins lucrativos que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado». Segundo as autoras Pinto e Santos (2005: 40), a publicação do POCP criou uma situação de difícil solução, em que o estabelecimento de um sistema digráfico para os organismos com mera autonomia administrativa entrava em divergência absoluta com a Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

Nos anos seguintes foram aprovados vários planos de contabilidade aplicados a sectores específicos:

- Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL), publicado através do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro;
- Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (POCED), publicado através da Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro;

- Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS), publicado através Portaria n.º 896/2000, de 28 de Setembro;
- Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS) publicado através Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

Figura 2.1. Entidades do POCP



¹Com a publicação do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de Julho, é revogado o Plano Oficial de Contabilidade (POC) e legislação complementar, criando-se o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), que entrará em vigor no primeiro exercício que se inicie em ou após 1 de Janeiro de 2010.

Fonte: Carvalho e Ribeiro (2004: 21)

Seguindo a linha de orientação das autoras Pinto e Santos (2005: 41), nenhum dos planos sectoriais resolveu o problema de fundo de o POCP ser aplicável a organismos com mera autonomia administrativa em contradição com a Lei n.º 8/90 de 20 de Fevereiro. Apenas com a publicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto⁸, a situação ficou juridicamente sanada ao ficar previsto no art.º 10.º que «os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública, podendo ainda dispor de outros instrumentos necessários à boa gestão e ao controlo dos dinheiros e outros activos públicos, nos termos previstos na lei».

Perante este cenário, recomenda-se neste Trabalho de Projecto, a introdução da figura de Técnico Oficial de Contas Públicas em todos os serviços e organismos da Administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública,

⁸ Publicada a segunda alteração no Diário da República, n.º 150, Série I-A, de 2 de Julho de 2003 – nova redacção dada ao artigo 35.º (prazo de entrega da Proposta de Lei do OE na Assembleia da República); publicada a terceira alteração no Diário da República, n.º 199, Série I-A, de 24 de Agosto de 2004 – Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto.

bem como à segurança social e também nas organizações de direito privado sem fins lucrativos que disponham de receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado, ou seja, e resumidamente, em todos os organismos que estão sujeitos ao POCP ou aos Planos de Contabilidade Sectoriais.

No entanto, não recomendamos que seja criada uma figura independente à semelhança da criação da figura do Controlador Financeiro⁹; recomendamos, sim, que seja criada como condição obrigatória para cargos de direcção superior ou intermédia das áreas financeiras e de contabilidade, ao abrigo dos artigos n.º 18.º e n.º 20.º da Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto¹⁰, a detenção do título profissional de Técnico Oficial de Contas Públicas, sem prejuízo de um período transitório apropriado e de, excepcionalmente, poder atender-se a um número mínimo de anos razoáveis de experiência nestas áreas¹¹.

2.1.1. O papel da CTOC na criação da figura do TOCP

A Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas¹² é uma pessoa colectiva pública e a profissão representada por esta Câmara é considerada pelo Estado como tendo uma natureza pública e uma função social¹³. Com o Decreto-Lei 265/95¹⁴, foi regulamentada a profissão e criada a sua Câmara de classe de inscrição obrigatória. Aos Técnicos Oficiais de Contas é, então, atribuído pelo poder político e legislativo «um papel relevante junto da Administração Fiscal, como interlocutores credíveis entre ela e o contribuinte, e o exercício de uma importante acção pedagógica em relação aos operadores económicos (...) que têm conveniência em conhecer com fidelidade os seus impostos, a fim de poderem efectuar uma rigorosa gestão dos seus negócios».

O Estatuto considera, portanto, os Técnicos Oficiais de Contas como profissionais que devem exercer a sua actividade com rigor técnico, capacidade ética e total independência em relação tanto aos empresários como à Administração Fiscal. Apresentam-se, deste modo, como factor de uma melhor e mais justa distribuição da carga fiscal pelos cidadãos, dentro do princípio de cada um pagar os impostos que lhe cabem, para além de instrumentos imprescindíveis à boa gestão das empresas. Para levar por diante as suas funções pública e

⁹ A figura de Controlador Financeiro foi criada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro, com o objectivo de melhorar o controlo da execução orçamental.

¹⁰ Lei que estabelece as regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública.

¹¹ Se aquando do concurso para a selecção de um dirigente não comparecer nenhum profissional com o título profissional de TOCP, a entidade deverá recorrer à base de dados disponível pela CTOC.

¹² Em 3 de Setembro de 2009, foi promulgada a Lei n.º 97/2009, que autoriza o Governo a alterar o Estatuto da CTOC e permitir a sua passagem a Ordem.

¹³ Definido no Decreto-Lei n.º 265/95, de 17 de Outubro.

¹⁴ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de Novembro.

social, aos Técnicos Oficiais de Contas são atribuídos direitos e deveres, cuja observância cabe à Câmara acompanhar, em particular através do poder disciplinar que legalmente lhe é conferido. À Câmara cabe ainda defender a dignidade e o prestígio da profissão, promover o respeito pelos princípios éticos e deontológicos e defender os interesses, direitos e prerrogativas dos seus membros. Compete-lhe também promover e contribuir para o aperfeiçoamento e formação profissional dos seus membros e definir normas e esquemas de actuação profissional.

Assim, a Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, com a sua vasta experiência, seria a associação pública que iria ter a competência para representar, mediante inscrição obrigatória, os interesses profissionais dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas e superintender em todos os aspectos relacionados com o exercício das suas funções, nomeadamente:

- a) Atribuir o título profissional de técnico oficial de contas públicas, bem como conceder a respectiva cédula profissional;
- b) Defender a dignidade e prestígio da profissão, zelar pelo respeito dos princípios éticos e deontológicos e defender os interesses, direitos e prerrogativas dos seus membros;
- c) Promover e contribuir para o aperfeiçoamento e a formação profissional dos seus membros, designadamente através da organização de acções e programas de formação, cursos e colóquios;
- d) Definir normas e regulamentos técnicos de actuação profissional, tendo em consideração as orientações emanadas da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública e de outros organismos nacionais e internacionais;
- e) Representar os técnicos oficiais de contas públicas perante quaisquer entidades públicas ou privadas;
- f) Organizar e manter actualizado, numa base de dados, o cadastro dos técnicos oficiais de contas públicas¹⁵ e comunicar ao Tribunal de Contas, Direcção Geral do Orçamento e à Administração Fiscal;
- g) Certificar, sempre que lhe for solicitado, que os técnicos oficiais de contas públicas se encontram no pleno exercício das suas funções nos termos do Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas;
- h) Promover e regulamentar os exames dos candidatos a técnicos oficiais de contas públicas;

¹⁵ É necessário que nessa base de dados estejam indicados os TOCPs em funções e quais não estão.

- i) Promover a publicação de um boletim ou revista, com objectivos de prestar informação actualizada nas áreas técnica, científica e cultural, com a obrigação de colocação de pelo menos um artigo sobre assuntos relacionados com a gestão pública;
- j) Colaborar com quaisquer entidades, nacionais ou estrangeiras, no fomento e realização de estudos, investigação e trabalhos que visem o aperfeiçoamento de assuntos de natureza pública;
- k) Propor às entidades legalmente competentes medidas relativas à defesa da função dos técnicos oficiais de contas públicas e dos seus interesses profissionais e morais e pronunciar-se sobre legislação relativa aos mesmos;
- l) Exercer jurisdição disciplinar sobre os técnicos oficiais de contas públicas;
- m) Estabelecer princípios e normas de ética e deontologia profissional;
- n) Definir, para efeitos da responsabilidade da regularidade técnica, os meios de prova da qualidade de técnico oficial de contas públicas;
- o) Implementar, organizar e executar sistemas de verificação de qualidade dos trabalhos executados por técnicos oficiais de contas públicas;
- p) Conceber, organizar e executar, para os seus membros, sistemas de formação obrigatória;
- q) Promover e apoiar a criação de sistemas complementares de segurança social para os técnicos oficiais de contas públicas;
- r) Exercer as demais funções que resultem do Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas ou de outras disposições legais;
- s) A Câmara pode intervir, como assistente, nos processos judiciais em que seja parte um dos seus membros e em que estejam em causa questões relacionadas com o exercício da profissão;
- t) A Câmara pode, no e para o exercício das suas atribuições, solicitar a colaboração que se revelar adequada a entidades públicas, nomeadamente à Direcção Geral dos Impostos, Direcção Geral do Orçamento e ao Tribunal de Contas, bem como a entidades privadas.

2.1.2. Inscrição

A inscrição como TOCP na CTOC, como membro efectivo, implicaria o mínimo de três anos de experiência profissional na Administração Pública, em carreiras para cujo provimento seja legalmente exigível uma licenciatura, desempenhando funções comprovadas em áreas relacionadas com a área financeira e contabilidade pública. Para efectivar a inscrição, seria

necessário, também, obter aprovação em exame profissional, a organizar e realizar no mínimo anualmente, nos termos regulamentados pela Câmara. O exame seria composto por cinco grupos de módulos de matérias, em que a aprovação do exame resultaria do apuramento de 70%¹⁶ da cotação atribuída a cada grupo.

Quadro 2.3. Matérias para Exame

Matérias para Exame	Ponderação
1.º Grupo – Valores Públicos e Profissionais:	
1. Ética, Administração e Gestão Pública;	55%
2. Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas;	20%
3. Código Deontológico dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas.	25%
2.º Grupo – Plano, Gestão e Controlo Orçamental:	
1. Plano Actividades – Integração no Orçamento e na Gestão por Objectivos;	30%
2. Elaboração de Orçamento Financeiro – Funcionamento e Investimento;	35%
3. Instrumentos de Gestão Orçamental e sua Avaliação.	35%
3.º Grupo – Contabilidade Patrimonial (POCP e Sectoriais), Analítica e Gestão:	
1. Contabilidade Digráfica – Métodos e Conceitos;	10%
2. Tratamento Contabilístico Digráfico de Operações Orçamentais;	20%
3. Fiscalidade na Administração Pública;	10%
4. Contabilização Ciclo da Despesa (Orçamental e Extra-orçamental);	25%
5. Contabilização Ciclo da Receita (Orçamental e Extra-orçamental);	5%
6. Acréscimos e Deferimentos – Investimentos Plurianuais;	5%
7. Elaboração e Interpretação dos Mapas Contabilísticos;	15%
8. Contabilidade Analítica ou de Custos na Administração Pública.	10%
4.º Grupo – Prestação de Contas no POCP e Planos Sectoriais:	
1. Prestação de Contas - Obrigações Legais;	30%
2. Elaboração e Análise de Mapas Finais e sua Interligação;	40%
3. Instrumentos de Gestão Patrimonial e Analítica e sua Avaliação;	20%
4. Indicadores de Avaliação Económica, Financeira, Orçamental e de Resultados – CAF (<i>Common Assessment Framework</i>) e BSC (<i>Balanced Scorecard</i>)	10%
5.º Grupo – Compras e Contratação Pública (Enquadramento Legal e Gestão):	
1. Formação dos Contratos Públicos;	30%
2. Critérios de Adjudicação – Modelos de Análise;	10%
3. Os Acordos Quadro;	5%
4. Execução dos Contratos Administrativos em Geral;	20%
5. Os Contratos de Empreitadas em Especial;	15%
6. O Contencioso dos Contratos;	5%
7. Gestão Estratégica das Compras.	15%

Fonte: Elaboração própria

¹⁶ Recomenda-se exigência nos resultados dos exames para haver a garantia de que só os profissionais altamente qualificados conseguirão ser TOCPs.

2.1.3. Formação

A Câmara para assegurar a qualidade técnica dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas, deveria estabelecer uma parceria com o Instituto Nacional de Administração (INA). O INA é um instituto público, com autonomia científica, administrativa, financeira e patrimonial, que a sua lei orgânica, Decreto-Lei nº85/2007, de 29 de Março, lhe estabelece como missão: «contribuir, através da formação, da investigação científica e da assessoria técnica, para a modernização da Administração Pública e para a actualização dos seus funcionários». Nesta parceria, seria da competência do INA organizar os cursos para a preparação dos candidatos a Técnicos Oficiais de Contas Públicas¹⁷. Esses cursos seriam adaptados dos cursos já existentes nesse instituto: *Diploma de Especialização em Direcção Financeira na AP (DEDIRF)* e *Diploma de Especialização em Compras e Contratação Pública (DECCP)*. Em relação à matéria de Ética, Administração e Gestão Pública, do 1.º Grupo, esta poderia ser adaptada da disciplina *Ética, Administração e Gestão Pública*, já existente em todos os cursos disponíveis para formação obrigatória para o exercício de cargos de direcção superior nos serviços e organismos da Administração Pública. Os preços dos cursos de formação seriam da responsabilidade da Câmara e do INA e seriam suportados pelos candidatos a técnicos oficiais de contas públicas.

Quadro 2.4. Conteúdos Programáticos do Curso para Preparação do Exame

Conteúdos Programáticos
1.º Grupo – Valores Públicos e Profissionais:
1. <u>Ética, Administração e Gestão Pública</u>
<ul style="list-style-type: none">• Ética do Serviço Público;• Organização e Actividade Administrativas;• Gestão por Objectivos e Avaliação do Desempenho.
2.º Grupo – Plano, Gestão e Controlo Orçamental:
2. <u>Plano Actividades – Integração no Orçamento e na Gestão por Objectivos</u>
<ul style="list-style-type: none">• Estrutura de um Plano de Actividades, visão anual e plurianual;• Instrumentos funcionais e jurídicos subjacentes à concepção de um Plano de Actividades;• Métodos de elaboração do Orçamento na nova gestão pública;• Gestão por objectivos – conceitos e definições essenciais - exemplos de aplicação operacional;• Função da figura moderna do controlador financeiro;• Legislação específica em vigor.
3. <u>Elaboração de Orçamento Financeiro – Funcionamento e Investimento</u>
<ul style="list-style-type: none">• Aplicação de técnicas de elaboração de um orçamento de uma entidade pública;• Soluções organizativas, operativas e legais;• Gestão orçamental - Funções de apoio ao alcance da missão dos serviços públicos;• Legislação específica em vigor.
4. <u>Instrumentos de Gestão Orçamental e sua Avaliação</u>
<ul style="list-style-type: none">• Controlo orçamental mensal, anual e plurianual;• Balancetes de controlo de execução orçamental;• Avaliação e acompanhamento da gestão orçamental – análise de desvios;

¹⁷ A frequência destes cursos não seriam obrigatórios, seriam apenas uma preparação para o exame, sendo possível a frequência de módulos em separado.

-
- Fluxos de caixa orçamentais e extra-orçamentais;
 - Legislação específica em vigor.
-

3.º Grupo – Contabilidade Patrimonial (POCP e Sectoriais), Analítica e Gestão:

1. Contabilidade Digráfica – Métodos e Conceitos

- Património – massas patrimoniais – Activo, Passivo e Fundo Patrimonial;
- Inventário e valorização do património;
- Elaboração do primeiro Balanço;
- Princípios contabilísticos e Critérios de Valorimetria no POCP e Planos Sectoriais;
- As contas de balanço e de resultados – significado e movimentação;
- Início da contabilização digráfica, encerramento e reabertura de ano;
- Legislação específica em vigor.

2. Tratamento Contabilístico Digráfico de Operações Orçamentais

- Domínio da movimentação da Classe 0 do POCP e Planos Sectoriais;
- Articulação do POCP com o Classificador Orçamental DL 26/2002;
- Fichas Práticas Contabilísticas Específicas de Operações Orçamentais com incidências fundamentais nas contas de controlo orçamental;
- Legislação específica em vigor.

3. Fiscalidade na Administração Pública

- Reflexo da Fiscalidade na qualidade probatória das contas públicas;
- Regimes de IVA na componente orçamental da despesa pública;
- O IVA enquanto Operação de Tesouraria;
- Métodos de Pró-Rata e Afectação Real - Exemplificação operacional de aplicação;
- Legislação específica em vigor;
- Actualização legislativa de IVA nos contratos de empreitadas de obras públicas (DL 21/2007) Inversão do sujeito passivo.

4. Contabilização Ciclo da Despesa (Orçamental e Extra-orçamental)

- Despesas com o pessoal – particularidades: Balanço Social, SRH e Avaliação de desempenho;
- Contabilização do processamento de vencimentos – aspectos fiscais;
- Gestão de stocks e controlo dos consumos:
 - Enquadramento normativo na “Nova” Gestão Pública;
 - Noção de stock de segurança e dos métodos de gestão de aprovisionamentos;
 - Aferição do grau da economia, eficiência e eficácia na Gestão de Stocks (JIT);
 - O impacto da Gestão do Imobilizado na Gestão de Stocks;
 - Indicadores de Gestão de Stocks.
- Gestão de imobilizado e CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado:
 - Enquadramento normativo;
 - Aquisição directa, locação financeira e locação operacional;
 - Comparação dos métodos de amortização e análise das insuficiências do método das quotas constantes;
 - Ciclo orçamental e oportunidade de investimentos de substituição;
 - Aferição do grau da economia, eficiência e eficácia na Gestão de Imobilizado;
 - O impacto da Gestão de Stocks na Gestão de Imobilizado;
 - Indicadores de Gestão de Imobilizado.
- Legislação específica em vigor – CIBE, POCP e Plano Sectorial da Educação.

5. Contabilização Ciclo da Receita (Orçamental e Extra-orçamental)

- Técnicas previsionais nos orçamentos da receita e controlo do seu grau de execução;
- Análise de reembolsos, restituições e reposições não abatidas aos pagamentos;
- Receitas extra-orçamentais - operações de tesouraria;
- Técnicas de contabilização, interpretação e análise dos mapas contabilísticos periódicos;
- Fichas Práticas Contabilísticas Específicas de Receita com incidências fundamentais nas contas de controlo orçamental e patrimonial;
- Legislação específica em vigor.

6. Acréscimos e Deferimentos – Investimentos Plurianuais

- Âmbito e técnicas de contabilização das subcontas da conta 27 – Acréscimos e Diferimentos;
 - Análise das particularidades da conta 2745 – Subsídios ao Investimento;
 - Compromissos Plurianuais e movimentação das contas de controlo orçamental 04 e 05;
 - A aferição do nível de execução anual e plurianual dos investimentos;
 - Fichas Práticas Contabilísticas Específicas de Acréscimos e Diferimentos com incidência fundamental nas contas de controlo orçamental e patrimonial;
 - Legislação específica em vigor.
-

7. Elaboração e Interpretação dos Mapas Contabilísticos

- Interpretação e leitura de contas de Razão e de Conta-Corrente – Acumulados e saldos (devedor ou credor);
- Balancetes – Classe 0; Classes 1 a 5; Classes 6, 7 e 8;
- Fichas Práticas Contabilísticas Específicas com incidência fundamental na leitura e interpretação de mapas mensais de controlo orçamental e patrimonial;
- Legislação específica em vigor.

8. Contabilidade Analítica ou de Custos na Administração Pública

- Hierarquia dos custos; aplicações práticas e demonstrativas dos conceitos e nomenclaturas;
- Centros e subcentros de custo: técnicas de implementação e chaves de repartição primárias;
- Centros de proveito ou de “lucro”. Temática emergente dos “Trabalhos para a própria entidade”;
- Classificação orgânica e Demonstração de resultados por funções – exemplo prático simplificado;
- Noção de gestão orçamental em função dos custos (Método ABC/ABB) e correspondente análise de desvios;
- Actuação gestonária em função dos desvios verificados e em função dos proveitos e resultados obtidos.

4.º Grupo – Prestação de Contas no POCP e Planos Sectoriais:

1. Prestação de Contas - Obrigações Legais

- Organização do processo de “Conta de Gerência”;
- Instruções para a apresentação de contas ao TC e outros Órgãos legais;
- Apreciação da conta pelo Tribunal de Contas – tramitação processual;
- Controlo sucessivo do Tribunal – âmbito e metodologia do controlo;
- Resoluções e jurisprudência do Tribunal de Contas;
- Responsabilidade financeira, audição dos responsáveis e recursos;
- Legislação específica em vigor.

2. Elaboração e Análise de Mapas Finais e sua Interligação

- Articulação, via RLE - Resultado Líquido do Exercício, entre os Mapas:
 - Demonstração de Resultados por Funções e
 - Demonstração de Resultados por Natureza.
- Articulação entre a Demonstração de Resultados por Natureza e o Balanço via RLE;
- Interpretação do Mapa de Endividamentos e Passivo do Balanço (excluindo as contas 27 e 292);
- Articulação entre o Balanço e o Mapa de Fluxos de Caixa – Classe 1 – Disponibilidades e Saldo para a Gerência Seguinte (incluindo a componente de OT - Operações de Tesouraria e congéneres);
- Mapas anuais de OT e congéneres e respectiva articulação com a ex-Conta de Gerência - Mapa de Fluxos de Caixa;
- Análise profunda dos movimentos das contas 25 – Devedores e Credores p/ Execução do Orçamento, em articulação com as contas de Terceiros representativas de Activos / Passivos.

3. Instrumentos de Gestão Patrimonial e Analítica e sua Avaliação

- Balancetes de verificação mensal e controlo da situação patrimonial;
- Avaliação e acompanhamento da gestão analítica organizacional e do binómio custos/proveitos – análise de desvios de custos padrão – Análise do POC Educação;
- Acompanhamento patrimonial do conceito de “Fundo de Maneio” ou “Previsão de Orçamento de Tesouraria”;
- Controlo das Disponibilidades - Fluxos de Caixa orçamentais e extra-orçamentais - Reconciliações;
- Legislação específica em vigor;
- Obtenção e interpretação de indicadores:
 - Relativos à componente económica;
 - Relativos à óptica financeira;
 - Relacionados com a gestão económico-financeira;
 - Funcionais ou de actividade (de meios, de recursos e ambientais);
 - Do grau de desempenho organizacional e de apoio à gestão:
 - Orçamental;
 - Qualitativa;
 - Estratégica.

4. Indicadores de Avaliação Económica, Financeira, Orçamental e de Resultados – CAF (*Commun Assessment Framework*) e BSC (*Balanced Scorecard*)

- Critérios de resultados orientados para:
 - os cidadãos, clientes, contribuintes e utentes;
 - a avaliação do impacto na sociedade;
 - níveis de desempenho-chave;
 - auto-justificação da própria entidade, em termos globais;
 - implementação de correcção de aspectos considerados críticos.

1. Formação dos Contratos Públicos

- O Âmbito de aplicação do Código da Contratação Pública (destinatários e tipos contratuais);
- Tipos e critérios de escolha dos procedimentos de contratação;
- Regras comuns aos vários procedimentos de contratação;
- A adjudicação: critérios e modelos de análise;
- O ajuste directo;
- O concurso público e o concurso limitado por prévia qualificação
- O procedimento por negociação;
- O diálogo concorrencial;
- Figuras que são fases de procedimentos típicos;
- Figuras e instrumentos enquadramentos de procedimentos e contratos subsequentes.

2. Critérios de Adjudicação – Modelos de Análise

- A adopção do critério de adjudicação, enquadramento jurídico;
- Critério de adjudicação «Proposta Economicamente mais Vantajosa»;
- Fixação de parâmetros base, relativos aos aspectos submetidos à concorrência;
- Definição de limites mínimos e máximos dos parâmetros base;
- Factores e subfactores do critério de adjudicação da «proposta economicamente mais vantajosa»;
- Níveis elementares de avaliação das propostas;
- Modelo de avaliação das propostas;
- Aplicação prática do modelo de avaliação das propostas.

3. Os Acordos Quadro

- A formação de acordos quadro;
- A formação de contratos ao abrigo de acordos quadro;
- Noção, principais actividades e enquadramento normativo e regulamentar das Centrais de compras;
- Caso particular da Agência Nacional de Compras Públicas:
 - Enquadramento normativo e regulamentar;
 - O Sistema Nacional de Compras Públicas;
 - Categorias reservadas;
 - Acordos quadro celebrados.

4. Execução dos Contratos Administrativos em Geral

- Direito aplicável;
- Invalidez do contrato;
- Execução do contrato;
- Conformação da relação contratual;
- Modificações objectivas do contrato;
- Modificações subjectivas do contrato;
- Incumprimento do contrato;
- Extinção do contrato;
- Contratos sobre o exercício de poderes públicos e contratos interadministrativos;
- Contratos administrativos em especial (com excepção do contrato de empreitadas de obras públicas):
 - Concessão de obras e de serviços públicos;
 - Locação e aquisição de bens móveis;
 - Aquisição de serviços.

5. Os Contratos de Empreitadas em Especial

- Conceito de empreitada de obras públicas;
- Aspectos particulares dos procedimentos de contratação pública aplicáveis na adjudicação de empreitadas de obras públicas e análise da respectiva tramitação;
- A importância do “Projecto” na preparação do processo de lançamento de uma empreitada de obras públicas;
- A execução dos contratos de empreitada: da consignação à conclusão da obra;
- Os erros e omissões do projecto;
- Os trabalhos a mais;
- As subempreitadas.

6. O Contencioso dos Contratos

- O estatuto constitucional do contencioso administrativo;
 - O princípio da tutela jurisdicional efectiva;
 - O âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos;
 - O fenómeno, crescente, da «europeização» do direito dos Estados-Membros da União Europeia, nomeadamente, no domínio do contencioso dos contratos públicos;
 - As garantias administrativas e as garantias contenciosas;
 - A reforma do contencioso administrativo operada pela Reforma de 2002-2003;
 - O Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais: a competência dos tribunais administrativos, no
-

-
- domínio dos contratos da Administração;
 - Os grandes meios processuais: a acção administrativa comum e a acção administrativa especial; respectivos objectos;
 - Pretensões dedutíveis, respectivamente, no âmbito das acções administrativas comum e especial: questões relativas a prazos e legitimidade;
 - A cumulação de pedidos no âmbito da acção administrativa especial. A ampliação do objecto do processo;
 - O contencioso pré-contratual regulado nos artigos 100º a 103º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) – seu regime;
 - A providência cautelar do artigo 132º do CPTA: pressupostos normativos e respectivo regime;
 - Os tribunais arbitrais e os centros de arbitragem.

7. Gestão Estratégica das Compras

- As compras enquadradas na função Aproveitamento;
- A organização de um sector de compras. Principais opções;
- O acto de comprar nas suas diversas vertentes:
 - Jurídica
 - Técnica
 - Logística
 - Comercial
 - Administrativa
- A Gestão de fornecedores;
- A Gestão estratégica de compras;
- A análise ABC;
- A análise Risco de fornecimento/impacto financeiro;
- Reflexão sobre procedimentos adaptados à tipologia de materiais referenciados.

Fonte: Adaptado dos cursos DEDIRF, DECCP, CAGEP, FORGEP e CADAP, existentes no INA.

2.1.4. Definição das funções, direitos e deveres do Técnico Oficial de Contas Públicas

- Para além das funções definidas para o exercício de cargos de direcção superior ou intermédio¹⁸, seria, também, definida a seguinte função do técnico oficial de contas públicas como dirigente: assinar, conjuntamente com o representante legal da entidade pública, os mapas orçamentais, as respectivas declarações fiscais, e os documentos que compõem a prestação de contas, fazendo prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, sem prejuízo da competência e das responsabilidades definidas pela lei aos respectivos órgãos.

- Os técnicos oficiais de contas públicas teriam, relativamente às entidades onde desempenhariam as suas funções, os seguintes direitos:

- Obter todos os documentos, informações e demais elementos de que necessitem para o exercício das suas funções;
- Exigir a confirmação, por escrito, de qualquer instrução quando o considerem necessário;
- Assegurar que todas as operações ocorridas estão devidamente suportadas e que foram integralmente transmitidas.

¹⁸ Definidas nos art.ºs 7.º e 8.º da Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto.

- Os técnicos oficiais de contas públicas teriam, relativamente à Câmara, os seguintes direitos:

- a) Solicitar a emissão da respectiva cédula profissional, quando habilitados para tal, podendo esta, a pedido do técnico oficial de contas públicas, conter suplementarmente uma designação profissional;
- b) Recorrer à protecção da Câmara sempre que lhes sejam cerceados os seus direitos ou lhes sejam postos obstáculos impeditivos ao regular exercício das suas funções;
- c) Beneficiar da assistência técnica e jurídica prestada pelos gabinetes especializados da Câmara;
- d) Apresentar à Câmara propostas, sugestões ou reclamações sobre assuntos que julguem do interesse da classe ou do seu interesse profissional.

- No âmbito das suas funções os técnicos oficiais de contas públicas teriam o direito de proceder à entrega nos serviços da Administração Fiscal, Direcção Geral do Orçamento e ao Tribunal de Contas, das declarações fiscais, dos mapas orçamentais, dos documentos que compõem a prestação de contas e outros documentos complementares ou conexos respeitantes às entidades onde desempenhariam funções podendo consultar os processos em que teriam intervenção e requerer certidões dos mesmos.

- Os deveres gerais dos técnicos oficiais de contas públicas deveriam ser os seguintes:

- a) Os técnicos oficiais de contas públicas têm o dever de contribuir para o prestígio da profissão, desempenhando consciente e diligentemente as suas funções e evitando qualquer actuação contrária à dignidade da mesma;
- b) Os técnicos oficiais de contas públicas apenas podem aceitar cargos para os quais tenham capacidade profissional bastante, de modo a poderem executá-los de acordo com as normas legais e técnicas vigentes;
- c) Os técnicos oficiais de contas públicas apenas podem subscrever os mapas orçamentais, as respectivas declarações fiscais, e os documentos que compõem a prestação de contas, que resultem do seu exercício directo dessas funções, devendo fazer prova da sua qualidade, nos termos e condições definidos pela Câmara;
- d) Os técnicos oficiais de contas públicas em funções devem subscrever um contrato de seguro de responsabilidade civil profissional¹⁹.

- Nas suas relações com as entidades onde desempenhariam funções como dirigentes, constituiriam deveres dos técnicos oficiais de contas públicas:

¹⁹ O seguro seria uma garantia para os cidadãos de que os dinheiros públicos não seriam utilizados para fazer face a despesas com multas ou coimas, resultante de erros cometidos no exercício das funções do TOCP.

- a) Desempenhar conscienciosa e diligentemente as suas funções;
- b) Abster-se de qualquer procedimento que ponha em causa as entidades;
- c) Não se servir, em proveito próprio ou de terceiros, de factos de que tomem conhecimento durante as suas funções;
- d) Não abandonar, sem justificação ponderosa, o cargo que lhe esteja confiado;
- e) Os técnicos oficiais de contas públicas não podem, sem motivo justificado e devidamente reconhecido pela Câmara, recusar-se a assinar os mapas orçamentais, as respectivas declarações fiscais, e os documentos que compõem a prestação de contas, das entidades onde desempenham as suas funções, quando faltarem menos de três meses para o fim do exercício a que as mesmas se reportem.

- Nas suas relações com a Administração Fiscal, Direcção-Geral do Orçamento e Tribunal de Contas, constituiriam deveres dos técnicos oficiais de contas públicas em funções:

- a) Assegurar que as declarações fiscais, os mapas orçamentais, e os documentos que compõem a prestação de contas, estão de acordo com a lei e as normas técnicas em vigor;
- b) Acompanhar, quando para tal forem solicitados, o exame aos registos e documentação das entidades onde desempenham funções, bem como os documentos e declarações fiscais com elas relacionados;
- c) Abster-se da prática de quaisquer actos que, directa ou indirectamente, conduzam a ocultação, destruição, inutilização, falsificação ou viciação dos mapas orçamentais, das respectivas declarações fiscais, e dos documentos que compõem a prestação de contas a seu cargo;
- d) Assegurar, nos casos em que a lei o preveja, o envio por via electrónica das declarações fiscais, dos mapas orçamentais, e dos documentos que compõem a prestação de contas.

- A violação dos deveres referidos é, além da responsabilidade disciplinar a que haja lugar, punível de acordo com as normas definidas na lei.

- Nas relações recíprocas entre técnicos oficiais de contas públicas, constituiriam deveres colaborar com o técnico oficial de contas públicas a quem sejam cometidas as funções anteriormente a seu cargo, facultando-lhe todos os elementos inerentes e prestando-lhe todos os esclarecimentos por ele solicitados.

- Constituiriam deveres dos técnicos oficiais de contas públicas para com a Câmara:

- a) Cumprir os regulamentos e deliberações da Câmara;

- b) Colaborar na prossecução das atribuições e fins da Câmara, exercendo os cargos para que tenham sido eleitos ou nomeados e desempenhando os mandatos que lhes forem confiados;
- c) Pagar pontualmente as quotas²⁰ e outros encargos devidos à Câmara;
- d) Comunicar à Câmara, no prazo de 30 dias, qualquer mudança do seu domicílio profissional;
- e) Colaborar em todas as iniciativas que concorram para a dignificação e prestígio da Câmara.

- Os técnicos oficiais de contas públicas deveriam participar ao Tribunal de Contas e à Câmara, os factos detectados no exercício das respectivas funções de interesse público, que constituirão crimes públicos.

2.1.5. Responsabilidade dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas

De acordo com Franco (2007:468-469), um dos princípios fundamentais do Direito Financeiro moderno é o da responsabilidade pela gestão, em que todos os gestores de dinheiros, fundos ou outros valores públicos devem prestar contas, neste sentido, a responsabilidade constitui um dever e uma sujeição daqueles a quem foram confiados dinheiros públicos. O Técnico Oficial de Contas Públicas, ao exercer as suas funções como dirigente superior ou intermédio das áreas financeiras ou de contabilidade, seria responsável²¹ civil²², criminal²³, disciplinar²⁴ e financeiramente²⁵, nos termos da lei.

Os técnicos oficiais de contas públicas, para além da sujeição disciplinar que estariam sujeitos como dirigentes, nos termos da lei, estariam, também, sujeitos à jurisdição disciplinar dos órgãos da Câmara, nos termos previstos no Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas. Considerando-se infracção disciplinar a violação pelo TOCP, por acção ou omissão, de algum dos deveres gerais ou especiais, ainda que a título de negligência. A acção disciplinar seria independente de eventual responsabilidade civil, criminal ou financeira. Os tribunais e demais autoridades públicas deveriam dar conhecimento à Câmara da prática de

²⁰ O valor das quotas seria estipulado pela Câmara, aconselhando-se a estipulação de dois valores distintos, um valor para os TOCPs em funções e outro, de valor reduzido, para os TOCPs que estão inscritos mas que não exercem funções. Esses valores seriam calculados de forma a suportar os custos que a Câmara iria ter a mais com a criação da figura do TOCP.

²¹ De acordo com o artigo 14.º da Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto

²² Apurada pelos tribunais competentes, art.ºs 483.º e segs. do Código Civil.

²³ Apurada pelos tribunais competentes, segundo critérios jurídico criminais/penais.

²⁴ Apreciada pelos órgãos administrativos competentes, de acordo com critérios jurídico-disciplinares.

²⁵ Cujá apreciação cabe ao Tribunal de Contas, nos termos de legislação própria, art.ºs 59.º a 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

actos por técnicos oficiais de contas públicas susceptíveis de se qualificarem como infracção disciplinar. O Ministério Público, o Tribunal de Contas e as demais entidades com poderes de investigação criminal ou financeira deveriam dar conhecimento à Câmara das participações apresentadas contra técnicos oficiais de contas públicas por actos relacionados com o exercício da profissão. O processo disciplinar poderia ainda ser instaurado por denúncia efectuada perante a Câmara, por qualquer entidade pública ou privada, incluindo por um técnico oficial de contas públicas.

2.1.6. Código Deontológico dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas

Uma das recomendações para gerir eticamente a Administração Pública é a criação de guias de orientação, neste caso particular, propomos o seguinte Código Deontológico dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas, que foi adaptado do actual Código Deontológico dos Técnicos Oficiais de Contas, mas com as devidas alterações para fazer face à realidade pública:

Código Deontológico dos Técnicos Oficiais de Contas Públicas

Deveres gerais

No exercício das suas funções, os técnicos oficiais de contas públicas devem respeitar as normas legais e os princípios contabilísticos geralmente aceites adaptando a sua aplicação à situação concreta das entidades onde desempenham funções, evitando qualquer diminuição da sua independência em razão de interesses pessoais ou de pressões exteriores, pugnando pela verdade contabilística, fiscal e orçamental.

Princípios deontológicos gerais

1. No exercício das suas funções, os técnicos oficiais de contas públicas devem orientar a sua actuação por princípios de integridade, idoneidade, independência, responsabilidade, competência, transparência, equidade e lealdade profissional:

- a) O princípio da integridade implica que o exercício da profissão se pautar por padrões de honestidade e de boa fé;
- b) O princípio da idoneidade implica que o técnico oficial de contas públicas aceite apenas os cargos que se sinta apto a desempenhar;
- c) O princípio da independência implica que os técnicos oficiais de contas públicas se mantenham equidistantes de qualquer pressão resultante dos seus próprios interesses ou de influências exteriores de forma a não comprometer a sua independência técnica;
- d) O princípio da responsabilidade implica que os técnicos oficiais de contas públicas assumam a responsabilidade pelos actos praticados no exercício das suas funções;

- e) O princípio da competência implica que os técnicos oficiais de contas públicas exerçam as suas funções de forma diligente e responsável utilizando os conhecimentos e as técnicas divulgados, respeitando a lei, os princípios contabilísticos e os critérios éticos;
- f) O princípio da transparência implica que os técnicos oficiais de contas públicas prestem contas de forma aberta, a todas as entidades e cidadãos, cumprindo com a legislação em vigor sobre a matéria;
- g) O princípio da equidade implica que os técnicos oficiais de contas públicas garantem igualdade de tratamento e de atenção a todas as entidades e cidadãos;
- h) O princípio da lealdade implica que os técnicos oficiais de contas públicas, nas suas relações recíprocas, procedam com correcção e civilidade, abstendo-se de qualquer ataque pessoal ou alusão depreciativa, pautando a sua conduta no respeito pelas normas legais vigentes de forma a dignificar a profissão.

2. Os técnicos oficiais de contas públicas devem eximir-se da prática de actos que, nos termos da lei, não sejam da sua competência profissional.

Independência e conflito de deveres

1. A subordinação do técnico oficial de contas públicas não pode afectar a sua isenção nem a sua independência técnica perante a entidade em que exerce as suas funções, nem violar o Estatuto dos Técnicos Oficiais de Contas ou o presente Código Deontológico.
2. Se a prevalência das regras deontológicas provocar um conflito que possa pôr em causa a subsistência da relação, deve o técnico oficial de contas públicas procurar uma solução concertada conforme as regras deontológicas e se não for possível, solicitar um parecer à Câmara sobre o procedimento a adoptar.
3. No exercício das suas funções, os técnicos oficiais de contas públicas não devem subordinar a sua actuação a indicações de terceiros que possam comprometer a sua independência de apreciação, sem prejuízo de auscultarem outras opiniões técnicas que possam contribuir para uma correcta interpretação e aplicação das normas legais aplicáveis.

Responsabilidade

1. O técnico oficial de contas públicas é responsável civil, criminal, disciplinar e financeiramente, por todos os actos que pratique no exercício das suas funções, nos termos da lei.
2. O técnico oficial de contas públicas é responsável pela regularidade técnica dos actos que pratique no exercício das suas funções, incluindo os dos seus funcionários.

Competência profissional

Para garantir a sua competência profissional e o exercício adequado das suas funções, os técnicos oficiais de contas públicas devem, nomeadamente:

- a) Por forma continuada e actualizada desenvolver e incrementar os seus conhecimentos e qualificações técnicas e as dos seus funcionários;
- b) Planear e supervisionar a execução de qualquer serviço por que sejam responsáveis, bem como avaliar a qualidade do trabalho realizado;
- c) Utilizar os meios técnicos adequados ao desempenho cabal das suas funções;
- d) Recorrer ou sugerir o recurso a assessoria técnica adequada, sempre que tal se revele necessário.

Princípios e normas contabilísticas

1. Os técnicos oficiais de contas públicas, no respeito pela lei, devem aplicar os princípios e as normas contabilísticas de modo a obter a verdade da situação financeira e patrimonial das entidades.

Relações com a Câmara e outras entidades

1. Os técnicos oficiais de contas públicas devem colaborar com a Câmara na promoção das normas estatutárias e deontológicas.

2. Os técnicos oficiais de contas públicas, nas suas relações com entidades públicas ou privadas e com a comunidade em geral, devem proceder com a máxima correcção e diligência, contribuindo desse modo para a dignificação da profissão.

Deveres de informação

1. Os técnicos oficiais de contas públicas devem prestar a informação necessária aos responsáveis máximos das entidades onde exercem funções, sempre que para tal sejam solicitados e por iniciativa própria, nomeadamente:

- a) Informá-los das suas obrigações contabilísticas, fiscais e legais relacionadas exclusivamente com o exercício das suas funções;
- b) Fornecer todos os esclarecimentos necessários à compreensão dos relatórios e documentos de análise contabilística.

2. Sempre que um cidadão solicitar informação financeira ou contabilística sobre a entidade pública, deve o técnico oficial de contas públicas fornecer todos os elementos desejados, respeitando o disposto na lei sobre a matéria.

Direitos perante as entidades onde exercem funções

1. Para além dos direitos previstos, os técnicos oficiais de contas públicas, no exercício das suas funções, têm direito a obter das entidades toda a informação e colaboração necessárias à prossecução das suas funções com elevado rigor técnico e profissional.

2. A negação das referidas informações ou colaboração, pontual ou reiterada, desresponsabiliza os técnicos oficiais de contas públicas pelas consequências que daí possam advir e confere-lhes o direito à recusa de assinatura dos mapas orçamentais, das declarações fiscais e dos

documentos que compõem a prestação de contas.

3. Para efeitos do número anterior, considera-se falta de colaboração a ocultação, omissão, viciação ou destruição de documentos de suporte contabilístico ou a sonegação de informação, que tenha influência directa na situação contabilística e fiscal da entidade onde desempenha funções.

4. A não entrega atempada dos documentos de suporte contabilístico da prestação de contas desonera os técnicos oficiais de contas públicas de qualquer responsabilidade pelo incumprimento dos prazos legalmente estabelecidos.

5. A violação por parte das entidades onde exercem funções, de qualquer dos deveres referidos nos números anteriores, constitui justa causa para a rescisão do cargo.

6. Os técnicos oficiais de contas públicas, antes de encerrarem o exercício, têm direito a exigir dos responsáveis máximos das entidades onde exercem funções uma declaração de responsabilidade, por escrito, da qual conste que não foram omissos quaisquer documentos ou informações relevantes com efeitos na contabilidade e na verdade fiscal.

Incompatibilidades

1. Existe incompatibilidade no exercício das funções dos técnicos oficiais de contas públicas sempre que a sua independência possa ser, directa ou indirectamente, afectada por interesses conflitantes.

2. Sempre que existam dúvidas sobre a existência de um conflito de interesses, os técnicos oficiais de contas públicas devem solicitar um parecer à Câmara.

Lealdade entre técnicos oficiais de contas públicas

1. Nas suas relações recíprocas, os técnicos oficiais de contas públicas devem actuar com lealdade e integridade, abstendo-se de actuações que prejudiquem os colegas e a classe.

2. Sempre que um técnico oficial de contas públicas for solicitado a apreciar o trabalho de um outro técnico oficial de contas públicas deve comunicar-lhe os seus pontos de divergência, sem prejuízo do respeito pela obrigação de sigilo profissional.

3. Em caso de conflito entre técnicos oficiais de contas públicas, antes de mais deverão entre si procurar formas de conciliação e só em última instância recorrerem à arbitragem da Câmara.

Infracção deontológica

Qualquer conduta dos técnicos oficiais de contas públicas contrária às regras deontológicas constitui infracção disciplinar, nos termos e para os efeitos do disposto no Estatuto dos Técnicos Oficiais de Contas.

2.2. PRESTAÇÃO DE CONTAS

A boa governação integra um conjunto abrangente de conceitos, incluindo a prática duma sólida gestão financeira, a transparência e a prestação de contas no uso de dinheiros públicos. O conceito de prestação de contas responsabiliza os gestores públicos pelas demonstrações financeiras apresentadas, através dum adequado sistema de controlo que previna e detecte, nomeadamente, possíveis situações de fraude, corrupção, manipulação de contas e contratação irregular. Desta forma, a prestação de contas contribui para o reforço da confiança dos cidadãos na eficiência e eficácia da gestão das finanças públicas (Tavares, 2008: 14-15).

Actualmente, as entidades que estão legalmente obrigadas à prestação de contas ao Tribunal de Contas²⁶, dispõem de dois meios para tal, pelo meio tradicional, em papel, ou por via electrónica, através do sistema de «Prestação de Contas dos Serviços e Organismos Públicos por Via Electrónica», disponível através do portal *on-line* «www.econtas.tcontas.pt». Esta nova ferramenta visa facilitar o relacionamento entre o Tribunal de Contas e os serviços e organismos públicos no cumprimento das suas obrigações, proporcionando uma maior racionalização e eficiência da prestação de contas de gerência. Este sistema permite três grandes níveis de sustentabilidade: (a) ao nível da qualidade e rapidez da informação, pois o programa não permite submeter os documentos sem a prévia validação; (b) ao nível do controlo, através deste novo sistema já é possível haver um primeiro controlo das contas de gerência; (c) ao nível da transparência, permitindo uma maior clareza dos processos e interfaces com soluções de apoio à gestão; e (d) ao nível da economia, permitindo a poupança em termos de papel e de envio, como também, uma redução do tempo médio de análise por processo (Tribunal de Contas, *sem data* b; Fernandes, 2008).

Este novo sistema pode ser comparado às declarações electrónicas do portal das finanças «portaldasfinancas.gov.pt», em que os Técnicos Oficiais de Contas tiveram um papel condutor no sucesso desta implementação em pleno, da rapidez na mudança e da sua maior aceitação. Para o sistema de «Prestação de Contas dos Serviços e Organismos Públicos por Via Electrónica», do Tribunal de Contas, este poderia beneficiar com a criação da figura de TOCP, em que, à semelhança das declarações electrónicas, passaria a ser obrigatório a entrega dos documentos que compõem a Prestação de Contas, por via electrónica.

²⁶ O artigo 51.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, indica quais as entidades que estão obrigadas a prestar contas.

2.2.1. O TOCP como interlocutor entre a Administração Pública e o Cidadão

Como já foi referido anteriormente, o objectivo principal da criação da figura de Técnico Oficial de Contas Públicas seria ter um papel relevante junto da Administração Pública, como interlocutor credível entre ela e o cidadão. Para tal, seria importante desenvolver as potencialidades da ferramenta «econtas» no que toca à prestação de contas aos cidadãos. No Art.º 15.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, declara-se que «A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração». Em Portugal é expressamente enquadrado em sede do tratamento constitucional da Administração Pública como um direito fundamental consagrado no seu Art.º 268.º, n.º 2: «Os Cidadãos têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas». Assim, para Condesso (1995), a regulamentação do livre acesso à informação administrativa traduz essencialmente a aplicação de um princípio da transparência documental em relação à actividade administrativa, a que consideramos, como mais adequado, caber a designação de direito à informação administrativa. O Art.º 1.º da lei portuguesa do Acesso aos Documentos da Administração²⁷ tem a epígrafe de “Administração Aberta”: «O acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade».

Estão assim criadas todas as condições legais para a transparência das contas públicas aos cidadãos. Como a missão fundamental do Tribunal de Contas é «informar os cidadãos de como são geridos os recursos financeiros e patrimoniais públicos» (Tribunal de Contas, *sem data*, a:25), recomenda-se a utilização da ferramenta *on-line* «econtas.tcontas.pt» com as devidas adaptações às exigências actuais dos cidadãos, criando na página uma área dedicada exclusivamente aos cidadãos, designada como «Prestação de Contas ao Cidadão». Nesta área, os cidadãos interessados em saber como são geridos os dinheiros públicos, poderiam aceder aos documentos das diversas entidades que são entregues para a prestação de contas ao Tribunal de Contas, como também poderiam comparar a evolução do resultado líquido do exercício e o saldo de gerência entre as diversas entidades públicas, e por fim, os cidadãos poderiam ainda, aceder aos desvios verificados entre os valores orçamentados e os reais nas grandes obras públicas.

O Tribunal de Contas como auxiliar técnico do Parlamento deveria fazer a ligação da área do cidadão com a página de internet do Parlamento. Como órgão representativo do povo, o

²⁷ Lei nº46/2007, de 24 de Agosto.

Parlamento, à luz do volume financeiro e ao aumento da desconcentração orçamental e autonomização de funções e competência do Estado, é fundamental que promova sistemática e publicamente o dever de prestar contas e de responsabilizar efectivamente os gestores públicos e políticos pelos resultados obtidos (Gameiro, 2007: 148), assim, o Parlamento beneficiaria desta ferramenta para se aproximar dos seus cidadãos.

A criação da figura de Técnico Oficial de Contas Públicas não iria resolver a falta de *accountability* em Portugal, no entanto, ao melhorar a organização, a transparência, a responsabilidade e o rigor técnico das contas públicas, iria certamente contribuir para um primeiro passo num longo caminho que a Administração Pública ainda tem para percorrer para ser *accountable* para com seus cidadãos.

CAPÍTULO III – EFEITOS ESPERADOS COM A CRIAÇÃO DA FIGURA DE TOCP

A criação da figura de Técnico Oficial de Contas Públicas seria uma mais-valia, tanto para a Administração Pública, como para os cidadãos, principalmente ao nível do reforço do rigor e da qualidade técnica, da responsabilidade, da transparência das contas públicas, e à reintegração dos valores públicos no Sector Público Administrativo, que por sua vez, e tudo em conjunto, levaria à diminuição da corrupção e à melhoria da *accountability*.

3.1. O PAPEL DO TOCP NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A corrupção, de acordo com o Banco Mundial, consiste no abuso do poder para obter benefícios privados e inclui pagamento ou recebimento de subornos, desvio de fundos, favoritismo, transacções em benefício próprio, uso abusivo de influência, pagamentos irregulares nas contratações públicas, entre outros (Castro, 2008:72). A corrupção causa perdas financeiras substanciais para as entidades públicas e, conseqüentemente, aos cidadãos (Lopes, 2005:68), problemas económicos a longo prazo, deslocando recursos que poderiam ser utilizados de uma forma mais eficiente na produção quer de bens privados, quer públicos (Castro, 2008:72).

Com a criação da figura de Técnico Oficial de Contas Públicas, estaríamos a criar condições de prevenção contra a corrupção, nomeadamente, no aumento da responsabilidade, da transparência e na reintegração dos valores públicos na gestão pública, em que, recorrendo aos autores Tavares (*sem data*:7) e Lopes (2005:68), os meios de pouca transparência, fraca competição, elevado grau de secretismo e pouca *accountability* criam condições favoráveis à corrupção. Assim, com a implementação do TOCP no Sector Público Administrativo, estamos convictos de que diminuiriam as principais irregularidades detectadas no âmbito das inspecções levadas a cabo pelo Tribunal de Contas às entidades públicas, nomeadamente: *a)* na não conformidade com as normas em relação a quem tem competências de autorizar despesas; *b)* nos compromissos assumidos sem verificação de cabimento de verbas; *c)* na falta de autorização de despesas; *d)* na verificação de acumulação de funções dos funcionários públicos e no pagamento ao pessoal de ajudas de custo e horas extraordinárias acima dos limites legais; *e)* no recorrer injustificadamente ao crédito; *f)* no recurso ao ajuste directo sem fundamento legal; *g)* na falta de seguimento dos procedimentos legais em relação à contratação pública; *h)* na não estipulação de um preço base nas obras públicas e no seu pagamento muito acima do preço considerado base; *i)* na estipulação de preços ilegais; *j)* na

redução das garantias na conclusão das obras públicas sem fundamento; e *l*) no pagamento de “trabalhos extras” não enquadrados legalmente (Tavares, *sem data*:8;10).

Para reforçar ainda mais o papel do TOCP na prevenção contra a corrupção, poderiam criar-se condições de cooperação entre ele e o Conselho de Prevenção da Corrupção²⁸, criando um canal de troca de informação directa, através de alertas electrónicos para o TOCP solicitando informações, preenchimento de inquéritos, elaboração dos planos e relatórios de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas, como também, criar condições para que o TOCP possa enviar denúncias sobre práticas obscuras e fora da legalidade que por força maior não conseguiria evitar e por medo de represálias preferia comunicar directamente ao Tribunal de Contas²⁹.

3.1.1. A responsabilidade

As *contas* são o reflexo, o espelho da actividade financeira e têm também uma função especial no que respeita ao controlo e ao apuramento de responsabilidades (Tavares, 2004:407). À semelhança do que acontece nas empresas privadas, onde a responsabilidade é bipartida entre o órgão de gestão e o TOC³⁰, com a criação do TOCP, este também teria uma responsabilidade reforçada sobre as contas das entidades públicas. Actualmente, o responsável pela conta das entidades públicas é o responsável máximo pela gestão da entidade (Director, Presidente, etc.) que muitas vezes não está sensibilizado com questões contabilísticas, tornando difícil que estes aprovelem e assinem as contas de forma consciente de que essas contas representam a imagem verdadeira da entidade. Com a obrigatoriedade do TOCP, como dirigente, assumir a responsabilidade pela regularidade técnica das contas e assiná-las conjuntamente com o responsável máximo da entidade, estas passariam a apresentar a imagem verdadeira e apropriada da entidade, porque *a*) seriam respeitadas as normas legais, os princípios contabilísticos geralmente aceites e os critérios éticos e *b*) as suas funções seriam exercidas de forma diligente e responsável, utilizando os conhecimentos e técnicas aprendidas.

No momento em que se atribuiria uma responsabilidade bipartida sobre as contas das entidades públicas, aumentaria, por consequência, o controlo interno das mesmas, ou seja, o responsável máximo da entidade iria fiscalizar o trabalho do TOCP e *vice-versa*. Caberia ao

²⁸ O Conselho de Prevenção da Corrupção é uma entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas (art.º 1º da Lei nº 54/2008 de 4 de Setembro).

²⁹ No Canadá, os funcionários públicos que denunciam irregularidades recebem uma recompensa de \$1.000 e acesso a protecção legal (Government of Canada, 2006:1).

³⁰ Ou tripartida, no caso da entidade ser sujeita a revisão legal das contas.

órgão responsável pela gestão garantir que, em nome da entidade que representa, não foram praticados nem omitidos quaisquer actos ou factos, realizadas operações ou assumidos compromissos com ela relacionados ou que não tenham sido registados contabilisticamente, afectando ou não o seu património³¹, e caberia ao TOCP, verificar e registar as operações realizadas pela entidade de forma responsável e legal. Neste sentido, podemos concluir que ao reforçar a responsabilidade interna das entidades públicas, iria diminuir a gestão pública obscura e por consequência a corrupção, como também aumentaria a *accountability*, pois com as responsabilidades bem definidas seria mais fácil apurar responsabilidades.

3.1.2. A transparência

O acesso “passivo”, a pedido dos interessados, à informação do sector público é actualmente o modelo dominante, no entanto, esta situação tende a alterar-se face às novas condições tecnológicas, e quando for definitivamente instalada, significará de facto, um novo marco na história do acesso à informação administrativa:

«as novas condições tecnológicas permitem substituir o procedimento típico do ciclo anterior, em que os cidadãos tinham de requerer à Administração acesso aos seus arquivos, por um novo modelo em que os arquivos digitais são abertos em redes electrónicas, para que os cidadãos se sirvam deles livremente em função das suas necessidades»

Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal
(Missão para a Sociedade da Informação, 1997:19)

De acordo com o Livro Verde sobre a Informação do Sector Público na Sociedade da Informação (Comissão Europeia, 1998), as nossas sociedades estão a encaminhar-se para uma situação em que todos têm acesso aos novos instrumentos electrónicos. A expansão da Internet está a dar-se com muito maior rapidez que a de outros instrumentos de informação, como o telefone ou a televisão. Todavia, será necessário passar algum tempo até estar concretizado o acesso generalizado. A divulgação de informação do sector público na Internet não significa automaticamente que todos os cidadãos terão igual acesso a ela. Segundo os dados disponíveis, quer o grau de utilização da Internet, quer a posse de computadores, são directamente proporcionais aos níveis de rendimento (Gonçalves, 2003) e do conhecimento das pessoas. Esta observação, de acordo com o Livro Verde sobre a Informação do Sector Público na Sociedade da Informação, indica a necessidade de investir em infra-estruturas que possibilitem o acesso de todos às redes electrónicas para evitar sérios riscos de exclusão

³¹ Esta garantia deveria ser reforçada através da emissão da Certificação Legal das Contas, no âmbito de uma revisão (auditoria) legal das contas, em que neste documento o revisor oficial de contas (ROC) exprimiria a convicção de que os documentos de prestação de contas apresentariam ou não, de forma verdadeira e apropriada, a situação financeira da entidade.

social. Além disso, este aspecto destaca a importância do investimento em competências relacionadas com a tecnologia da informação e das comunicações. A falta de investimento pode conduzir a uma sociedade essencialmente dividida entre as pessoas que podem e aquelas que não podem usar os novos instrumentos da informação. A longo prazo, também a melhoria de aptidões levará a uma melhor utilização da informação do sector público. Empresas e cidadãos mais informados e habituados à informática exigirão mais e melhor informação e actuarão como incentivo para que o sector público faculte melhores serviços de informação. Neste sentido, é necessário implementar instrumentos para facilitar o acesso dos cidadãos à informação do sector público, como mecanismos fáceis de utilizar. Por isso, e seguindo a linha de orientação do autor Gameiro (2007:149), é imperioso desencadear uma campanha cívica destinada a despertar e avivar nos cidadãos contribuintes a exigência social de clareza, transparência e prestação de contas e na assunção de responsabilidade pela gestão dos dinheiros públicos.

Para a implementação de uma cultura de transparência não é suficiente haver apenas a vontade por parte da Administração Pública de informar os cidadãos, é necessário também existir uma receptividade por parte dos cidadãos a essa informação (Transparency International, 2006:7). O papel do próprio Tribunal de Contas poderia ser vital neste processo, à semelhança do que sucede no Brasil, em que os seus Tribunais de Contas têm desempenhado um papel de pedagogia (Figueirêdo, *no prelo*:6), este poderia, para além de colocar acessível as contas públicas de todas as entidades obrigadas a prestar contas na sua ferramenta *on-line*, criar acções junto aos cidadãos para os sensibilizar sobre o papel que estes poderão desempenhar na prevenção contra a corrupção, ensiná-los a ler as contas públicas, identificar situações possíveis de corrupção e saber como e onde poderiam denunciar essas práticas de gestão danosa. Estas acções de disseminação de informação deveriam ter uma linguagem compreensível pelo cidadão e difundida através de envio de *e-mails* informativos, folhetos pedagógicos colocados em locais públicos, a publicação de uma edição simplificada da Conta Geral do Estado, realizações de *workshops* para adultos e a criação de uma disciplina de Educação para a Cidadania para as crianças e jovens na idade escolar³². Deveria, ainda, ser criado um canal de denúncias entre o Tribunal de Contas e o cidadão, onde este poderia comunicar através do sítio electrónico, por telefone, *sms* ou por correio, situações de corrupção.

³² A disciplina de Educação para a Cidadania teria como matérias principais a educação fiscal, a corrupção, a sustentabilidade das finanças públicas, a ética, os valores públicos, entre outras.

Estas acções de informar e envolver os cidadãos traduzir-se-iam em custos significativos, mas a longo prazo iriam reduzir substancialmente as despesas públicas inúteis e ilegais, como também, aumentar a eficiência das acções de fiscalização. Tratar-se-ia da consolidação do modelo de controlo do tipo alarme de incêndio que se revela mais eficiente do que o tipo de patrulha de polícia (McCubbins *et al*, 1984). Este último revela-se, segundo Bugarin *et al* (2003), bastante caro e ineficaz, por se tratar de um controlo centralizado e exercido por um órgão encarregue de todas as actividades de fiscalização, enquanto o controlo do tipo alarme de incêndio apresenta vantagens por ser interactivo e exercido de forma descentralizada e indirecta, implicando que os custos de obtenção de informação sejam menores.

O acto da transparência é um processo democrático em que os cidadãos deverão exigir da Administração Pública que mostre e responda pelas suas acções. É por esta razão que é imprescindível o envolvimento de todos os elementos do processo de Governança, e só assim é que podemos garantir um Estado Democrático visível para todos e de todos. Passamos do *e-Government* ao *e-Democracy*, levando a Administração Pública a desempenhar um papel condutor da Sociedade de Informação, ao disponibilizar meios para que os seus cidadãos estejam mais informados e envolvidos nas acções governamentais. Neste sentido, e apenas com um simples gesto do envio obrigatório da prestação de contas ao Tribunal de Contas, via electrónica, por parte do TOCP, seriam criadas todas as condições ao Tribunal de Contas de utilizar a transparência das contas públicas como ferramenta vital na luta contra a corrupção.

3.2. O PROCESSO DE MUDANÇA COM A CRIAÇÃO DO TOCP

A expectativa de prestação de contas exige que os gestores públicos sejam responsáveis pelo uso dos recursos públicos e que encarem a mudança como uma componente dessa responsabilidade, que constitui um imperativo ético e uma obrigação para melhor satisfazer o interesse público (Antunes, 2007:450). Qualquer mudança supõe a actuação sobre vários elementos de gestão, entre as quais tem especial relevo o papel dos dirigentes, não basta a mudança nas leis, pois estas podem ser alteradas sem que se modifique a cultura e os comportamentos das organizações públicas (Rocha e Dantas, 2007:193), por isso, é necessário o envolvimento de todos os elementos da organização. Para Madureira e Rodrigues (2006:162-163), na Administração Pública os motivos indicados pelos dirigentes aos funcionários, como justificações para a mudança, e sobretudo a forma como estes são percebidos e interpretados, são determinantes na definição de uma conduta de associação, ou ao contrário, de distanciamento relativamente às modificações introduzidas, ou seja, se

existir uma exclusão generalizada dos funcionários num processo de mudança, esta pode-se tornar contra produtora e mesmo perigosa para a sobrevivência das organizações públicas.

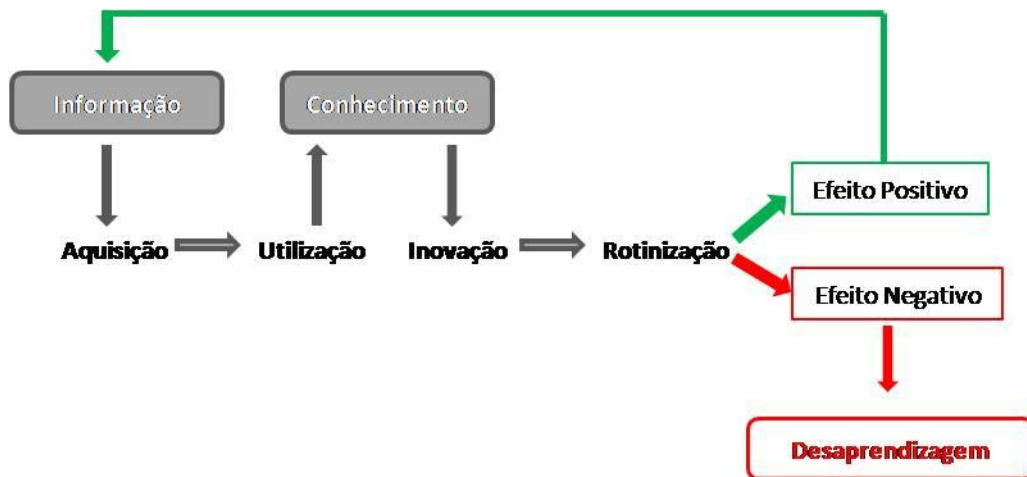
É neste sentido que é mais prudente a criação de uma competência técnica obrigatória num dirigente já existente na organização, do que a criação de uma figura extra e estranha à organização. A segunda situação seria perigosa para a organização, no sentido em que poderia causar conflitos entre o dirigente da área financeira ou da contabilidade com o TOCP, causando-lhe o receio de perda de privilégios ou de controlo, incerteza quanto ao futuro e possível perda do domínio das competências. Quanto à primeira situação, o dirigente da área financeira ou da contabilidade, ao dispor do título profissional de TOCP, iria obter um estatuto de maior relevância dentro da organização, em que o *saber fazer* e o *saber ser* adquirem cada vez mais responsabilidades dentro das organizações, e por sua vez, maiores reconhecimentos. A outra vantagem da primeira situação seria a mudança suceder dentro da própria organização, e provir do topo da hierarquia, causando um efeito de *contágio* de aprendizagem, responsabilidade e inovação a todos os funcionários.

Ao colocar o poder do *saber fazer* no dirigente este seria o impulsionador da mudança, numa era em que a principal mais-valia humana é a capacidade/velocidade de adaptação à mudança ou de superação da mesma (Madureira e Rodrigues, 2006:161), em que as áreas financeiras, contabilísticas e orçamentais sofrem alterações constantemente, o dirigente deve motivar, ensinar e estimular os seus funcionários para que estes também adquiram o *saber fazer* necessário para aumentar a qualidade nos serviços. Com a criação da figura de TOCP, o dirigente passaria a estar responsável, também pelo rigor técnico dos seus funcionários, tornando assim, vantajoso para este incentivar o conhecimento, através da criação de formações obrigatórias na área financeira e contabilística.

A introdução da figura de TOCP, como requisito obrigatório para o desempenho de funções de dirigente da área financeira e de contabilidade, deveria ser introduzida de forma gradual, tomando em consideração os *ciclos de aprendizagem* e de *desaprendizagem* propostos por Cunha (1999), conforme figura 3.1. demonstra. Numa primeira fase, o aspirante a TOCP iria engrenar num processo de aprendizagem ou de actualização dos conteúdos propostos para a realização do exame, e inconscientemente iria introduzir no seu trabalho os conhecimentos apreendidos, melhorando assim, o seu serviço, e provocando a inovação na qualidade técnica necessária para a gestão das contas públicas. Após esta fase, e com o envolvimento de todos os funcionários, passaria à fase da rotinização, que poderá ser positiva ou negativa. A rotina pode ser positiva, quando esta cria um certo sentimento de segurança,

no entanto, o problema pode surgir quando a organização tem a tendência de se voltar a fechar ao exterior, entendendo que o processo de mudança seja pontual e passageiro.

Figura 3.1. Processo de Renovação na Administração Pública



Fonte: Elaboração própria, adaptado do texto de Madureira e Rodrigues (2006:163-164), fazendo referência a Cunha (1999).

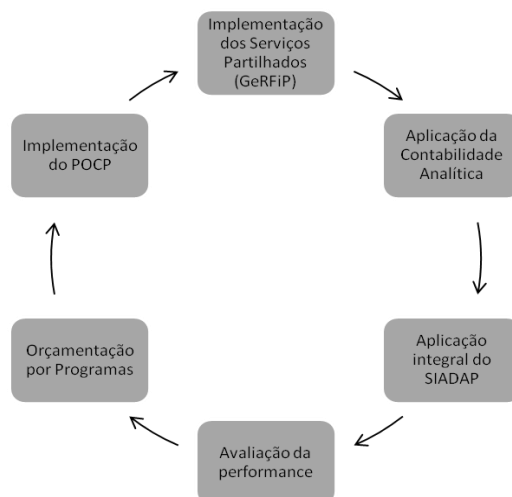
Todavia, com a introdução do título profissional de TOCP, o *ciclo de aprendizagem* não teria fim, com as constantes formações obrigatórias, as pressões sobre o TOCP no âmbito do rigor técnico das contas públicas e da sua responsabilidade sobre elas, ele não teria outra solução senão estar em constante actualização e inovação do seu conhecimento. Assim, aplicando este ciclo ao caso concreto, o primeiro ciclo seria o da implementação por completo da contabilidade patrimonial em toda a administração pública, que por estimativa deveria demorar cerca de 4 a 5 anos. O primeiro ano seria o da criação da figura e na aprendizagem dos futuros TOCPs dos conteúdos programáticos para a realização do exame. O segundo e o terceiro anos seriam de realização de exames e os últimos a introdução da obrigatoriedade do título profissional de TOCP e por sua vez a implementação por completo da contabilidade patrimonial. Apenas após esta fase estar completa é que estaríamos aptos para passar ao ciclo de implementar a Orçamentação por Programas - para tal seria imprescindível, primeiro, alterar a cultura existente na Administração Pública para uma cultura orientada para os resultados.

3.3. OS DESAFIOS FUTUROS PARA O TOCP

Para a Administração Pública, os próximos anos serão de constante mudança e evolução na área financeira, orçamental e contabilística. Numa época que se discute em implementar a Orçamentação por Programas em Portugal, na qual se fará a passagem do

POC para o SNC no sector privado³³ (que por consequência irá traduzir certamente, numa discussão sobre o futuro do POCP), a Administração Pública não pode esperar mais 20 anos até completar as reformas necessárias no que concerne à gestão das contas públicas.

Figura 3.2. Reformas em curso na Administração Pública



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009:2)

3.3.1. Reforma do Processo Orçamental

A Orçamentação por Programas consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da acção do Estado, com vista a garantir aos cidadãos a melhor aplicação dos seus impostos, isto é, uma despesa pública com qualidade, no sentido em que induz os efeitos socioeconómicos capazes de melhorarem o nível de bem-estar. O elemento central a destacar na orçamentação por programas é a mudança de enfoque, deixando o orçamento de estar centrado nos recursos, para passar a estar centralizado nos resultados. Desta forma, tão importante como saber qual a dimensão do envelope financeiro que é atribuído a um organismo, é a definição antecipada dos objectivos que lhe estão associados, os quais permitirão, à posteriori, aferir a eficiência da despesa realizada (OCDE, 2007).

Assim, com a Orçamentação por Programas pretende-se aprimorar o processo de alocação dos recursos públicos, tornando a actuação das entidades envolvidas mais clara, responsável e transparente, enquadrada por três princípios base: *accountability*, plurianualidade e enfoque nos resultados (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2009:2). O papel do

³³ O que irá dificultar a consolidação de contas entre entidades públicas e empresas públicas, ou seja, consolidar as contas de uma autarquia que utiliza o POCAL, com a sua empresa municipalizada, que a partir de 2010 utilizará o SNC.

TOCP, como dirigente, nesta reforma seria extremamente importante para garantir a implementação em pleno, na medida em que, e de acordo com o Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto da Orçamentação por Programas (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2009:10), o apoio dos dirigentes é fundamental para o sucesso da implementação. As competências dos recursos humanos são elementos essenciais para uma operacionalização efectiva, e por fim, a comunicação que é feita junto das pessoas envolvidas é crucial para a sua profunda compreensão sobre as vantagens, de forma que se sentam motivadas a participar neste processo de mudança.

CONCLUSÃO

O *New Public Management* é actualmente o modelo dominante nas reformas da administração pública. Este modelo assenta na ideia que a Administração Pública tradicional, do tipo *Weberiana*, se tornou arcaica e ineficiente, existindo, por isso, a necessidade de moldar a administração pública como uma empresa privada, na assumpção de que tudo que seja de gestão privada seja mais eficiente. No entanto, a Administração Pública não pode ser comparável às empresas privadas, dadas as características particulares da gestão pública, nomeadamente, ao nível do seu carácter político, legal e cultural (Giauque, 2003:569). Esta conclusão leva hoje à necessidade de reflectir sobre este modelo: será o *New Public Management* a solução para a ineficiência da Administração Pública? Será este o modelo que os cidadãos tanto proclamam? A resposta tem vindo a ser revelada de forma constante, como não sendo este o modelo que a Administração Pública necessita, tal como antevisto por Frederickson (1999:318), há dez anos atrás, «*today's problems are yesterdays solution*», isto é, as soluções de há dez anos atrás – desregulamentação, privatização, *downsizing* e ênfase no mercado – conduziram aos problemas de hoje, que são principalmente problemas de natureza ética.

Para solucionar o problema de falta de ética na gestão pública, será imperioso introduzir uma filosofia de gestão pública que integre valores essenciais de serviço público e todos aqueles valores e princípios de legalidade, respeitabilidade e de ética que permitam, por desejo próprio, a aprendizagem e a transformação permanente (Silva, 2003:105). É necessário conjugar as vantagens da *Old Public Administration* com as do *New Public Management*, criando assim um modelo ideal de Administração Pública. Actualmente, esse modelo ideal poderá ser o novo modelo de *New Public Service*, que tem por base a cidadania, democracia, e o serviço público orientado para o interesse público (Denhardt e Denhardt, 2002:170). Estes autores defendem que este novo modelo não é apenas um modelo de gestão ou uma técnica, é a definição daquilo que somos e o porquê de servir outros, é fundamentalmente a reordenação dos valores e o reeducar os funcionários públicos para o serviço público, orientado para os outros e não para eles próprios (Denhardt e Denhardt, 2002:172). Tal como defendido por Frederickson (1999:319) o valor e a utilidade de um serviço público profissional e ético será o caminho para resolver problemas de *accountability* e corrupção na gestão pública.

Com a criação da nova figura de Técnico Oficial de Contas Públicas, estamos convictos que seriam criados profissionais altamente qualificados para o desempenho das funções de

responsáveis pelas áreas financeiras e contabilísticas das entidades públicas, não só em termos técnicos, mas também na orientação para o valor público, ficando assim, articuladas as três categorias de valores, definidas no primeiro capítulo: os valores éticos, democráticos e profissionais. Para tal, os indivíduos que desejariam ser TOCPs teriam que engrenar num processo de aprendizagem nas áreas de ética, contabilidade pública e contratação pública, para se habilitarem ao título profissional. Após este processo e como dirigentes da área financeira ou contabilística, teriam que estar constantemente actualizados sobre os temas de gestão pública e proporcionar meios para que os seus funcionários possam estar também actualizados, contribuindo assim, para o processo de mudança e inovação positiva, tão necessária na Administração Pública.

Uma das particularidades da implementação desta figura seria o facto de ser uma entidade alheia à Administração Pública e já existente, a ter a responsabilidade em criar e ministrar a figura de TOCP. A Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, com a sua vasta experiência, teria um papel condutor na reforma financeira do sector público, não só no que respeita ao desenvolvimento das competências do TOCP e no seu papel disciplinar, mas também na sua função de apoio técnico. O TOCP, ao ser apoiado pela Câmara, passando a ter responsabilidades perante o Tribunal de Contas, a Direcção Geral do Orçamento e a Administração Fiscal, e ao desempenhar o papel de interlocutor entre a Administração Pública e o cidadão, iria certamente contribuir para o aumento da responsabilização e da transparência da gestão pública, contribuindo assim, para a diminuição das condições favoráveis de corrupção dos recursos públicos.

Para além das responsabilidades que um dirigente actualmente tem, este passaria, também, a ser responsabilizado pela regularidade técnica das contas, pela legalidade e pela distribuição legal e equitativa dos recursos, onde tradicionalmente apenas o responsável máximo pelas entidades públicas era responsabilizado. Passaríamos, assim, para existência de uma responsabilidade bipartida sobre as contas públicas, o que tornaria mais fácil apurar responsabilidades. Estas responsabilidades ainda seriam mais visíveis devido à obrigatoriedade dos TOCPs enviarem os documentos, via electrónica, que compõem a prestação de contas ao Tribunal de Contas, e com esta informação o Tribunal de Contas poderia demonstrar, através de uma área dedicada exclusivamente para esse efeito na sua página de internet, como são geridos os dinheiros públicos, contribuindo assim, para a abertura da gestão pública.

Este princípio de tornar o serviço público orientado para os valores públicos surge na sequência do aumento da exigência dos cidadãos. O cidadão passou a ser considerado como

um accionista do Estado, um investidor que exige resultados, eficiência, equidade, responsabilidade, transparência e *accountability*. Ele não quer ser visto como um mero cliente que utiliza um serviço uma vez e essa prestação termina nesse momento, ele deseja contribuir com os seus impostos para a sustentabilidade das finanças públicas, deseja fazer parte de um processo de longo prazo de melhoria do seu país. É por esta razão que faz sentido não se referir apenas à existência de Estado, mas sim à existência do processo de governança. Este processo envolve tradições, instituições e processos que determinam como a autoridade pública é exercida, como é dada voz aos cidadãos, como são tomadas as decisões sobre os assuntos públicos, e como são distribuídos os recursos públicos. Dadas as características deste processo, os administradores públicos devem ser responsáveis e obrigados a prestar contas. Pode-se concluir que este novo processo de governança é um acto democrático, de transparência e de equidade social (Denhardt e Denhardt, 2002).

Assim, pode dizer-se, em síntese, que passaríamos da defesa de uma Administração clássica, politicamente neutra, organizada como uma burocracia centralizada que implementa, autonomamente, programas *top-down* e que evita a participação dos cidadãos, para o fomento de uma administração gestonária, descentralizada, de cariz empresarial, que importou um conjunto de técnicas de gestão e valores do sector privado, com a sua orientação para os resultados, o mercado e o cliente. E começamos agora, crescentemente, a conceber um outro tipo de administração, enriquecida pelas teorias da cidadania democrática que transformam o modelo gestonário, numa administração receptível à cidadania. Esta administração pensa estrategicamente mas age democraticamente, valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e pretende servir, não apenas clientes mas os cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga (Carapeto e Fonseca, 2006:28).

É por esta razão, que as reformas financeiras do Estado não poderão ser desenvolvidas de forma isolada, terão que ser planeadas e interligadas, é necessária uma visão estratégica com o apoio de todos os elementos deste processo de governança. Com a introdução da figura de TOCP, na gestão pública portuguesa, este teria um papel condutor na mudança para uma cultura orientada para os resultados, de uma forma ética e responsável. Ao proporcionar informação financeira fiável sobre a situação da entidade pública, estaríamos preparados para passar à próxima fase da reforma financeira: a implementação do Orçamento por Programas em Portugal. Assim, podemos concluir, que o Técnico Oficial de Contas Públicas teria um papel fundamental na melhoria do processo de *accountability* da gestão pública portuguesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves, André Azevedo e José Manuel Moreira (2004), *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*, Coleção Inovação e Governação nas Autarquias, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras.
- Araújo, Filipe F. Esteves (2000), “Contraction-out and the Challenges for Accountability”, *Revista Portuguesa de Administração Pública*, 1 (2). Citado em Mozzicafreddo, Juan, (2003), “A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista, org. (2003), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Celta Editora, Oeiras, 2003, Cáp.1, p.2.
- Araújo, Joaquim Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol.I, (1), p. 38-49.
- Araújo, Joaquim Filipe (2002), “New Public Management and the Change in Portuguese Central Government”, *International Public Management Journal*, Vol.5, (3), p. 223-236.
- Araújo, José (2007), “A implementação do POCP e dos planos sectoriais nos serviços autónomos da Administração Central: estudo e análise”, *TOC – Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, (90), pp. 48-55.
- Askim, Jostein (2007), “How do politics use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience”, *International Review of Administrative Sciences*, vol.73(3), p.453-472.
- Aucoin, Peter e Ralph Heintzman (2000), “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, em Peters, Guy B. e Donald J. Savoie, *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Canadian Centre for Management Development, McGill-Queens University Press.
- Aucoin, Peter e Mark Jarvis (2004), *Results-based Reporting: Smart Practices for Improving Public Accountability*. Disponível em <http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-aucoin-jarvis.pdf>, acedido Janeiro/2008.
- Azevedo, Domingues de, entrevistado por Nuno Dias da Silva e Roberto Ferreira (2007), “TOC são responsáveis por 98 por cento das receitas do Estado”, *TOC – Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, (82), pp. 6-12.
- Beaumier, Guy A., Economics Division (2006), *The Accountability Act and the Parliamentary Budget Officer*, Library of Parliament, Canada.
- Behn, Robert D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Bookings Institution Press, Washington, D.C..
- Bellone, Carl J. e George F. Goerl (1992), “Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy”, *Public Administration Review*, 52 (3), pp. 130-134.
- Bilhim, João (2000), “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol.I, (1), p. 18-37.
- Bovens, Mark (1996), “The Integrity of the Managerial State”, *Journal of Contingencies and Crises Management*, Vol. 4(3), pp. 125-132.
- Bovens, Mark (2005), “Public Accountability”, em E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (org.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Bovens, Mark (2006), “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”, *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. C-06-01. Disponível em: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>, acedido Fevereiro/2009.
- Bugarin, Maurício Soares, Laércio Mendes Vieira e Leice Maria Garcia (2003), *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o*

- envolvimento da sociedade*, Editora Konrad-Adenauer, Rio de Janeiro. Referenciado em Figueirêdo (no prelo:8).
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2006), *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, 2.^a Ed., Edições Sílabo, Lisboa.
- Carvalho, João e Verónica Lima Ribeiro (2004), “Os planos sectoriais decorrentes do Plano Oficial de Contabilidade Pública”, *TOC – Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, (56), pp. 20-31.
- Carvalho, João, entrevistado por Jorge Magalhães (2005), “Reforma da Contabilidade Pública está muito atrasada”, *TOC – Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, (63), pp. 6-10.
- Castro, Conceição (2008), “Determinantes económicos da corrupção na União Europeia dos 15”, *Economia Global e Gestão*, vol.13, (3), p.71-98.
- Cohen, S. e W. B. Eimicke (1999), “Is Public Entrepreneurship Ethical: A second look at theory and practice”, *Public Integrity*, winter.
- Comissão Europeia (1998), *Informação do Sector Público: Um Recurso Fundamental para a Europa – Livro Verde sobre a Informação do Sector Público na Sociedade da Informação*, COM(1998)585.
- Condesso, Fernando (1995), *Direito à Informação Administrativa*, Edição Pedro Ferreira, Lisboa.
- Cunha, M. P. (1999), “Liderando para o futuro: Os ciclos de aprendizagem e desaprendizagem organizacional”, *Comportamento Organizacional e Gestão*, 5 (2), pp. 267-287. Referenciado em Madureira e Rodrigues (2006:163-164).
- DeLeon, Linda e Robert B. Denhardt (2000), “The Political Theory of Reinvention”, *Public Administration Review*, 60 (2).
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2002), *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E.Sharp, Armonk, New York.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), “The New Public Service: An approach to reform”, *International Review of Public Administration*, Vol. 8, (1), p.3-10.
- Dias, José P. B. (2003), “Contributo para um Modelo de Avaliação de Políticas Públicas em Portugal”, *Revista Portuguesa de Administração Pública*, Vol.IV, (1) e (2), pp. 113-124.
- Fernandes, Pedro Miguel (2008), “Prestação de contas por via electrónica”, *iGOV*. Disponível em: <http://www.i-gov.org/index.php?article=6845&visual=1&subject=&id=1>.
- Figueirêdo, Carlos Maurício (no prelo), *Prestação de Contas e Responsabilização: uma oportunidade de interação entre os Tribunais de Contas e o Cidadão*.
- Fonseca, João (2007), “POCP: uma morte não anunciada”, *TOC – Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, (87), pp. 42-44.
- Fountain, Jane E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Bookings Institution Press, Washington, D.C. Referenciado em Alves e Moreira (2004:14).
- Franco, António de Sousa (2007), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vols. I e II, 4^aEd, 11.^a Reimpressão, Almedina, Coimbra.
- Franco, António de Sousa e José F. F. Tavares (2006), *Orçamento: Conceito, Natureza e Regime dos Orçamentos Públicos Portugueses*, Lisboa.
- Frederickson, H. George, (1999), “Ethics and the New Managerialism”, *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, 4, (2), p.299-324.
- Gameiro, António (2007), “O controlo parlamentar das finanças públicas em Portugal”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras.
- Giauque, David (2003), “New Public Management and Organizational Regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review Administrative Sciences*, Vol. 69. (4), pp. 566-592.
- Gomes, Agostinha P. Silva, João B. Costa Carvalho, Nuno A. Baptista Ribeiro e Sónia P. Silva Nogueira (2007), *O Balanced Scorecard: Aplicado à Administração Pública*, Publisher Team, Lisboa.
- Gomes, João Salis, (2003), “A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Celta Editora, Oeiras, Cáp. 18.
- Gonçalves, José Renato (2002), *Acesso à Informação das Entidades Públicas*, Almedina, Coimbra.

- Gonçalves, Maria Eduarda (2003), *Direito da Informação: Novos Direitos e Formas de Regulação na Sociedade de Informação*, Almedina, Coimbra.
- Government of Canada (2006), *Federal Accountability Action Plan*, Ottawa. Disponível em: <http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa-eng.pdf>, acessado em Agosto/2009.
- Guimarães, Joaquim Fernando da Cunha (2007a), *Técnicos Oficiais de Contas*, Edições INFOCONTAB.
- Guimarães, Joaquim Fernando da Cunha (2007b), “A Revisão de Contas nos Municípios”, *Revista Electrónica INFOCONTAB*, (17), pp.9.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Administration for All Seasons?”, *Public Administration*, 69, 1. Referenciado em Rocha (2001:68).
- Hunt, Micheal e Barry J. O’Toole (1998), *Reform, Ethics and Leadership in Public Service: A Festschrift in honour of Richard A. Chapman*, Ashgate Publishing Company, England.
- Ingraham, Patricia, Philip Joyce e Amy Donahue (2003), *Government performance: why management matters*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Jordan, Hughes, João Carvalho das Neves e José Azevedo Rodrigues (2002), *O Controlo de Gestão – ao serviço da estratégia e dos gestores*, 4.ªEd., Áreas Editora, Lisboa.
- Jorge, Susana (ed.) (2008), *Implementing Reforms in Public Sector Accounting*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Kolthoff, Emile, Leo Huberts e Hans Heuval (2006), “The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?”, *Public Administration Quarterly*, Winter Edition 2006.
- Lopes, Helena Abreu (2005), The role of the Portuguese Court of Auditors in the prevention of corruption, *EUROSAI Magazine*, (11), pp. 67-73
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2006), “A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem, mudança comportamental e reforma administrativa”, *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol.12, (2), pp.153-171.
- Marques, Maria da Conceição C. (2001), “A Reforma da Administração Financeira e o Novo Enquadramento Contabilístico da Administração Pública”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol.II, (2), p. 116-125.
- Martins, Guilherme d’Oliveira, entrevistado por Jorge Magalhães (2006), “TOC na Administração Pública facilitariam tarefa do Tribunal de Contas”, *TOC – Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, (72), pp. 6-11.
- Martins, Guilherme d’Oliveira, Guilherme Waldemor d’Oliveira Martins e Maria d’Oliveira Martins (2007), *A Lei de Enquadramento Orçamental: Anotada e Comentada*, Edições Almedina, Coimbra.
- McCubbins, Matthew e Thomas Schwartz (1984), “Congressional oversight overlooked: police patrols vs fire alarms”, *American Journal of Political Science*, 28, pp.165-179. Referenciado em Figueirêdo (no prelo:8).
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009), *O papel da Orçamentação por Programas para a gestão de recursos na Administração Pública*, Grupo de Trabalho para a Implementação Piloto do Orçamentação por Programas, Lisboa. Disponível em: http://www.min-financas.pt/inf_economica/OP2009_4_GTIPOP_Gerir_fluxo_pessoas_capital_AP.pdf, acessado em Agosto/2009.
- Missão para a Sociedade da Informação (1997), *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, Ministério da Ciência e da Tecnologia, Lisboa.
- Moore, Mark H. e Margaret Jane Gates (1986), *Inspectors-General*, Russell Sage Foundation, USA. Citado em Behn (2001:229).
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Celta Editora, Oeiras, Cáp.1.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Celta Editora, Oeiras, Cáp.1.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), (2003), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Celta Editora, Oeiras.

- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras.
- OCDE (1996), *Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*, Occasional Paper, N.º 13, Paris.
- OCDE (2002a), *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*.
- OCDE (2002b), “Models of Public Budgeting and Accounting Reform”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2/Supplement 1.
- OCDE (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*.
- OCDE (2008), *Budgeting in Portugal*; edição portuguesa: Direcção-Geral do Orçamento, Ministério das Finanças e da Administração Pública (2008), *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*.
- Osborne, David e Dave Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 4th Ed., Addison-Wesley Reading.
- Peters, B.Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, 1996, University Press of Kansas.
- Peters, B.Guy, (1997), “Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms”, *West European Politics*, Vol.20, (4).
- Pinto, Ana Calado e Paula Gomes dos Santos (2005), *Gestão Orçamental Pública*, Publisher Team, Lisboa.
- Pitchas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista, (org.) *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Celta Editora, Oeiras, Cáp.3.
- Pitchas, Rainer (2006), *Trusted Governance due to Public Value Management – Public Governance in Europe between Economization and Common Weal: A Value-Based Concept of Public Administration*, Peter Lang, Frankfurt.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Services: The Anglo American Experience*, 2nd Ed., Oxford, Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher (2000), “How Do We Know How Good Public Services Are?”, em Peters, Guy B. e Donald J. Savoie (org.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Canadian Centre for Management Development, McGill-Queens University Press.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Raine, John e Micheal Wilson (1995), “New Public Management and Criminal Justice”, *Public & Money Management*, Janeiro-Março, p.35-40. Referenciado em Gomes *et al* (2007:20).
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista Portuguesa de Administração Pública*, Vol. I, (1), p. 6-17.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA - Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J. A. Oliveira (2003), “Gestão Pública, Liderança e a Avaliação do Desempenho”, *Revista Portuguesa de Administração Pública*, Vol.IV, (1) e (2), p. 88-97.
- Rocha, J. A. Oliveira e J.Costa Dantas (2007), *Avaliação de Desempenho e Gestão por Objectivos*, Editora Rei dos Livros, Lisboa.
- Rolo, Filomena Maria de Oliveira (2005), *A Qualidade da Prestação de Contas Públicas em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Rosenbloom, David H. e Robert S. Kravchuk (2002), *Public Administration – Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, McGraw Hill, New York.
- Self, Peter (1972), *Administrative Theories and Politics*, Allen & Unwin, pp.277-278. Citado em Behn (2001:11).
- Silva, João A. F. (2003), “A Gestão por Objectivos no Centro da Reforma Administrativa”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol.IV, (1) e (2), p. 103-112.
- Tavares, José F. F. (1998a), *O Tribunal de Contas: Do visto em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de Administração*, Almedina, Coimbra.
- Tavares, José F. F. (1998b), “Administração, Controlo, Avaliação e Responsabilidade”, *1.º Encontro INA: A Avaliação na Administração Pública*, 23 e 24 de Março, Lisboa.

- Tavares, José F. F. (2004), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Edições Almedina, Coimbra.
- Tavares, José F. F. (2007), “A ponderação de interesses na gestão pública *versus* gestão privada”, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras.
- Tavares, José F. F. (2008), *Alguns Aspectos Estruturais das Finanças Públicas*, Edições Almedina, Coimbra.
- Tavares, José (sem data), *Anticorruption Strategies within the Competences of the Supreme Audit Institutions in the European Union*. Disponível em:
http://www.eplc.gr/session_state/files/events/upload/Portugal.pdf
- Transparency International (2006), *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool*.
- Tribunal de Contas (sem data, a), *O Tribunal de Contas na Actualidade*, Lisboa.
- Tribunal de Contas (sem data, b), *Manual de Utilização do sistema de “Prestação de Contas dos Serviços e Organismos Públicos por Via Electrónica”*, Lisboa. Disponível em:
<https://econtas.tcontas.pt/ExtGdoc/Manual/manual.pdf>
- Tribunal de Contas (2008), *Sistema de Prestação de Contas por Via Electrónica – Serviços e Organismos Públicos (Apresentação)*, Lisboa. Disponível em:
<http://www.tcontas.pt/pt/imprensa/PrestacaoContasFinal.pdf>
- Veiga, Alexandre Brandão da (2007), *Acesso à Informação da Administração Pública pelos Particulares*, Almedina, Coimbra.
- Walsh, K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management in New York City*, Macmillan Press, London.
- Zuurmond, A. (2002), “From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind?”, em I.Th.M. Snellen, & W.B.H.J.van de Donk (org.), *Public Administration in a Information Age*, 3ªEd., Amsterdam: IOS Press, p.259-272.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

- Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, França, 26 de Agosto de 1789.
- Constituição da República Portuguesa, 2 de Abril de 1976, revista pelas Leis Constitucionais n.ºs 1/82 de 30 de Setembro, 1/89 de 8 de Julho, 1/92 de 25 de Novembro, 1/97 de 20 de Setembro, 1/2001 de 12 de Dezembro, 1/2004 de 24 de Julho e 1/2005 de 12 de Agosto.
- Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro - Lei de Bases da Contabilidade Pública.
- Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - com as alterações introduzidas pelas leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto e n.º 35/2007, de 13 de Agosto.
- Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto - Lei de Enquadramento Orçamental, publicada a segunda alteração no Diário da República, n.º 150, Série I-A, de 2 de Julho de 2003: nova redacção dada ao artigo 35.º (prazo de entrega da Proposta de Lei do OE na Assembleia da República); publicada a terceira alteração no Diário da República, n.º 199, Série I-A, de 24 de Agosto de 2004 – Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto.
- Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto - Lei que estabelece as regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública.
- Lei 46/2007, de 24 de Agosto - Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA).
- Lei n.º 97/2009, de 3 Setembro – Autorização ao Governo para alterar o Estatuto da CTOC.
- Lei n.º 54/2008 de 4 de Setembro - Lei que cria o Conselho de Prevenção da Corrupção.
- Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho - Regime de Administração Financeira do Estado.
- Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro - Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).
- Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro - Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL).
- Decreto-Lei n.º 452/99 de 5 de Novembro - Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro - Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS).
- Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro - Criação da figura do Controlador Financeiro.

Decreto-Lei n.º 85/2007 de 29 de Março - Lei Orgânica do INA, I.P.

Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de Julho - Sistema de Normalização Contabilística (SNC).

Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro - Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (POC Educação).

Portaria n.º 896/2000, de 28 de Setembro - Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS).