



# SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

**Célia da Conceição Pacheco Costa**

**Sob orientação da Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho**



Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Administração Pública

**Lisboa**  
**2012**



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas  
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

# **SISTEMA DE CONTROLO INTERNO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL**

**Célia da Conceição Pacheco Costa**

**Sob orientação da Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho**

**Lisboa**

**2012**



*The recovery of effectiveness from the administrative machine is among  
the objectives, implicit or explicit, that are often associated with  
initiatives of Public Administration reforms.  
(Del Bene L., 2008)*



## **Agradecimentos**

O meu agradecimento ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, na pessoa do Magnífico Presidente do Conselho Científico Professor Doutor António de Sousa Lara, onde encontrei as instalações e os equipamentos que me permitiram pesquisar e aprofundar os temas “controlo interno”, “modernização administrativa” e “a nova gestão pública”.

O meu reconhecimento à Senhora Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho, que me concedeu o privilégio de orientar a presente dissertação e pelo apoio que prestou altamente qualificado, na elaboração deste estudo.

A minha gratidão especial à Professora Dr.<sup>a</sup> Tânia Alves de Jesus, do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, que me deu um contributo inestimável para esta investigação e para a elaboração desta dissertação.

O meu obrigado e reconhecimento à Dr.<sup>a</sup> Sónia Carnoto Pacheco, irmã e amiga da Administração da Região Hidrográfica do Tejo I.P., pela atenta revisão ortográfica da dissertação.

Uma palavra de agradecimento ao Dr. João Luís da Costa Dias Martins do colega e amigo da Inspeção-Geral de Finanças, pelos valiosos contributos na pesquisa de artigos científicos, foi de um incansável apoio e estímulo.

Aos amigos Tiago Pires, Hugo Lucas, Sofia Oliveira, Dina Casimiro, Carlos Nunes e Gaudência Oliveira o meu obrigado pelo apoio sem tréguas que nunca renegaram, sem que eu os tenha retribuído.

Ao meu marido Joaquim, aos meus pais e aos meus filhos pela solidariedade que sempre manifestaram pela privação da convivência, compreensão e força espiritual perante os sacrifícios que este estudo impôs ao nosso convívio.



## Resumo

Esta dissertação pretende responder à seguinte questão: Qual o impacto da adoção da Nova Gestão Pública em Portugal, no SCI da Administração Pública? Propusemo-nos estudar os esforços realizados pela implementação de sucessivas alterações por parte dos últimos Governos Constitucionais, às orgânicas das inspeções ministeriais da AP portuguesa, responsáveis pela implementação do SCI, procurando perceber como tem sido maximizado o desempenho dos seus recursos humanos e financeiros. A revisão teórica abordou o conceito de Nova Gestão Pública, as suas causas e a adoção do modelo em Portugal. Conceptualizou-se o *New Public Management* relacionado com o controlo interno, passando pela amplitude do problema e especificaram-se os fatores indutores do modelo. A metodologia empregue suporta-se numa abordagem qualitativa, assente em pesquisa e análise bibliográfica e documental. O estudo é exploratório e descritivo, procurou-se caracterizar os modelos de gestão da AP, nomeadamente as suas implicações no controlo da AP, os trajetos da reforma administrativa em Portugal e descrever o SCI numa perspetiva evolutiva (2006 a 2011). Em conclusão, as diversas inspeções-gerais tiveram presente as políticas dos Governos, inscritas nos seus Programas e a sua atividade desenvolveu-se em torno de compromissos de progresso da mesma de acordo com os recursos disponibilizados para o efeito.

Palavras-chave: Administração Pública, controlo interno, recursos humanos e financeiros, modernização administrativa.



## **Abstract**

This thesis aims to answer the following question: What is the impact of the adoption of New Public Management in Portugal in the Internal Control System of Public Administration? We set out to study the efforts achieved through the implementation of successive alterations by the recent Constitutional Governments, to the organic of the ministerial inspections of the Portuguese Public Administration, responsible for the implementation of the Internal Control System, trying to understand how the performance of its human and financial resources has been maximized. The literature review approached the concept of New Public Management, its causes and the adoption of this model in Portugal. The New Public Management has been conceptualized in relation to internal control, going through the extent of the problem and specifying the inducing factors of the model. The methodology employed is supported by a qualitative approach, based on bibliographic and documental research and analysis. The study is exploratory and descriptive; we sought to characterize the Public Administration management models, namely its implications on Public Administration control, the paths of administrative reform in Portugal and to describe the Internal Control System in an evolutionary perspective (2006 to 2011). In conclusion the diverse general inspections had the government policies in consideration, registered in their programs, and its activity developed around its progress commitments according to the resources made available for this purpose.

**Keywords:** public administration, internal control, financial and human resources, administrative modernization.



## Índice

1. Introdução .....	7
2. Modelos de Estado e gestão pública .....	12
2.1. Modelos de reforma da Administração Pública .....	12
2.2. Controlo do Estado e controlo da Administração .....	19
2.3. O sistema de controlo interno do Estado (SCI) em Portugal .....	24
3. Etapas do sistema de controlo da Administração Pública portuguesa .....	31
3.1. Reforma administrativa do “Estado Novo” e as finanças autoritário- corporativas (1929-1974) .....	31
3.2. Revolução de 1974 e a Reforma Administrativa (1974 - 1985) .....	33
3.3. A Administração Pública portuguesa no período 1985 – 1995 .....	34
3.4. A organização da AP Portuguesa no período 1996 – 1999.....	35
3.5. As alterações administrativas verificadas entre 1999 e 2012 .....	37
3.5.1. As reformas administrativas em Portugal – PRACE e PREMAC .....	40
4. O Controlo das Inspeções Setoriais .....	46
5. Apreciação das leis orgânicas e dos instrumentos de gestão das inspeções-gerais .....	106
6. Conclusão.....	112
6.1. Limitações ao estudo e investigação futura.....	119
Bibliografia.....	123



## Abreviaturas

<b>AP</b>	Administração Pública
<b>APQ</b>	Associação Portuguesa para a Qualidade
<b>ASAE</b>	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
<b>CEE</b>	Comunidade Económica Europeia
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CI</b>	Controlo interno
<b>CPT</b>	Comité Europeu para a prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DGAP</b>	Direção-Geral da Administração Pública
<b>DGO</b>	Direção-Geral do Orçamento
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DUA</b>	Dia útil administrativo
<b>DU</b>	Dia útil
<b>DUC</b>	Dia útil de coordenação
<b>DUI</b>	Dias úteis de inspetor
<b>EFQM</b>	European Foundation for Quality Management
<b>FEADER</b>	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
<b>FEAGA</b>	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
<b>IGAC</b>	Inspeção-Geral das Atividades Culturais
<b>IGAI</b>	Inspeção-Geral da Administração Interna
<b>IGAL</b>	Inspeção-Geral das Autarquias Locais
<b>IGAOT</b>	Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território
<b>IGE</b>	Inspeção-Geral da Educação
<b>IGF</b>	Inspeção-Geral de Finanças



<b>LEO</b>	Lei do orçamento de Estado
<b>LEOE</b>	Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado
<b>NPM</b>	<i>New Public Management</i>
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>QUAR</b>	Quadro de Avaliação e Responsabilização
<b>PRACE</b>	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
<b>PREMAC</b>	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
<b>RA</b>	Relatório de Atividades
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>SCI</b>	Sistema de Controlo Interno
<b>SIADAP</b>	Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública
<b>SMA</b>	Secretariado para a Modernização Administrativa
<b>SQSP</b>	Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>TIC</b>	Tecnologias de informação e comunicação
<b>UMIC</b>	Unidade de Missão Inovação e Conhecimento



## Índice de figuras

<b>FIGURA 1</b> – RECURSOS HUMANOS EM 31/DEZ/2010 .....	51
<b>FIGURA 2</b> – RECURSOS HUMANOS EM 31/DEZ/2010.....	55
<b>FIGURA 3</b> – RECURSOS HUMANOS EM 31/DEZ/2010 .....	55
<b>FIGURA 4</b> – ORÇAMENTO DA IGF EM 2010 .....	56
<b>FIGURA 5</b> – RECURSOS HUMANOS DA IGAL .....	60
<b>FIGURA 6</b> – RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS DA SGPCM EM 2010.....	63
<b>FIGURA 7</b> – ENCARGOS COM PESSOAL E EVOLUÇÃO DOS EFETIVOS ENTRE 2008-2010.....	67
<b>FIGURA 8</b> – DOTAÇÃO INICIAL GLOBAL DA IGAOT E NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS EM 2010	76
<b>FIGURA 9</b> – EVOLUÇÃO DOS EFETIVOS NO PERÍODO 2006-2010 .....	84
<b>FIGURA 10</b> – RÁCIO DE EFICIÊNCIA (AÇÕES INSPETIVAS/Nº TOTAL DE INSPETORES).....	101
<b>FIGURA 11</b> – NÚMERO DE INSPEÇÕES NO PERÍODO 2002-2007 / ORÇAMENTO DE 2007 .....	104



## Índice de quadros

<b>QUADRO 1</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGF (2007).....	54
<b>QUADRO 2</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGF (2012).....	57
<b>QUADRO 3</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAL .....	59
<b>QUADRO 4</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA SG DA PCM (2012).....	61
<b>QUADRO 5</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA SG DA PCM (2007).....	62
<b>QUADRO 6</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA SG DA PCM (2006).....	62
<b>QUADRO 7</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAC (2011).....	64
<b>QUADRO 8</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAC (2007).....	65
<b>QUADRO 9</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAC (1997).....	66
<b>QUADRO 10</b> – DESPESAS E RECEITAS DE 2009 .....	66
<b>QUADRO 11</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAS (2007) .....	70
<b>QUADRO 12</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAS (2012) .....	71
<b>QUADRO 13</b> – RECURSOS HUMANOS DA IGAS EM 2010.....	72
<b>QUADRO 14</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAMAOT .....	73
<b>QUADRO 15</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAOT (2007).....	75
<b>QUADRO 16</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAOT (2006).....	77
<b>QUADRO 17</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAP .....	79
<b>QUADRO 18</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGEC .....	81
<b>QUADRO 19</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGE .....	83
<b>QUADRO 20</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IG - 2006.....	86
<b>QUADRO 21</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IG (2007) .....	86
<b>QUADRO 22</b> - MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAI (1995).....	88
<b>QUADRO 23</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGAI (2012).....	89
<b>QUADRO 24</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGOPTC (2007).....	92
<b>QUADRO 25</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGOPTC (2002).....	93
<b>QUADRO 26</b> – EVOLUÇÃO DOS EFETIVOS DA IGOPTC.....	93
<b>QUADRO 27</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA INSPEÇÃO-GERAL DO MSSS .....	96
<b>QUADRO 28</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGSJ (2007) .....	98
<b>QUADRO 29</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGSJ (2001) .....	99
<b>QUADRO 30</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGDN.....	102
<b>QUADRO 31</b> – MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA IGFAR.....	103
<b>QUADRO 32</b> – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DOS ÓRGÃOS DE INSPEÇÃO.....	107



# Introdução



## 1. Introdução

Escrever atualmente sobre o tema Modernização Administrativa em Portugal implica ter de refletir sobre controlo interno, pois este compromete-se a concentrar esforços na capacitação em propor-se a responder de forma satisfatória a dois problemas prementes na modernização administrativa, que se reportam, por um lado ao nível dos custos inoportáveis, e por outro, ao assinalável e injustificável desequilíbrio na distribuição dos recursos e das competências das inspeções ministeriais instaladas em quase todas as áreas de atividade. O país encontra-se a meio de uma profunda reforma administrativa que pretende dar resposta e ultrapassar a crise económica e financeira, designadamente, através do contributo das inspeções setoriais, maximizando os respetivos recursos.

Sucedem a crescente complexidade das sociedades democráticas e da evolução da economia, o peso fiscal e normativo da máquina administrativa, a mudança nas expectativas dos indivíduos, o regular exercício da escolha política por parte dos cidadãos e a aceitação das diferenças e da regulação laboral, que influenciaram o conceito, a estrutura da administração ou gestão pública e as suas formas de controlo.

Os procedimentos na perspectiva de gestão pública tendem, por um lado, a transformar e completar a organização burocrática e social, no sentido de acrescentar formas de gestão eficiente e produtiva aos princípios da neutralidade e equidade no tratamento dos cidadãos. E por outro lado, como Mozzicafreddo (2008) esclarece, as disfunções da organização burocrática e democrática (no essencial morosidade, ineficiência e clientelismo corporativo ou particularismo institucional) carecem de adequação ao contexto da evolução das sociedades, bem como de entidades de controlo e de acompanhamento da atividade de 2º nível, ou sejam, as inspeções ministeriais, designadas mais vulgarmente por inspeções setoriais, conforme referido atrás.



Assim, o serviço público será tanto mais reconhecido como legítimo e necessário quanto mais a gestão pública, incluindo o cumprimento das normas técnicas pelos seus profissionais e a qualidade dos serviços prestados, for desempenhada com mais eficiência, com menos custos e com a validação da entidade, fiscalizadora da atividade, competente.

Face às áreas de atuação do sistema de controlo interno (SCI) da Administração Pública (AP) decorrente do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho, evidencia-se um alargado conjunto de serviços prestados para um enorme leque de destinatários, incluindo os serviços dos Ministérios do Governo, os trabalhadores dos serviços da Administração Central e o público em geral. Assim de acordo com este diploma, as áreas de atuação do SCI da Administração Pública (SCIAP) resumem-se, principalmente, à coordenação e gestão dos recursos comuns aos diversos serviços do Ministério, bem como ao processamento, financiamento e pagamento das despesas resultantes de reconstituições de bens, acidentes em serviço, indemnizações, tratamentos e outras despesas com sinistrados dos serviços da Administração Pública Central sem autonomia financeira e ainda às auditorias, inquéritos e sindicâncias.

O SCI exige a mobilização de energias internas, a requalificação de recursos e a reformulação dos procedimentos administrativos, com a finalidade de dar um cumprimento eficaz e eficiente às suas atribuições para que se verifique de forma efetiva a Modernização Administrativa em Portugal.

Tendo por foco temporal o período entre 2006 e 2011, o trabalho aqui apresentado tem por objetivo analisar os esforços realizados pela implementação de sucessivas alterações por parte dos últimos Governos Constitucionais, às orgânicas das inspeções ministeriais da AP portuguesa, responsáveis pela implementação do SCI, ao nível das suas competências e dos recursos humanos e financeiros, onde se insere o Controlo Interno, enquanto parte da teoria organizacional ou administrativa, orientada para a AP, com o intuito de perceber como tem sido maximizado o desempenho dos seus recursos, na prevenção da ocorrência de erros e irregularidades e o seu contributo para minimizar as suas consequências.



Este estudo pode ser dividido em duas partes que têm por objetivo responder à seguinte questão: Qual o impacto da adoção da Nova Gestão Pública em Portugal, no SCI da Administração Pública? Consequentemente, a questão poderia ser operacionalizada do modo que se segue: Em que medida a evolução registada ao nível das competências e recursos nas entidades responsáveis pelo SCI espelha os requisitos do modelo gestor de Administração Pública?

Uma primeira parte deste estudo apresenta os modelos de gestão, bem como os sistemas de controlo, que foram criados e implementados nas últimas décadas e os seus resultados na AP e, uma segunda parte, focando a análise comparativa dos documentos de reforma e estratégias implementadas no nosso país, procura a identificação, em cada organismo de controlo, dos recursos humanos e financeiros afetos e utilizados, e a sua explicação, através dos instrumentos de gestão da qualidade na AP, disponibilizados pelas mesmas entidades.

A relevância do tema nasce do incremento da autonomia das entidades da AP, advogado pelo modelo gestor. A par do aumento da autonomia, o modelo prevê um reforço dos poderes e do campo de atuação das instâncias de controlo da AP. Assim sendo, afigura-se como relevante conhecer em que medida se assistiu em Portugal a esse reforço.

Por conseguinte, o objetivo principal será verificar em que medida tem havido um incremento das competências das entidades responsáveis pelo SCI da AP e um incremento dos seus recursos. Nesta linha de raciocínio, procuraremos descrever o SCI da AP legalmente estabelecido, caracterizando as entidades fiscalizadoras implicadas, bem como a análise da evolução ao nível das suas competências e do quadro evolutivo dessas entidades no que concerne aos seus recursos humanos e financeiros, procurando ainda identificar os mecanismos de financiamento do SCI.

A pesquisa deste estudo baseia-se em diplomas legais, documentos com medidas de reforma e estratégias do setor público implementados em Portugal. Esta informação foi obtida a partir de publicações disponíveis em bibliotecas universitárias e de diversa



informação retirada da internet, tendo como fonte os *sites* oficiais de várias instituições públicas, nomeadamente das entidades que compõem o SCI. Além disso, este estudo é baseado na análise de vários estudos empíricos, seminários e em apresentações, promovidos principalmente pelo Instituto Nacional de Administração.

A metodologia empregue para a obtenção da informação e dos dados apresentados suportou-se numa abordagem qualitativa, assente em pesquisa e análise bibliográfica e documental, que incluíram a consulta de textos legislativos (diplomas legais e programas de Governo) definidores da organização das inspeções-gerais, do SCI da AP. Foram consultados regulamentos e normas internas e ainda os instrumentos de gestão, tais como, planos e relatórios de atividades, orçamentos e balanços sociais das várias inspeções setoriais que, no período considerado, fizeram parte do SCI da Administração Financeira do Estado.

Com efeito, o estudo é exploratório e descritivo, servindo a pesquisa bibliográfica, por um lado, para caracterizar os modelos de gestão da AP, nomeadamente as suas implicações no controlo da AP, bem como os trajetos da reforma administrativa em Portugal, demarcando no tempo a vigência da Nova Gestão Pública e, por outro, para descrever o SCI da AP, numa perspetiva evolutiva (2006 a 2011).

De salientar que, em geral, a informação disponibilizada sobre os recursos humanos e financeiros não é apresentada de modo similar nos relatórios de atividades e nos balanços sociais, o que condicionou a elaboração, em termos idênticos para todas as entidades objeto deste estudo, nomeadamente de gráficos e quadros. Em alguns casos, essa informação não foi mesmo facultada.

De referir que por uma questão de sistematização e uniformização nos referiremos a cada inspeção-geral de acordo com o novo acordo ortográfico, independentemente das respetivas leis orgânicas publicadas até 31 de Dezembro de 2011, se basearem no anterior acordo na redação da sua designação.



# **Modelos de Estado e gestão pública**



## 2. Modelos de Estado e gestão pública

### 2.1. Modelos de reforma da Administração Pública

O conceito de controlo engloba a noção de auditoria: no primeiro cabem todas as formas de fiscalização, no segundo apenas as que obedecem à metodologia da auditoria, quer interna – integrada na própria organização auditada e basicamente orientada para, com critérios próprios, detetar riscos e falhas do sistema de organização e de gestão e assim contribuir para sugestões tendentes à melhoria da gestão; quer externa – tendente ao apuramento de situações, contabilísticas, financeiras ou, menos frequentemente, de organização, e à avaliação da segurança e da fiabilidade do sistema e do seu funcionamento global (Franco, 1993).

Com efeito, o controlo e também a sua tipologia que é a auditoria, a qual pode ser de gestão, contabilística ou financeira, ou ter mesmo objetos bem mais distantes e especializados (v.g. a auditoria ecológica), como, pode assumir a forma de “controlo geral, global, não especializado ou disseminado”, corporizando então, uma gama diversa de objetivos, que podem ter relevância financeira ou incluir a própria situação financeira em sentido próprio, são o seu objeto e determinam os seus critérios<sup>1</sup>.

Podemos também aludir a um controlo específico, com fins e critérios essencialmente financeiros, caso em que se pretende avaliar segundo critérios financeiros de legalidade, regularidade, boa gestão financeira ou *value for money*, economicidade, eficácia e eficiência, ou ainda eventualmente outros, como o da equidade (Franco, 1993). É no sentido mais restrito de controlo que nos ocuparemos, ou seja, do controlo da atuação do Estado e, no seu âmbito, da AP.

Reportando ao enquadramento histórico, o modelo de gestão weberiano, suportado em instrumentos de regulação jurídica, isto é, na perspetiva da organização tipo piramidal, em que o poder e a cadeia de comando e principalmente o domínio da informação se

---

<sup>1</sup> In Revista do Tribunal de Contas, nº 20.



concentram no seu topo e em que as ordens descem ‘piramidalmente’ em cascata, traduz-se na despersonalização das funções, das regras e procedimentos<sup>2</sup>. Este modelo influenciou durante décadas a organização administrativa nas democracias parlamentares ocidentais, incluindo a portuguesa, em que se considerava a AP subordinada ao poder político, legitimado pelo voto, e incumbida da execução das políticas decididas pelo Governo<sup>3</sup> e sancionadas pelo parlamento (Quertainmont, 1996).

No entanto, o crescimento da AP do Estado providência, destinada a garantir o bem-estar social, originou inúmeros fenómenos de ineficiência, pelo que o Estado procurou uma conceção de «catalisador-dinamizador», do predomínio das funções de financiamento, de promoção e de regulação, sobre as tradicionais funções de produção e distribuição de bens e prestação de serviços à comunidade como refere Mozzicafreddo (1992), o que forçou as organizações públicas a adquirir novos contornos e a assumir novos papéis (Chevallier, 1994).

Surgiu então um movimento de desintervenção por parte do Estado, ao determinar a reestruturação e em alguns casos o fim de muitos dos instrumentos e esquemas organizativos que sustentavam a administração estadual tradicional esclarece Canotilho (2000), passando segundo Estorninho (1996) a dedicar-se, maioritariamente a atividades de gestão, de controlo e de incentivo, ao que Majone (1997) designa por mudança de paradigma entre o Estado positivo (intervencionista) e o Estado regulador. Ainda refere este autor que o declínio do Estado que intervém, designado Keynesiano, fez surgir um novo Estado regulador cujo principal instrumento é o fabrico de regras. Ou seja, o Estado, que anteriormente produzia bens e serviços, torna-se regulador dos processos de mercado, intervindo pelas mesmas razões que fundamentam a intervenção do Estado na economia de mercado, ou seja, fundamentalmente, pelas falhas de mercado ao nível das infraestruturas e serviços públicos (Majone, 1997).

---

<sup>2</sup> Tendo em vista a objetividade e a imparcialidade e caracteriza-se pela especialização e profissionalização dos agentes (Pittshas, 1993).

<sup>3</sup> Administração Pública como «braço secular» do poder político.



Tal como refere Amaral (1998), embora a relação entre administração e política não seja uma questão inteiramente nova, ganhou outra relevância a partir do momento em que o aparelho administrativo, dotado de uma especial competência técnica, entrou cada vez mais no domínio político, ao mesmo tempo que este era cada vez mais insuficiente para dominar a complexidade crescente da gestão pública.

Assim, a AP burocrática, associada ao estado do bem-estar económico e social, entrou em declínio com o revivalismo dos ideais neoliberais, a insustentabilidade do nível de despesa pública e a exigência de melhores serviços pelos cidadãos (eficiência e eficácia do sector público). Sucede-lhe uma AP de características inspiradas nas técnicas utilizadas no sector privado, que se poderá designar por gestonária, e sustentada nas ideias do *New Public Management* (NPM).

O surgimento do NPM está relacionado com as circunstâncias históricas, económicas e políticas, estando o seu desenvolvimento ligado com a ascensão da Nova Direita, no Reino Unido e nos Estados Unidos da América. Desta forma, em Inglaterra, a expansão do modelo foi impulsionado pelo governo de Margaret Thatcher, a partir de 1979, enquanto, nos Estados Unidos, Ronald Reagan é o nome a destacar. Os discursos são algo semelhantes (Pollitt, 1993, p. 48): “o sector público cresceu em demasia, tornando-se muito dispendioso; é ineficiente e inibe a capacidade para a iniciativa privada”.

Alicerçado nas crenças que os mecanismos de gestão utilizados no sector privado são superiores aos empregues na AP e da universalidade dos princípios de gestão, existe o entendimento que (Carvalho, 2007, p.4): “o modelo NPM desenvolve-se em Portugal mais concretamente na segunda metade da década de 80”, conduzindo à alteração dos processos e estruturas e exigindo o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional<sup>4</sup>. Acresce

---

<sup>4</sup> É de sublinhar que as principais preocupações do movimento de reforma, corporizado pelo NPM, se centravam na obtenção de eficiência operacional da AP. Ressurge o conceito de qualidade na AP (Engel, 2003 citado por Matei & Lazăr, 2011) e (Massey, 1999, p. 2 citado por Matei & Lazăr, 2011): “o impulso para a qualidade”, no sector público, na última metade dos anos 80 e mais ainda na década de 90, sendo fomentada para se tornar (Pollitt, Bouckaert, 1995, p.3 citado por Matei e Lazăr, 2011): “a central term in our contemporary rhetoric”, um dos temas e preocupações centrais da modernização administrativa na Europa e para a OCDE. Neste sentido, os vários Governos introduziram os mais variados, métodos,



(Pollitt & Bouckaert, 2004, p. 13; Clarke & Newman, 1997, p. 21): “a gestão pública passa a ser encarada como uma atividade com novos contornos, que convém destrinçar da AP tradicional”.

De uma forma geral, o modelo (Fonseca, 2008, p.49): “pretendia reconstruir a própria natureza do fornecimento de serviços públicos à sociedade por via de um *upgrade* da gestão financeira e dos recursos, com vista à substituição gradual do modelo tradicional, ortodoxo, weberiano de AP”. Neste âmbito, em Portugal, só o domínio financeiro dispunha de estruturas de controlo que no essencial eram as do sistema orçamental e de contabilidade pública, ainda herdado do salazarismo, complementado pelo controlo prévio do Tribunal de Contas, um e outro carecidos de uma revisão global que atenuasse a sua morosidade e/ou superficialidade.

Sendo de relevar o contributo teórico de vários autores para a elucidação das características do modelo NPM, podemos salientar um conjunto de elementos ou traços que passamos a citar defendidos por Firmino (2011):

- Realce nos resultados, bem como na mensuração, para avaliação dos resultados, na perspetiva da gestão por objetivos e por resultados (Reichard, 2003, citado por Lacina, 2011);
- Enfoque no cidadão-cliente, procurando satisfazer as suas necessidades;
- Promoção dos mecanismos de mercado e a “focalização na competitividade”, o que pressupõe (Reichard, 2003, p. 12): “concorrência entre público-público e público-privado”;
- Prevalência da máxima de “deixar os gestores, gerir”, isto é, existência de uma gestão profissional atuante, com elevada autonomia e discricionariedade: descentralização e “agencificação”, como forma de conceder uma maior autonomia e independência aos organismos públicos<sup>5</sup>, bem como desburocratização e desregulamentação baseadas em

---

técnicas e instrumentos de gestão utilizados no sector privado com vista a abandonar os anteriores métodos de gestão da AP, baseados em processos e regras burocráticas<sup>4</sup>.

<sup>5</sup> Desagregação das unidades e seu achatamento em consequência desta situação.



modelos de mercado (Osborne & Gaebler, 1992), associadas às teorias da *public choice* (Boston, 1996);

- Privatização em sentido lato<sup>6</sup>, compreendendo o experimentalismo gestor numa perspectiva de *governance*<sup>7</sup> global do Estado e da AP, não obstante de muitas das reformas encetadas abrangerem quase todo o sector público (Moe & Gilmour, 1995; Coe, 1997; Kettl & Dilulio, 1995). “Public governance”<sup>8</sup> surge como uma expressão comum destinada a descrever um processo político no qual o poder já não está concentrado numa poderosa máquina governamental central, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições, ao nível governamental e sub-nacional (regional e local), em grupos do setor económico privado, bem como na sociedade civil, com as suas organizações não governamentais e os próprios cidadãos (Corkery, 1999);
- Racionalidade nos gastos<sup>9</sup>, aplicada aos princípios dos designados “3E’s” (Economia, eficácia e eficiência), formando o núcleo da aplicação *Management*, denominada *New Public Management* e surgindo como uma nova ideia de reforma, que funciona melhor e custa menos<sup>10</sup>.

Neste quadro, a interação com o exercício do poder, que não se esgota no desempenho das tradicionais instituições legislativas, executivas e judiciais, as fronteiras entre os setores público e privado tendem a esbater-se. O Estado partilha o seu poder, defende Stoker (1998), e age em parceria com outros interlocutores, mantendo a sua posição central apenas para coordenar as atividades de diferentes atores entre os quais a distribuição de

---

<sup>6</sup> Privatização material; *contracting out*; parcerias público-privadas; liberalização de algumas áreas da economia.

<sup>7</sup> A nível europeu, as discussões em torno da possível aproximação ao conceito de "Governance" têm-se intensificado, principalmente desde 2001 com a publicação pela Comissão Europeia do texto "European Governance. A white Paper". Neste documento, a palavra "Governance" foi caracterizada como (Massey, 2007, citado por Lacina, 2011): "regras, processos e práticas que afetam o modo como os poderes são exercidos a nível europeu, nomeadamente no que diz respeito à abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência".

<sup>8</sup> O termo “Governance” segundo Massey (2001), diz respeito às atividades e processos do Governo incluindo a relação entre o Estado e a sociedade civil, apresentando vários níveis (nacional, regional, global e local), distintos, com atividades que competem entre si.

<sup>9</sup> Promoção do *value for money*, o que implica a preocupação com a eficiência e eficácia.

<sup>10</sup> Citado por Jann, Werner (2007), in *Remarks to the Development of Public Administration from the Concept of “Government” to the Concept of “Governance”*, Journal Economic Studies & Analyses / Acta VSFS, Vol. 5, p. 126-147.



poder é dinâmica e que se influenciam reciprocamente, segundo Santos (1998) num conjunto híbrido de fluxos e redes em que se combinam elementos estatais, não estatais, nacionais e globais.

Relativamente ao papel do Estado-Nação, símbolo político do século anterior foi posto em causa nos primeiros anos do século XXI, devido ao processo de globalização e intrinsecamente a mundialização da economia, incluindo a internacionalização dos objetivos e das políticas do setor público que outrora pertenciam exclusivamente ao Estado. Mesmo quando enveredou por processos de mudança, na verdade a AP burocrática, em Portugal, não experimentou com sucesso as metodologias e técnicas de gestão. Em grande medida isso ficou a dever-se, segundo Carapeto e Fonseca (2005), ao insucesso na transposição para a AP de muitos dos modelos utilizados na gestão das empresas privadas, vocacionadas e orientadas para o cliente, para a gestão por objetivos, para o *outsourcing* ou para a avaliação de desempenho, mas nem sempre ajustáveis ao setor público<sup>11</sup>.

Assim, até final da década de 90 as situações de controlo geral ou não especializado da atividade financeira da AP, predominantes numa estrutura como a portuguesa eram caracterizadas, pela existência de numerosas lacunas e sobreposições, motivadas pela falta do espírito de sistema, pela busca predominante da irregularidade e do seu apuramento, com ou sem poderes sancionatórios, e por um certo formalismo, em vez de ajudar a corrigir a gestão, numa atitude pedagógica, nomeadamente, conseguindo o melhor ajustamento possível de recursos aos objetivos escolhidos por esta<sup>12</sup>.

Num Estado democrático, a AP não encara os cidadãos apenas como votantes e contribuintes, nem como consumidores que escolhem serviços com base na informação fornecida, ou clientes que influenciam resultados dirigindo-se à AP através de canais de comunicação (Sjöblom, 1999). Considera-os, antes, como cidadãos ativos, com direitos e

---

<sup>11</sup> A ser verdade que algumas funções do Estado podem ser privatizadas, existem outras consideradas essenciais, designadamente as que garantem a coesão social, que o Estado deve preservar e submeter de forma imediata na sua esfera de atuação, contemplando as instâncias de controlo, por forma a permitir discutir o modelo organizativo e de gestão da Administração Pública.

<sup>12</sup> In Revista do Tribunal de Contas, nº 20.



obrigações defende Liegl (1999), a quem a Administração se abre para que possam intervir no processo de formulação das políticas através do fornecimento de meios de intervenção que fazem o *empowerment* dos cidadãos como refere Bilhim (2001) para que estes possam tomar parte no processo de produção como coprodutores ou decidir o que deve ser produzido.

Começou então, crescentemente, a conceber-se um outro tipo de administração, enriquecida pelas teorias da cidadania democrática que transformam o modelo gestor “numa Administração receptiva à cidadania” (Bilhim, 2001).

Segundo Rocha (2001), este modelo de abertura da AP aos cidadãos revela o reconhecimento das diferenças entre a gestão pública e a gestão empresarial e revela que a burocracia, embora redesenhada, para evitar disfunções, irá sobreviver porque se torna essencial a uma boa gestão pública, possibilitando o controlo e a responsabilidade. Ainda porque a burocracia, enquanto modelo de organização, com a sua normalização de benefícios e procedimentos administrativos, se trata de um dos instrumentos que um Estado democrático tem ao seu dispor para garantia de igualdade e equidade de tratamento e limitar as assimetrias introduzidas pelo mercado (Mozzicafreddo, 2001).

Por outro lado, correntes mais recentes já ultrapassaram o «endeusamento» da gestão privada, defendendo um novo modelo de gestão pública que liga o modelo burocrático à sociedade civil, através da noção de *tape management*<sup>13</sup> (Vigoda, 2002). Deste entendimento resulta um modelo administrativo que configura “uma espécie de terceira via” entre o modelo burocrático e o modelo gestor, ao corporizar uma evolução em direção à «democracia administrativa», na medida em que “os administrados passivos tornaram-se cidadãos-parceiros ativos” de uma Administração aberta à sua participação (Carapeto & Fonseca, 2005).

---

<sup>13</sup> Ou seja, uma gestão que tende a assentar, não na aplicação linear de técnicas de gestão do setor privado, mas na introdução de normas de transparência, de *accountability*, de participação e de equidade sobre o modelo burocrático, para o modernizar e minorar as suas disfunções (Vigoda, 2002).



## 2.2. Controlo do Estado e controlo da Administração

O controlo do Estado é pois, em primeira linha, o controlo da sua componente gestonária. Por isso, à medida que surgiu o Estado capitalista e se desenvolve, nas suas formas e meios, em paralelo com o crescimento deste, ele assume capital importância política carregando os resultados da análise constante da organização integrada que é a Administração, não apenas para os centros administrativos de decisão, como também para os centros políticos.

É só à Administração – sistema ou aparelho de meios jurídicos, materiais e humanos do Estado, que assegura uma atividade simultânea ou convergente de aplicação de normas jurídicas e de desenvolvimento de tarefas tendentes a satisfazer necessidades da coletividade, subordinadas ao Direito e à orientação política<sup>14</sup> – que nos referiremos. E sendo ela, como tal, um conjunto de poderes, exige que, no seu interior ou fora dela, exista um para sistema ou contra sistema de controlo da AP, central ou local<sup>15</sup> (Franco, 1993).

O Controlo na AP distingue-se e pode ser caracterizado de acordo com alguns elementos, como sejam o, objeto, o sujeito, o período de tempo e os objetivos (Rufini, 2010). O objeto do controlo, relacionado com ações individuais e/ou com a gestão. As ações de controlo em função do objeto têm sido historicamente relacionadas com o controlo da conformidade com os regulamentos, com o cumprimento da legalidade, o que não garante a obtenção de resultados. O controlo sobre a gestão pressupõe a análise dos resultados de uma atividade e

---

<sup>14</sup> Função administrativa, em termos finalista ou em termos materiais e instrumentais.

<sup>15</sup> Neste contexto, não nos interessa aqui o controlo global do Estado, nem as formas de controlo da Administração que derivem da mera aplicação das formas e critérios desse controlo global. Nomeadamente, o Estado pode criar Direito (legislação) ou definir e executar as grandes orientações, funções e tarefas da coletividade (política); como se pode aplicar o Direito (de forma independente da instância política: Tribunais; ou dela dependentes: Administração); e pode ainda executar no pormenor as tarefas materiais que se impõem para assegurar o bem-estar da coletividade (Administração) definido de forma prévia e superiormente pelo poder político.



por conseguinte busca o controlo dos processos, tendo em vista a economia, a eficiência e a eficácia<sup>16</sup> (Comite, 2011).

Neste sentido, o termo “controlo de gestão” ou *management control* expressa a intenção de deteção de anomalias na gestão (erros, irregularidades, violação de leis, fraudes, falhas para atingir objetivos, desperdício), registando e analisando as respetivas causas através da elaboração de relatórios com recomendações de medidas corretivas a implementar, às entidades públicas envolvidas e/ou aos órgãos de gestão política (Tutelas), por forma a evitar a repetição das anomalias ou dos pontos fracos (Busco, Giovannoni & Riccaboni, 2009).

Também neste âmbito, os aspetos que caracterizam o “controlo de gestão” estão relacionados com a gestão financeira, o bom desempenho administrativo, a gestão de equilíbrio e de ativos, a qualidade dos serviços, a segurança, a avaliação do pessoal e em especial com a gestão. É essencial a coordenação entre os vários organismos de controlo interno (Bianchi, 2007). Por outro lado, o controlo de gestão pode assumir várias formas: de controlo prévio (da legalidade) realizado pelo TC; ter em curso ações de controlo no decurso de um projeto ou de uma atividade, sob a forma de monitorização; e o controlo *a posteriori*, efetuado quando o processo é concluído (Comite, 2011).

Uma característica essencial do controlo no setor público prende-se com o facto de não funcionar para o mercado, dado que o destino da gestão é apenas de forma marginal ligado ao desenvolvimento da AP e o risco é praticamente inexistente. Além disso, na AP, qualquer possibilidade de mudança está quase sempre relacionada com a emissão de leis e regulamentos cujo procedimento é muito longo e condicionado por diversos fatores, relacionados com a limitação formal, aspetos administrativos, assunção de

---

<sup>16</sup> Eficácia, na medida em que os atos administrativos têm capacidade de obter resultados a partir dos objetivos previamente definidos. Economia respeita à utilização prudente e diligente dos recursos que a AP dispõe, ao modo como realiza a poupança dos mesmos através de procedimentos simplificados, procurando obter os melhores resultados a um preço mínimo. Este princípio tem-se oposto às táticas e aos procedimentos das Administrações Públicas, em geral. Já a eficiência está relacionada com a atividade de conjunto da AP, ou seja, a partir da relação entre os meios utilizados e os resultados alcançados, um exame geral permite expressar a capacidade operativa da Administração.



responsabilidade simples, garantia de cumprimento do procedimento, desconsiderando até muito recentemente os aspetos ligados à economia, eficiência e produtividade (Comite, 2011).

Noutra perspetiva, nos Estados autoritários, o controlo é um instrumento do poder para maximizar a utilidade da organização administrativa, enquanto nos Estados democráticos, ele deverá servir para maximizar o bem-estar social, entendido segundo os mecanismos de apuramento da vontade unânime, consensual ou maioritária da coletividade (Franco, 1993). Além disso, enquanto conceito da esfera pública, ele deverá ser um instrumento para maximizar a utilidade social e minimizar o sacrifício dos cidadãos (esfera privada), servindo assim de garantia aos sistemas económicos baseados na iniciativa e propriedade privada (Habermas, 1996).

Segundo Franco (1993), o conceito de controlo do Estado democrático (em sentido amplo) é muito importante, ao menos, por duas razões, que se tornaram bem fortes no nosso tempo:

- Se a democracia é, acima de tudo, a subordinação do Estado a regras e não a vontades e, se, nos Estados personalizados ou humanistas, o Estado está ao serviço dos fins das pessoas, quer individualmente quer coletivamente organizadas – então a garantia de que o Estado se contém dentro dos seus limites estruturais e constitucionais só pode ser dada por processo constante e forte de controlo (global: jurídico, social, político...)<sup>17</sup>;
- Se o Estado moderno é uma organização extremamente complexa, a garantia de que os seus objetivos serão prosseguidos com rigor, com o mínimo de custo (financeiro, social ou outro) e o máximo de benefício (económico, social ou outro), exige uma ação rigorosa e sabedora de controlo do Estado (controlo científico, técnico, económico e

---

<sup>17</sup> Limitação de poder na perspetiva da teoria do Estado e garantia do Direito na perspetiva da teoria Geral do Direito são ambos aspetos decisivos do controlo global do Estado: eles traduzir-se-ão em alguns princípios constitutivos do Estado e da AP democráticos, tais como, nomeadamente, o princípio da legalidade e o princípio da subordinação da Administração e dos órgãos políticos a órgãos jurisdicionais de aplicação do Direito, que são independentes ‘*sub lege*’ na aplicação da lei e na formulação de juízos de valor baseados em critérios mais ou menos determinadamente estabelecidos pela lei. Outra regra de controlo será a separação dos poderes (no plano político).



financeiro). O poder exige a existência de um contra poder de controlo<sup>18</sup> e que sucedeu, por exemplo, nas democracias gregas. Nunca, porém, como nos Estados modernos a importância, complexidade e dimensão do controlo terão ido tão longe, por estas suas duas autónomas características: a de se tratar de Estados democráticos e a de serem Estados tecnológicos ou de saber, ciência e informação (Franco, 1993)<sup>19</sup>.

Este trabalho não se delimita ao controlo global do Estado, nem às formas de controlo da Administração que derivem da mera aplicação das formas e critérios desse controlo global<sup>20</sup>.

Na AP, o controlo tem muita semelhança ao controlo nas outras organizações<sup>21</sup>, mas assume particularidades notáveis. As primeiras resultam da sua função: embora ele possa ser político ou não político, tem sempre uma última referência política, porquanto ao Estado se reporta; e articula-se sempre com as estruturas e as políticas financeiras e económico-sociais.

No plano técnico, também assume particularidades: abrange, em muitos casos, a mera aplicação do Direito (administração jurídica, neste sentido), que não é objeto específico de organizações privadas; integra-se muitas vezes em estruturas burocráticas, com uma lógica decisional distinta das puras estruturas gestionárias; abrange em regra grandes organizações - principalmente, a do Estado-Administração Central, mais massificadas e impessoais e bem menos geríveis do que as pequenas organizações, até pela impossibilidade de detetar muitos desvios e incumprimentos de múltiplos agentes subordinados numa organização desresponsabilizante, burocratizada e de massa (sobretudo se for, como a AP portuguesa, mal estruturada e mal gerida). Sucede ainda que muitas vezes os decisores – políticos e administradores da sua confiança - não partilham os

---

<sup>18</sup> Que se não confunde com os contra poderes de outra natureza: alternativa social, subversão, etc.

<sup>19</sup> In Revista do Tribunal de Contas, nº 20.

<sup>20</sup> Nomeadamente, o Estado pode criar Direito (legislação) ou definir e executar as grandes orientações, funções e tarefas da coletividade (política); como se pode aplicar o Direito (de forma independente da instância política: Tribunais; ou dela dependentes: Administração); e pode ainda executar no pormenor as tarefas materiais que se impõem para assegurar o bem-estar da coletividade (Administração) definido, prévia e superiormente pelo poder político (Franco, 2001).

<sup>21</sup> Sobretudo das empresas privadas.



valores de economicidade, eficiência e racionalidade típicos dos administradores racionais e, por conseguinte, aprovam e dirigem a execução de programas ambíguos e imprecisos, cuja avaliação e definição de objetivos reais se torna desse modo pouco clara, quando não tecnicamente inviável<sup>22</sup> (Franco, 2001).

Contudo, independentemente do modelo adotado a ideia que tem sido mais abordada é a inflexão de uma lógica focalizada no cumprimento estrito de procedimentos para dar lugar a uma lógica centrada no cidadão. Na medida em que este passou a ser considerado acionista do Estado, podendo não só contribuir para a mudança de governo nos períodos eleitorais, mas também na medida em que tem o direito de receber permanentemente da AP a informação que a torna transparente e *accountable*, bem como os meios necessários para uma intervenção pública esclarecida.

Atualmente, em Portugal passou-se da defesa de uma AP clássica, politicamente neutra, (Fonseca & Carapeto, 2005, p. 28): “organizada como uma burocracia centralizada que implementa autonomamente programas de cima para baixo (*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 setor privado, com a sua orientação para os resultados, o mercado e o cliente”.

De salientar que de acordo com alguns autores, designadamente, Peters (1997) e Habermas (2000), o conceito de participação dos cidadãos no modelo de reforma da administração tem sido divulgada, em geral pelos países, como forma de tornar a AP mais próxima e transparente para com as pessoas. No entanto este procedimento não garante o interesse por parte dos cidadãos relativamente ao funcionamento interno da Administração ou dos organismos que fornecem serviços públicos. Os cidadãos estão sobretudo interessados nos resultados, ficando apenas interessados nos processos se perceberem que estes influenciam determinadamente os resultados que lhes interessam, enquanto utilizadores de serviços públicos (Peters, 1997).

---

<sup>22</sup> Excluindo as empresas públicas ou participadas.



### **2.3. O sistema de controlo interno do Estado (SCI) em Portugal**

O controlo interno caracteriza-se pela forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere (Médicis, 2012).

A função de controlo, enquanto parte da Teoria Organizacional do Estado é um conceito muito recente e passou a estar claramente em destaque a partir do Programa do XIII Governo Constitucional. Através do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho, foi instituído o SCI da administração financeira do Estado.

O referido diploma<sup>23</sup> veio dar relevo à necessidade de “reforço e revisão do sistema de controlo financeiro” no Estado, colocando o SCI na dependência do Governo e em especial sintonia com o Ministério das finanças. Este diploma destina-se a dar corpo a um modelo articulado, integrado e coerente, que habilite a uma melhor coordenação e utilização dos recursos afetos a esta função de controlo. Assim, o SCI compreende o domínio orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício consentâneo e articulado do controlo no âmbito da AP. De acordo com nº 2 do seu art.º 2º, o controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei.

Assim nasce o Conselho Coordenador do Sistema Nacional de Controlo Interno, a quem incumbe a prossecução da missão de consolidar metodologias de controlo e estabelecer os critérios mínimos de qualidade, garantindo acima de tudo a proteção dos interesses financeiros do Estado. Além deste objetivo genérico, tenta promover a “cultura de

---

<sup>23</sup> Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar nº 27/99, de 12 de novembro.



controlo” na administração do Estado, de modo a capacitar a sua gestão a atingir níveis mais elevados<sup>24</sup>.

O seu âmbito<sup>25</sup> de atuação abrange os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, visando uma coerência de atuação ao nível das diversas inspeções-gerais da AP, sejam elas dependentes dos Ministérios ou de outros órgãos. Relativamente à estrutura, o SCI contempla três níveis de controlo, definidos em razão da natureza dos serviços que integra, a saber:

- O controlo operacional, que consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre as decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações. É executado pelos serviços de controlo (inspeção, auditoria e fiscalização) inseridos na respetiva unidade;
- O controlo setorial, que consiste nas mesmas funções, mas principalmente sobre a avaliação do controlo operacional e na sua adequação aos planos globais ministeriais ou regionais. É exercido pelos órgãos setoriais e regionais de controlo;
- O controlo estratégico, incide sobre as funções de controlo operacional e setorial, bem como no objetivo de atingir as metas traçadas no Programa do Governo, Orçamento de Estado e nas Grandes Opções do Plano, etc. É exercido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

Por sua vez, os três níveis de controlo do SCI assentam nos princípios da suficiência, da complementaridade e da relevância dos controlos – vd. Anexo I.

A coordenação com o controlo externo, exercido pelo Tribunal de Contas (TC), é feita através da sua representação, como observador no Conselho Coordenador do SCI, nos trabalhos sobre os planos e relatórios anuais, devendo-lhe ser enviados os documentos referidos nas alíneas a) e b) do artigo 7º do referido Decreto-Lei – vd. Anexo I.

---

<sup>24</sup> Como refere o preâmbulo do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho.

<sup>25</sup> Nos termos do nº 1 do art.º 2º do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho.



Em todos os relatórios e nas ações de auditoria dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas em que estes se baseiam, constitui objeto prioritário da análise do sistema de decisão e gestão financeira a fiscalização do SCI (art.º 38º e art.º41, nº 2 do DL nº 98/97, de 26 de agosto), verificando a sua existência e os seus procedimentos e pronunciando um juízo sobre a sua fiabilidade, o qual é importante, não apenas para a programação das ações de fiscalização a efetuar pelo tribunal, mas também para avaliar as formas concretas de responsabilização dos gerentes de cada serviço e mesmo a culpa ou responsabilidade destes por eventuais deficiências, ilegalidades ou irregularidades financeiras.

Importa ainda, para caracterizar o sistema, considerar o problema das relações entre controlo externo e controlo interno, concentrando-nos, no essencial, nas relações entre o controlo externo jurisdicional e os órgãos de controlo interno. Com efeito, é aí que está a chave do sistema, pois o controlo político é nomeadamente num sistema como o nosso, essencialmente alheado e distante da realidade da AP, exercendo-se primordial e quase que exclusivamente sobre o órgão político de que ela depende – o Governo (Tavares, 1996). Ou seja, importa sempre que a difusão da mentalidade de controlo, que é exigida por qualquer AP moderna, ocasione que o controlo seja exercido e acolhido pelas entidades a ele sujeitas como uma atividade concorrente e cooperante, e não como uma atividade de índole policial ou repressiva. Ainda, torna-se essencial a integração do funcionamento das instituições de controlo numa mentalidade e num sistema global de controlo da racionalidade de ação administrativa, no qual órgãos de controlo e estruturas controladas sejam cooperadores, procurando em simultâneo a articulação das entidades de controlo saindo sempre que necessário da esfera ministerial a que pertence, interagindo de forma coordenada e também cooperante nas ações inspetivas (vg. Ministério das Finanças e Ministério da Justiça).

Segundo Tavares (1996), os modos como a organização e as estruturas de decisão da nossa AP estão instituídos ainda fazem pressupor uma atuação baseada em conceitos verticais de autoritarismo, pretensa infalibilidade e imposição, do que em mecanismos de autocontrolo pelo diálogo, pela cooperação, pela busca da informação e do ajustamento. Por outro lado, só muito recentemente têm sido criadas estruturas e, nalguns casos, departamentos e



instituições com funções específicas (exclusivas ou não) de controlo da própria Administração, sendo tradicional que se desse prioridade ao controlo pela Administração da atuação social de pessoas, indivíduos ou grupos e que se subalternizasse o controlo interno da atuação da Administração por outros órgãos da própria Administração, ou externo por entidades a ela alheias (Tavares, 1996).

Com exceção do domínio financeiro, em matérias como a gestão de pessoal, a gestão de projetos, a gestão técnica, as estruturas e os métodos de controlo, apesar das sucessivas reestruturações e modernização administrativa implementadas neste novo século são ainda incipientes e insuficientes (Tavares, 1996). Considera-se, assim, relevante a instituição de sistemas de controlo interno da própria Administração.

À semelhança do que refere Tavares (1996), uma AP moderna, orientada por princípios de racionalidade, tende a iniciar o seu controlo na própria ação desenvolvida pelos agentes, nos seus diversos níveis: o controlo começa por ser questão de mentalidade, inserindo-se neles e aproveitando os mecanismos de hierarquia, da tutela, da superintendência, da circulação normal de informação, da colaboração para se exercer uma primeira forma de autocontrolo administrativo, através dos dirigentes de cada serviço ou organização (simples ou complexa).

E para se tratar de um verdadeiro sistema o seu modelo tem de satisfazer minimamente os seguintes requisitos<sup>26</sup>:

- Diversidade de agentes que exercitam o controlo (por motivos emergentes da organização do estado com separação de poderes, da especialização técnica, da eficiência perante a diversidade de campos de atuação da Administração...);
- Coerência: do conjunto das ações de controlo deve resultar que não existam áreas do sistema organizacional que é a Administração ou aspetos da sua atividade que fiquem isentos de controlo, e que não haja excesso, sobreposição ou redundância dos controlos,

---

<sup>26</sup> Vide um estudo do Vasco Nunes da Silva, referido por A. Sousa Franco «O controlo da Administração Pública em Portugal», em revista dos Quadros Técnicos do Estado, ano I, série I, nº 9, nov./dez. 1987, pp. 16-23.



nem que os controlos se contradigam nas suas conclusões, deixando o agente decisor confuso quanto ao comportamento mais ajustado;

- Complementaridade: o controlo deve organizar-se respeitando áreas de especialidade (financeira, do pessoal, técnico-setorial, etc.) e respeitando níveis ou graus de controlo (um controlo mais próximo de 1.º grau, interno, extensivo e sistemático, pode ser completado necessária ou utilmente por controlos de graus superiores mais intensivos, seletivos, exteriores e eventualmente mais exigentes). Esta exigência deve resultar da estrutura do controlo (definida essencialmente pelo legislador) e do ajustamento recíproco entre os vários agentes de controlo, que deverão conhecer as respetivas fronteiras e critérios, concertar-se se necessário e recorrer à análise de sistemas para ver em que medida os critérios de controlo de um deles são ou não adequados para fornecerem pontos de partida ao controlo exercido pelo outro;
- Comunicabilidade e diálogo sobre as intervenções e ações das diversas entidades fiscalizadoras / de inspeção para que se verifique uma maior abrangência no controlo da Administração e a fim de evitar sobreposição de procedimentos de controlo sobre as mesmas entidades ou áreas de intervenção.

Significa que o subsistema administrativo de controlo e o sistema complementar de controlo externo ao ajustarem e adaptarem as suas orgânicas, critérios e métodos à evolução da estrutura e da prática funcional da própria Administração controlada<sup>27</sup> tornam-se necessidades evidentes para se alcançar a existência de um sistema global de controlo do Estado, que seja competente e não desperdice recursos excessivos na função de controlo (Tavares, 1996).

O sistema português de tipo tradicional traduz, em geral, uma expectativa negativa de cada vez que há uma ação de controlo na AP, por parte dos fiscalizados, refletindo como primeira reação corrente o pensar em irregularidades, punições e não na existência de uma

---

<sup>27</sup> Ou do setor público empresarial e a sua coordenação com o sistema de controlo da Administração são necessidades evidentes para se lograr a existência de um sistema global de controlo do Estado, que seja competente e não desperdice recursos excessivos na função de controlo.



prática, ou rotina permanente de controlo, numa lógica de eventual correção, numa atitude pedagógica, nomeadamente conseguindo o melhor ajustamento possível de recursos escassos aos objetivos escolhidos por esta<sup>28</sup>. Contudo esta tendência começa a dar sinais de mudança e o controlo começa a ser visto de forma positiva.

---

<sup>28</sup> No plano político e no plano administrativo, no caso da AP.



# **Etapas do sistema de controlo da Administração Pública portuguesa**



### 3. Etapas do sistema de controlo da Administração Pública portuguesa

A reforma da AP inicia-se pela via legislativa, como se pode verificar pela consagração dos grandes princípios em matéria organizacional e procedimental administrativa, quer na Constituição da República Portuguesa, quer mais tarde, no Código do Procedimento Administrativo (Carapeto & Fonseca, 2005).

Na verdade, a «lei fundamental», no seu artigo 267º, que define a estrutura da AP, preconiza uma administração próxima dos cidadãos, ao estabelecer que a administração será estruturada de forma a evitar a burocratização, a aproximar os serviços dos cidadãos, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva. Por seu turno o CPA prescreve princípios que exige da AP um tratamento organizacional adequado, materializando os princípios consagrados constitucionalmente, tais como o princípio da colaboração da administração com os particulares, o princípio da participação, e o princípio da desburocratização e da eficiência.

Rocha divide o movimento da reforma administrativa, em Portugal, em quatro fases, a que acrescentamos uma quinta fase, que se inicia no ano de 1999 até ao ano de 2012, a saber (Rocha, 2001):

1. Reforma administrativa do “Estado Novo”;
2. Revolução de abril de 1974 e a reforma administrativa (1974 - 1985);
3. A AP portuguesa no período 1985 - 1995;
4. Reinvenção da AP (1996 - 1999);
5. As alterações administrativas verificadas entre 1999 e 2012.

#### **3.1. Reforma administrativa do “Estado Novo” e as finanças autoritário-corporativas (1929-1974)**

Este período é fortemente influenciado com a chegada de Salazar ao poder ainda em 1928 como Ministro das Finanças<sup>29</sup> e depois como chefe do Governo a partir de 1932. Dada a

---

<sup>29</sup> Salazar já tinha sido nomeado por duas vezes Ministro das Finanças em 1926.



extensão temporal, distinguiremos três subperíodos igualmente propostos por Franco (1984):

- O subperíodo da implantação, organização e saneamento financeiro: de 1929 até à segunda guerra mundial;
- O subperíodo do fomento industrial mitigado (ou do pré-arranque industrial): da segunda guerra mundial até meados dos anos 50 (1953 - começo da execução do Plano de Fomento);
- O subperíodo do desenvolvimentismo (ou do arranque industrial), marcado no final pelos constrangimentos da guerra colonial, de 1953 a 1974.

Assim, na primeira fase, Oliveira Salazar utiliza a AP como instrumento para consolidação da sua posição durante o “Estado Novo”, tendo promovido algumas iniciativas, designadamente, a reforma orçamental, descrita(s) no Anexo II. A “reforma financeira” consagra (Franco, 1984, p. 1120): “no domínio orçamental e da contabilidade pública, as garantias do equilíbrio e do controlo da AP pelo Ministério das Finanças, regulariza a gestão orçamental e reforça a sua transparência, reestrutura o Ministério das Finanças, dotando-o de um perfil organizativo e funcional que vai, no essencial, durar até ao presente”.

De salientar nesta fase a criação da Inspeção-Geral dos Espetáculos no ano de 1929<sup>30</sup> e no ano seguinte, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), nos termos do Decreto nº 18 177, de 8 de abril de 1930, com competências muito fortes de inspeção na área da receita das direções de finanças, repartições de finanças e tesourarias da Fazenda Pública.

Relativamente ao segundo subperíodo, destaca-se apenas o facto de o Tribunal de Contas passar a ter a competência constitucional de controlo e julgamento das contas das províncias ultramarinas, em 1951.

---

<sup>30</sup> De acordo com a resenha histórica, consultada no *site* da Inspeção-Geral das Atividades Culturais, em 11 de dezembro de 2011.



No terceiro subperíodo (vd. Anexo III) assistiu-se a, um certo “desmantelamento” do tradicional modelo financeiro, no meio do crescimento económico e social e por causa dele, donde se destaca principalmente a introdução, em 1972, da técnica do orçamento corrente e de capital, que significa a adoção de uma visão económica e funcional do orçamento, mais adequada à função que progressivamente foi assumindo, sendo os excedentes do orçamento corrente cada vez mais reduzidos (Franco, 1984). Para além de uma nova “arrumação” das receitas e despesas, (Franco, 1984, p. 1127): “poderia ser uma forma de medir a criação de poupança pelo orçamento, afetando-a à cobertura de investimentos”.

Verifica-se igualmente (Franco, 1984, p.1128): “uma alteração da estrutura das despesas com o aumento dos gastos sociais e educacionais, a par dos investimentos públicos, com papel estratégico na política de desenvolvimento (em sectores de infra estrutura)”.

### **3.2. Revolução de 1974 e a Reforma Administrativa (1974 - 1985)**

Este período ficou marcado na história com a Revolução de 25 de abril de 1974. A queda do “Estado Novo” resultou na instauração do Estado democrático e a uma década associada à instabilidade política que se viveu no período, de 1976 a 1986, elucidativo no facto de em apenas dez anos terem existido dez governos constitucionais.

A restauração do regime democrático<sup>31</sup> traduziu-se na consolidação dos direitos de cidadania, incluindo os direitos civis e políticos, ao mesmo tempo alargando e aprofundando os direitos sociais, originando o carácter universal de alguns deles, de onde também resultou um aumento das despesas sociais públicas, que obrigaram a um reforço da solidariedade fiscal para a sua realização (Pereirinha, 2008).

Seguindo este raciocínio, esta etapa que se prolongou até à adesão de Portugal à então denominada Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1 de janeiro de 1986, ficou marcada por uma grande turbulência nas finanças públicas, mas ainda assim com poucas

---

<sup>31</sup> Relacionado com a crise do Estado de *Welfare*, em Portugal, porque o Estado de *Welfare* (ou Estado Providência) apenas surge após a Revolução de abril de 1974.



alterações no que se refere ao controlo interno. Assim sendo, contribuiu para que apenas tivessem ocorrido mudanças pontuais, como o evidenciam as principais alterações, constantes do Anexo IV.

Relativamente ao controlo é de salientar que, neste período temporal (1985-1995), o Decreto-Lei nº 374/75, de 17 de junho, vem reforçar as atribuições da Inspeção-Geral de Finanças (vd. Anexo IV).

### **3.3. A Administração Pública portuguesa no período 1985 – 1995**

Das conclusões sobre a análise da OCDE relativas às mudanças ocorridas na AP portuguesa no período, entre os anos 1985 e 1995, Rocha (2001), entende que correspondem à adoção do *New Public Management*, cujo grande impulsionador foi o Secretariado para a Modernização Administrativa, criado em 1986 (extinto em 2001), que tinha por missão promover a inovação e a modernização administrativa e proceder à avaliação das medidas de modernização. As medidas tomadas nesse período estão elencadas no Anexo V.

Com a adesão de Portugal, em janeiro de 1986, à CEE, iniciou-se um processo gradual de aproximação dos níveis de vida aos restantes países que já integravam a Comunidade Europeia. Inicialmente, e apesar de Portugal começar a ser fortemente financiado pelos fundos comunitários, não existia qualquer objetivo, meta ou compromisso assumido politicamente por parte de Portugal junto da CEE nem quais os indicadores macro e microeconómicos que deveria atingir e respetivo prazo.

Somente em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht<sup>32</sup>, que instituiu a UE, a Comunidade Europeia (CE) assume o compromisso político de criar uma União Económica e Monetária (UEM) com base no aprofundamento do mercado único.

---

<sup>32</sup> Só entrou em vigor em 1 de novembro de 1993, após um processo de ratificação pelos Estados-Membros.



Assim, e no que se refere ao controlo interno, o ano de 1986 fica marcado pela criação de várias inspeções-gerais, através da publicação dos respetivos diplomas legais, designadamente: a Lei nº 130/86, de 7 de junho cria a Inspeção-Geral da Administração do Território (IGAT); o Decreto-Lei nº 270/86, de 3 de setembro cria a Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações; e com o Decreto-Lei nº 310-A/86, de 23 de setembro nasce, no âmbito dos serviços centrais de conceção do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação, a Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão e, nos serviços centrais especializados, a Inspeção-Geral das Pescas (vd. Anexo V).

No ano seguinte, em 1987, através do Decreto-Lei nº 312/87, de 18 de agosto é criada a Inspeção-Geral da Saúde (IGS) e, em 31 de dezembro, o Decreto-Lei nº 409/87, cria a Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (vd. Anexo V).

Em 1991, o Decreto-Lei nº 192/91, de 21 de maio, reestrutura a Inspeção-Geral de Auditoria de Gestão. No ano a seguir com a publicação do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, que estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), determina no seu art.º 53º que o controlo interno deve ser sucessivo e sistemático, da gestão, designadamente através de auditorias a realizar aos serviços e organismos.

No ano de 1993, o Decreto-Lei nº 140/93, de 26 de abril, cria a Inspeção-Geral da Educação, designação que ainda hoje mantém e o Decreto-Lei nº 291/93, de 24 de agosto, cria a Inspeção-Geral da Saúde (vd. Anexo V). Já em 1995, o Decreto-Lei nº 227/95, de 11 de setembro cria a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI).

### **3.4. A organização da AP Portuguesa no período 1996 – 1999**

Nesta fase, a AP viveu com uma acrescida preocupação em apostar na exigência de maior produtividade e qualidade dos serviços prestados; na qualificação e motivação dos funcionários; no recurso às novas tecnologias; na desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos; em garantias de maior flexibilidade e de maior autonomia (Rocha, 2001).



O Anexo VI evidencia, entre outras, algumas medidas conducentes à intensificação do relacionamento entre os cidadãos e a administração, com a institucionalização de mecanismos de participação (Fórum Cidadãos/Administração e o Livro de Reclamações). Quanto aos órgãos de controlo (ministerial), o período, que medeia os anos de 1996 a 1999, pautou-se pela criação de várias inspeções setoriais.

Em dezembro de 1996, o Conselho Europeu solicitou, em Dublin, a preparação de um Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) de acordo com os princípios e procedimentos do Tratado de Maastricht, que é celebrado em junho de 1997, no Conselho Europeu de Amesterdão, no qual foram clarificadas e reforçadas as disposições sobre a disciplina orçamental previstas no Tratado<sup>33</sup>.

No período 1996-1999 e no que diz respeito à gestão da qualidade, é abandonada a referência, apenas à gestão da qualidade total, materializada nos cinco zeros: zero erros, zero atrasos, zero papéis, zero paragens e zero incompreensões, para se adotarem os critérios do Prémio Europeu da Qualidade estabelecidos no modelo da EFQM – liderança, política e estratégia, gestão de pessoas, recursos, processos, satisfação dos funcionários, satisfação dos clientes, impacto na sociedade, resultados (Rocha, 2001).

Em 1997, o Decreto-Lei nº 80/97, de 8 de abril, criou a Inspeção-Geral das Atividades culturais (IGAC), herdeira do espólio documental dos organismos seus antecessores que remonta a 1927, adquirindo a responsabilidade da prossecução das missões da competência das anteriores entidades inspetivas, na área da cultura. Também, em 30 de Agosto do

---

<sup>33</sup> Assim, pretendia que a disciplina orçamental fosse uma característica base da UEM assente em três elementos: Compromisso político para a integral e tempestiva implementação de vigilância do processo orçamental, através da Resolução do Conselho Europeu 97/C 236/01, de 17 de junho; Elementos preventivos através do reforço da vigilância multilateral da posição orçamental e da coordenação das políticas económicas, através do Regulamento (CE) nº 1466/97, de 7 de julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas; e Elementos dissuasivos no caso de ultrapassagem do limite dos 3% (valor de referência), o Estado-Membro tem de tomar medidas corretivas imediatas e, caso seja necessário, permitir que lhe sejam impostas sanções, como por exemplo: a constituição de um depósito não remunerado até ao limite de 0,5% do PIB, entre outras, tal como definido no Regulamento (CE) nº 1467/97, de 7 de julho, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do Procedimento de Défice Excessivo.



mesmo ano foi criada a Inspeção-Geral do Ambiente, enquanto serviço de inspeção do Ministério do Ambiente, pelo Decreto-Lei nº 230/97 (vd. Anexo VI).

O ano seguinte, fica marcado com o nascimento do SCI, através do DL nº 166/98, de 25 de junho, conforme referido no ponto 2.3. e ainda pela criação da Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP), nos termos do Decreto-Lei nº 220/98 de 17 de julho. De salientar ainda a publicação da Lei Orgânica da DGO, Decreto-Lei nº 344/98, de 11 de novembro (vd. Anexo VI).

### **3.5. As alterações administrativas verificadas entre 1999 e 2012**

Na sequência dos anteriores governos foram tomadas várias iniciativas conducentes a reformar e modernizar a Administração e, nos últimos anos (entre 2006 e 2012), com o agravamento da situação económica e financeira do país, o objetivo de contenção da despesa implicou reestruturações administrativas, consubstanciadas em medidas legislativas, como evidenciam os Anexos VI, VII e VIII.

Relativamente aos órgãos de controlo interno, na última década foram sendo criadas, fundidas, ou extintas, alinhando as inspeções setoriais com as alterações governativas.

Em 1999, o Decreto-Lei nº 166-A/99, de 13 de maio, instituiu o Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos (SQSP)<sup>34</sup>. Porém este diploma nunca foi objeto de regulamentação. No mesmo ano foi publicado o Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da AP na sua atuação face ao cidadão e reúne, de uma forma sistematizada, as normas em vigor no âmbito da modernização administrativa.

---

<sup>34</sup> No articulado do diploma, a qualidade dos serviços públicos é definida como “um sistema de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos” (art.º 3º).



Com a extinção do Secretariado para a Modernização Administrativa, em 2001, no mesmo ano foi criado o Instituto para a Inovação na Administração do Estado, extinto em 2002<sup>35</sup>, tendo algumas das suas competências sido transferidas para a Direção Geral da Administração Pública. Após extinção do IIAE, foi criada, em novembro do mesmo ano, a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC)<sup>36</sup>.

No ano de 2003, a RCM nº 95/2003, de 30 de julho, publica as linhas diretrizes da reforma da Administração Pública, consubstanciadas nos seguintes objetivos gerais:

- Prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes na busca da exigência e da excelência;
- Delimitar as funções que o Estado deve assumir diretamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente;
- Promover a modernização das organizações, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;
- Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos e das responsabilidades, seja dos serviços, seja dos funcionários;
- Apostar na formação e na valorização dos funcionários públicos distinguindo o mérito e a excelência.

Na sequência da publicação das referidas linhas orientadoras, foi incumbido ao Conselho Consultivo da Reforma, na dependência direta do Primeiro-Ministro, a elaboração de propostas e a apresentação de sugestões ou de recomendações, com vista ao aperfeiçoamento da reforma (RCM nº 96/2003, de 30 de julho).

Em 2007, com a publicação do Decreto-Lei nº 153/2007, de 27 de abril foi criada a Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.<sup>37</sup>, sucedendo à anterior UMIC, exercendo a sua atividade sob a tutela e superintendência do Ministro da Ciência, Tecnologia e

---

<sup>35</sup> O Decreto-Lei nº 215/2002, de 22 de outubro, regula o processo de extinção do Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE), nos termos previstos no artigo 2.º da Lei nº 16-A/2002.

<sup>36</sup> Nos termos do Decreto-Lei nº 16/2005, de 18 de janeiro.

<sup>37</sup> Recebeu as atribuições anteriores da UMIC no domínio da administração pública eletrónica, assim como as atribuições do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão e dos Centros de Formalidades de Empresas anteriormente integrados Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento.



Ensino Superior com a missão coordenar as políticas para a sociedade da informação e mobilizá-la através da promoção de atividades de divulgação, qualificação e investigação, promover o desenvolvimento tecnológico e a criação de conhecimento por entidades do sistema científico e tecnológico e por empresas, e estimular o desenvolvimento da Ciência.

A partir de 4 de Janeiro de 2012, a Direção da UMIC passou a ser assegurada pelo Conselho Diretivo da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP, organismo para que, nos termos da nova Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de Dezembro, transitaram todas as atribuições da UMIC no âmbito da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

A Agência para a Modernização Administrativa (AMA), criada em 2007, pelo Decreto-Lei n.º 116/2007, de 27 de abril, recebe as atribuições anteriores da UMIC relativas ao Programa Nacional de Compras Públicas Eletrónicas, que concluiu assim a sua fase de incubação, e as atribuições da Direção Geral do Património relativas a compras públicas e à gestão da frota de veículos do Estado. Atualmente<sup>38</sup>, a AMA, tem por missão identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo (art.º 37º do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de Dezembro).

Por outro lado e segundo um relatório<sup>39</sup> da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), elaborado em 2008, cerca de 90% da Administração Pública portuguesa já disponibiliza serviços *on-line*, salientando que "Em poucos anos, Portugal ultrapassou o desenvolvimento da maioria dos países da OCDE na

---

<sup>38</sup> Em 2011, através do art.º 5º do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de Dezembro, prossegue as atribuições da Presidência do Conselho de Ministros.

<sup>39</sup> Que analisa, pela primeira vez, a simplificação administrativa e a administração eletrónica num contexto nacional. Analisou em concreto o Programa *Simplex*, tendo-o considerado um caso singular no panorama dos países da OCDE, pela sua ambição, objetivos e resultados até àquela data apresentados. Sublinha ainda que o exemplo português poderá ser aproveitado por outros países, particularmente no que respeita a boas práticas de utilização das novas tecnologias.



colocação *on-line* de serviços públicos"<sup>40</sup>, posicionando Portugal em terceiro lugar no que toca ao fornecimento deste tipo de serviços.

O mesmo relatório da OCDE propõe linhas de ação que podem ajudar Portugal, mas também outros países, a melhorar o seu esforço de simplificação administrativa e governo eletrónico, como, por exemplo, o reforço da cadeia de lojas do cidadão e o fortalecimento da cooperação entre os vários ministérios para o trabalho em rede.

### **3.5.1. As reformas administrativas em Portugal – PRACE e PREMAC**

O novo paradigma da Administração Pública (*New Public Management*) em Portugal assenta, como referimos anteriormente, numa cultura de gestão orientada por resultados, e pressupõe a avaliação periódica do planeado (nº 1 do artigo 5.º do Estatuto do Pessoal Dirigente, aprovado pela Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei nº 51/2005, de 30 de abril, e nº 1 do artigo 8.º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública - SIADAP).

No seu âmbito, o ano de 2006 marcou, com a aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) em Conselho de Ministros<sup>41</sup>, o início de uma fase de mudança profunda na Administração Pública Portuguesa, de análise organizacional e de oportunidade para rever todas as missões e competências dos organismos públicos, que abrangeu também as inspeções-gerais, no que toca, sobretudo, à atribuição de competências novas no domínio da fiscalização das entidades da Administração Central do Estado.

---

<sup>40</sup> Informação obtida a partir do *site*: <http://expresso.sapo.pt/servicos-publicos-portugal-com-90-da-administracao-publica-on-line-diz-estudo-da-ocde=f346807#ixzz1wp07pfqx>

<sup>41</sup> O Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de agosto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com concretização maior na Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 30 de março.



Portugal pretendeu com a implementação do PRACE substituir um regime fechado, autoritário e centralista e fortemente intervencionista na economia, por um Estado social sustentável com um sistema democrático que fomenta a autonomia local<sup>42</sup>, alinhado com a política económica europeia onde predominasse a sociedade global e do conhecimento. Ou seja, segundo Carapeto (2007), o Governo tencionou conduzir uma política de modernização da AP que pretendia adaptar a organização, bem como a prestação dos serviços públicos às novas necessidades e exigências dos cidadãos reduzindo ao mesmo tempo o peso da dívida pública.

Esses desafios da globalização e da transição para a sociedade do conhecimento, na era da busca pela informação, originaram complexidade, dinamismo, diversidade e uma interdependência desigual originando uma sociedade que exige a execução de novas tarefas<sup>43</sup> por parte da AP, designadamente, a segurança interna e externa, a prevenção da saúde, a manipulação genética, a sustentabilidade ambiental, as catástrofes naturais, os acidentes laborais, os acidentes de circulação e que só parcialmente podem ser controladas com os mecanismos tradicionais existentes de regulamentação, de inspeção e sanção (Carapeto, 2007).

Com efeito, à função tradicional das inspeções-gerais setoriais – de controlo da legalidade – foram acrescentadas novas e importantes competências inspetivas, designadamente ao nível da auditoria (financeira, de sistemas e de desempenho) e do controlo de mérito (eficiência, eficácia e economia). As medidas do PRACE só se passaram a aplicar formalmente às inspeções-gerais à medida que as respetivas leis orgânicas foram sendo publicadas, em 2006 e 2007.

Contraditoriamente, o Estado ao perder poder com a diminuição da sua capacidade de intervenção, de resolver problemas económicos, ambientais e de insegurança dos cidadãos, continua a ser o recurso indispensável e o mais poderoso para favorecer positivamente as

---

<sup>42</sup> Como forma de descentralizar ao rever as competências entre a Administração Central e Local.

<sup>43</sup> Atualmente são tarefas tidas como essenciais a criação de sistemas de informação e de conhecimento, de observatórios, de sistemas de alerta, dispositivos de coordenação da ação pública, programas de desenvolvimento de competências, campanhas de sensibilização, entre outras, conjugadas com intervenções clássicas.



várias transformações e apesar de ser a instância decisiva, o seu papel mudou<sup>44</sup>, ao assumir funções de articulação e de integração.

O PRACE tendo sido (Carvalho, 2008, p. 251): “uma peça central na estratégia de desenvolvimento do Governo, acabou por se revelar uma janela de oportunidade para que diferentes grupos e indivíduos pudessem fazer vingar as suas representações dos problemas de organização e funcionamento do aparelho administrativo e as alternativas para a sua resolução”.

A estrutura da nossa AP é constituída em função de domínios específicos, traçados na Lei, com processos de comunicação predominantemente verticais e hierárquicos, que encara com uma realidade complexa, diversificada e assente na interdependência dos problemas, que exigem uma resposta suportada em colaborações, alianças e parcerias acordadas, por forma a obter a integração de recursos.

O atual Programa do XIX Governo Constitucional consagra como um dos objetivos centrais a necessidade de reduzir os custos da Administração Central do Estado e de implementar modelos mais eficientes para o seu funcionamento.

Assim os anos 2011 e 2012 ficarão marcados na história da AP portuguesa com o surgimento e a implementação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC)<sup>45</sup>. Pretende-se com este programa a constituição de um alicerce para a promoção da melhoria organizacional da Administração Central e para o ajustamento do peso do Estado aos limites financeiros do País, tendo-se consubstanciado, numa primeira fase, nas medidas de racionalização das estruturas orgânicas da administração direta e indireta do Estado, contemplando uma redução de cinco Ministros e três Secretários de Estado e intentando a consequente extinção de sete ministérios (Finanças, 2011).

---

<sup>44</sup> Os responsáveis locais ganham mais significado e os gestores não estatais assumem funções que até então estavam atribuídas ao Estado.

<sup>45</sup> O Conselho de Ministros aprovou, em reunião de 20 de julho de 2011, as linhas gerais do PREMAC no âmbito do Compromisso Eficiência.



Por estes motivos, o período temporal selecionado para este estudo marcado por duas importantes reformas procura salientar os pontos fortes, o enriquecimento e a modernização em termos de eficiência do serviço prestado pelas entidades responsáveis pelo desempenho do SCI.

Contudo e como salienta Carvalho (2008) a propósito das medidas do PRACE, também agora com a implementação do PREMAC os cortes na despesa pública não vão depender diretamente e tão só do exercício de reestruturação, mas também do sucesso de outros projetos de reforma, como sejam a agilização efetiva dos mecanismos de mobilidade e racionalização de efetivos e dos hipotéticos ganhos de eficiência advindos da introdução dos serviços partilhados. Ou seja, incumbirá à Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GERAP) “o ónus de explorar as janelas de oportunidade deliberadamente criadas pelo PRACE”<sup>46</sup> (Carvalho, 2008, p. 248).

Os resultados mais evidentes obtidos até ao momento prendem-se com a presença e o acompanhamento da Troika<sup>47</sup> em Portugal e traduziram-se na diminuição dos cargos de direção superior, bem como na racionalização dos recursos humanos da AP central, através da aplicação do novo regime jurídico da mobilidade, patente nas novas leis orgânicas e no número de unidades organizacionais antes, pós PRACE, visivelmente reduzido com as medidas do PREMAC.

---

<sup>46</sup> O n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de fevereiro, refere que: “A GERAP tem por objeto: a) A prestação de serviços de suporte à Administração Pública, os quais recebem a designação de serviços partilhados; b) A gestão do pessoal em situação de mobilidade especial (...)”. A mobilidade especial refere-se aos funcionários ou agentes cujos serviços foram alvo de processos de extinção, fusão e reestruturação ou que foram abrangidos por uma racionalização de efetivos (Capítulo III, da Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro).

<sup>47</sup> Equipa composta por uma equipa de consultores, analistas e economistas representantes do Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, responsáveis pela negociação com os países que solicitam um pedido de resgate financeiro, de forma a consolidar as suas contas públicas. Esta equipa desloca-se aos países e analisa exaustivamente as despesas e receitas dos Estados durante algumas semanas, contando com a colaboração dos vários organismos do Estado e dos partidos da oposição, assim como das ordens profissionais e associações de apoio ao consumidor. Após a análise da Troika é elaborado um memorando, onde são apresentadas medidas a executar para estabilizar as contas públicas, os prazos e os montantes de dinheiro que serão entregues ao país. Grécia, Irlanda e Portugal são os três países europeus que solicitaram o resgate financeiro no século XXI.



Segundo Carvalho (2008, p. 249):

“As reformas, por mais que se lhes tente inculcar um pendor gestor, são sempre, inabalavelmente, exercícios políticos<sup>48</sup>, em que as decisões fogem a uma lógica de otimização, para se submeterem a uma lógica mais condizente com os mecanismos de convívio na Polis. (...) a decisão objetiva, racional, ótima, é um ideal que dificilmente se poderá aplicar à complexa e ambígua realidade social. É também um ideal que ensombra o espírito democrático que se deseja que prevaleça na nossa sociedade.

Face à natureza da realidade social, a racionalidade política e o processo de decisão que dela decorre oferecem vantagens não despreciables: a principal consiste no encontrar consensos num mundo intrinsecamente conflituoso e, deste modo, conseguir alcançar uma plataforma em que é possível progredir, ainda que com pequenos passos, porque se conseguiu evitar antagonizar os atores cujas decisões e ações são essenciais à concretização de um dado fim.”

---

<sup>48</sup> É ilusório pensar que os processos de modernização se prendem somente com o desenho e implementação de uma solução para um dado problema. As mudanças que se queiram introduzir na AP estão relacionadas com o controlo do poder e todas as medidas que ataquem os poderes instituídos serão alvo de resistências, pelo que é necessário ter habilidade para gerir as questões técnicas e por ventura, até mais, as questões políticas (Barata, 1998: 14; 2000:12 citado por Carvalho, 2008).



## **O Controlo das Inspeções Setoriais**



#### 4. O Controlo das Inspeções Setoriais

Neste ponto, cabe dar uma breve ideia das principais formas de controlo que são exercidas por organismos exclusivamente orientados para as atividades de inspeção, auditoria e fiscalização, consagradas no Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho, relativamente aos serviços da administração direta e indireta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo.

Segundo o artigo 8º do referido diploma, as ações de inspeção são ordinárias, quando constam de planos anuais elaborados pelo dirigente máximo do serviço inspetivo até 30 de novembro do ano anterior àquele a que respeitam e aprovados pelo membro do Governo responsável pelo serviço, ou extraordinárias, quando se tratam de ações de inspeção determinadas por despacho do membro do Governo responsável pelo serviço de inspeção ou pelo respetivo dirigente máximo, podendo, ambas as ações, assumir as formas específicas de auditoria, inspeção, inquérito, sindicância e averiguações<sup>49</sup>.

O SCI ao ter por objetivo, de entre os princípios éticos de gestão, como sejam, o interesse público, a verificação da legalidade, justiça, imparcialidade, proporcionalidade, transparência, boa-fé e regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão pública dos dinheiros e outros ativos públicos, a conjugação do estatuto orgânico com o regime financeiro é determinante para a definição e implementação do SCI<sup>50</sup>.

No que concerne aos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno, a sua estrutura organizativa deve obedecer

---

<sup>49</sup> Inspeção consiste na verificação da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços com a lei enquanto, que o inquérito destina-se à verificação da legalidade de atos e contratos concretos dos órgão e serviços emergentes de fundada denúncia de quaisquer pessoas singulares ou coletivas ou em resultado de inspeção. Já a sindicância compreende a indagação aos serviços quando existam sérios indícios de eventuais ilegalidades de atos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não possam ser averiguados no âmbito do mero inquérito. Por seu lado as averiguações estão relacionadas com a instrução de processo disciplinar (Médicis, 2012).

<sup>50</sup> Nos termos do art.º 2º do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho; alínea a), nº 2 do art.º 6º da Lei nº 3/2004 e art.º 3º da Lei nº 4/2004, ambas de 15 de janeiro.



aos princípios e normas por que se rege a organização da administração direta do Estado, nos termos da Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro.

Por outro lado, as Inspeções devem beneficiar também de um ambiente de controlo propício, consubstanciado na elaboração dos instrumentos de gestão, designadamente, plano de atividades, relatório anual de atividades, bem como o balanço social, à semelhança do estatuído no art.º 49º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, do art.º 9º do Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho e, nas alíneas a) e c) do nº 1, do art.º 7º da Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro. Pois, enquanto serviços públicos devem guiar-se por objetivos concretos e mensuráveis, num ciclo anual de produção, cujo grau de cumprimento é medido através dos resultados alcançados e bem assim do desvio verificado, atendendo às metas previamente definidas, conforme estatuído na RCM nº 53/2004, de 21 de abril.

Segundo o nº 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei nº 183/96, de 27 de setembro, cada serviço da Administração Pública Central deve obrigatoriamente elaborar, anualmente, o respetivo relatório de atividades<sup>51</sup>, discriminando os objetivos atingidos, o grau de realização dos programas e os recursos utilizados. Assim, neste estudo, suportamo-nos para a análise dos recursos utilizados, no período 2006-2011, da informação espelhada nos instrumentos de gestão anuais, designadamente, planos de atividade, Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), relatórios de atividades e balanços sociais, homologados pelas respetivas tutelas<sup>52</sup>. Também o art.º 5º do referido diploma sublinha que o Secretariado para a Modernização Administrativa deve disponibilizar aos serviços e organismos, a título indicativo, instrumentos de apoio à elaboração do plano e relatório anuais, bem como um modelo de extrato de divulgação do relatório anual de atividades.

---

<sup>51</sup> Nos termos do nº 4 do mesmo artigo e diploma legal, o relatório anual de atividades deve ficar concluído e ser submetido a aprovação ministerial até 31 de março do ano seguinte a que respeita.

<sup>52</sup> De acordo com o Decreto-Lei nº 183/96, de 27 de setembro, todos os serviços e organismos da administração pública central, institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos deverão obrigatoriamente elaborar planos e relatórios anuais de atividades. Por outro lado, a divulgação pública desta informação não só permitirá que os cidadãos, contribuintes e demais interessados estejam mais informados sobre a situação das entidades do Estado, como igualmente servirá para que, numa sociedade plural, haja um maior escrutínio da opinião pública sobre as estruturas de governo e o desempenho, designadamente do setor empresarial do Estado, como refere a Resolução nº 49/2007, de 28 de março.



Apesar das tecnologias de informação e comunicação terem revolucionado nas últimas décadas os serviços públicos, ao imperar hoje a importância da partilha de informação entre os serviços deseja-se que, em algumas áreas (v.g. Justiça e Finanças), seja um auxílio e um meio que permita a sua extensão às inspeções-gerais, que por diversos motivos, de entre os quais a segurança da informação e a confidencialidade, continuam a resistir à mesma.

Também no decurso deste estudo foram estabelecidos contactos com os inspetores-gerais, no sentido de confirmar a inexistência de linhas orientadoras no sentido da uniformização da apresentação do plano de atividades e dos resultados das atividades das inspeções-gerais, por parte do então Gabinete da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, informação confirmada pelos mesmos.

Por outro lado, como refere o preâmbulo da RCM nº 53/2004<sup>53</sup>, de entre as características exigidas à AP (em nome do desenvolvimento do país), que se estendem aos órgãos de controlo setorial, destaca-se o ser norteada por objetivos de serviço ao cidadão, às comunidades e às empresas (com qualidade), estruturada segundo modelos flexíveis, dirigida com responsabilidade e dispondo de recursos humanos mobilizados e qualificados (motivados). E sobre esta última característica significa que, para atingir a otimização torna-se necessária a eficiência no consumo dos recursos.

Limitemo-nos, em seguida, a uma breve seriação seletiva<sup>54</sup> das estruturas de controlo interno e à análise detalhada da utilização dos recursos humanos e financeiros<sup>55</sup> (orçamentais) fixados no QUAR de cada uma delas. Pretende-se assim, espelhar a sua concretização nos respetivos instrumentos de gestão (plano de atividades, relatórios de

---

<sup>53</sup> Que aprova a operacionalização da reforma da AP, áreas de atuação e metodologias de aplicação.

<sup>54</sup> Nuns casos trata-se de instâncias de fiscalização (verificação da correção e legalidade) em outros de auditoria (verificação e apreciação de correção e realidade do trabalho contabilístico no seu objeto – económico, real financeiro), de inspeção (legalidade ou conveniências), ou de garantia de legalidade prévia ou sucessiva).

<sup>55</sup> De referir que as receitas das inspeções setoriais têm em regra pouca expressão financeira e são na sua maioria provenientes das transferências do Orçamento do Estado para fazer face ao orçamento de funcionamento, acrescido, em alguns casos, da venda de publicações e da cobrança dos custos de reprodução de certidões e outros documentos administrativos.



atividades e balanços sociais), no período 2006-2011, assinalando as taxas de realização face ao disponibilizado (vd. Anexo IX):

- **Ministério das Finanças** – Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro

- ✓ **Direção-Geral do Orçamento (DGO)** - Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de março

A origem da Direção-Geral do Orçamento é uma instituição que remonta há cerca de 150 anos, com a anterior designação de Direção-Geral da Contabilidade Pública, e que tem procurado pautar a sua atividade por critérios de rigor e eficiência, num constante aperfeiçoamento capaz de responder às novas exigências da gestão financeira no âmbito das políticas económico-sociais<sup>56</sup>. Ocupa, por esse motivo, uma posição de importância privilegiada no âmbito do SCI da administração financeira do Estado, atuando ao nível do controlo estratégico, de carácter horizontal relativamente a toda a administração, e contribuindo para a realização das metas traçadas nos instrumentos previsionais, designadamente no Orçamento do Estado.

Além de responsável administrativa pela preparação e execução do Orçamento do Estado, a DGO exerce uma importante função de controlo preventivo das despesas públicas orçamentais, avaliando a respetiva legalidade e cabimento (bem como a pertinência económico-financeira) através de operações integradas no processo de liquidação e escrituração das despesas orçamentais e também mediante a conferência e registo sucessivo das operações relativas à receita orçamental. Ordenada uma despesa orçamental, as Delegações da Contabilidade Pública verificavam a sua legalidade e cabimento, sem o que ela não poderia ser paga; com a Reforma da Contabilidade Pública essa fiscalização passou a ser em regra *a posteriori*<sup>57</sup>.

Foi com a anterior Lei Orgânica, configurada no Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de novembro, que a DGO se integrou no SCI da administração financeira do Estado e passou a realizar

---

<sup>56</sup> Informação retirada do *site* institucional: <http://www.dgo.pt/dgo/Paginas/Missao-e-Visao.aspx>

<sup>57</sup> Informação obtida a partir do *site* institucional: <http://www.dgo.pt/dgo/Paginas/Breve-Historia.aspx>



auditorias internas no âmbito da administração financeira do Estado<sup>58</sup>, atribuição que foi extinta com a publicação do Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de março, deixando a DGO de exercer atividade inspetiva. A Portaria n.º 346/2007, de 30 de março, veio definir a estrutura interna desta Direção-Geral: 1 diretor-geral, 4 subdiretores-gerais, 8 direções de serviço e redução de 14 delegações para 6 delegações<sup>59</sup> (vd. Anexo X).

No entanto, e apesar da elaboração do relatório de atividades ser obrigatória<sup>60</sup>, entre outros instrumentos de gestão, para todos os serviços e organismos da Administração Central o mesmo só começou a ser disponibilizado no *site* institucional da DGO desde junho de 2012.

Não obstante, segundo o Relatório de Atividades de 2010<sup>61</sup>, a despesa global da DGO<sup>62</sup> atingiu nesse ano o montante de M€ 9,8, o que representa uma diminuição de 4,5% face ao valor registado em 2009. Refere o mesmo relatório, relativamente às despesas efetuadas no período de 2008 a 2010, por grupo de despesa, que a tendência de redução das despesas com pessoal se manteve, apesar da DGO referir que houve, em 2010, recrutamentos efetuados, face à saída de efetivos da Direção-Geral por via de aposentação, já que estes últimos auferiam ordenados superiores.

Quanto ao Balanço Social de 2011 revela que a Direção-Geral dispunha, em 2007 de uma elevada taxa de efetivos com mais de 54 anos, faixa etária elevada que se verificou durante vários anos, e que naturalmente justificou o elevado número de aposentações e, sem o recrutamento de novos funcionários provocou um acentuado decréscimo do número de trabalhadores, ao longo desse período, como ilustra a figura a seguir (DGO, 2011):

---

<sup>58</sup> Conforme refere o n.º 2 do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de novembro.

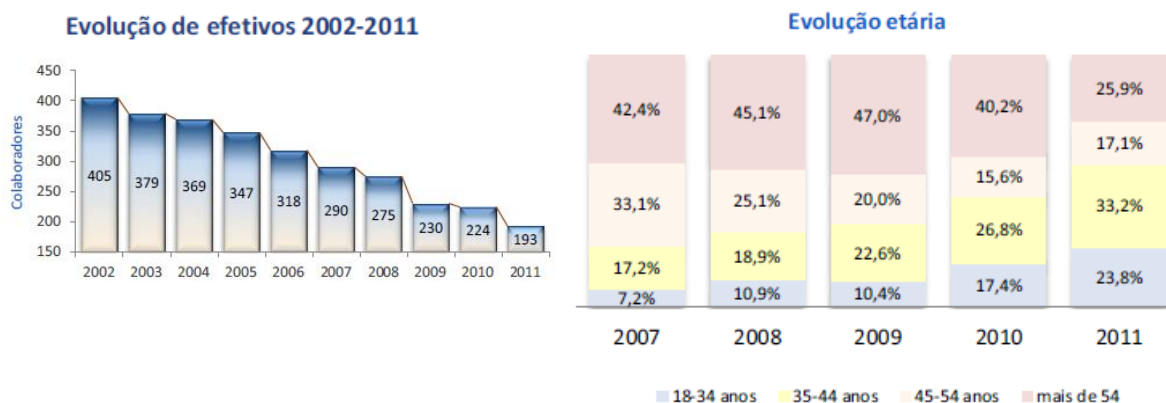
<sup>59</sup> Informação obtida a partir do *site* institucional: [www.dgo.pt](http://www.dgo.pt).

<sup>60</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 183/96 de 27 de setembro, o relatório de atividades deve discriminar os objetivos atingidos, o grau de realização dos programas e os recursos utilizados.

<sup>61</sup> O relatório mais recente disponibilizado.

<sup>62</sup> Funcionamento e PIDDAC, incluindo as componentes nacional e comunitária.

**Figura 1 – Recursos humanos em 31/dez/2010**



Fonte: Balanço Social de 2011, p. 4, 5.

Conforme se constata, no decénio 2002 a 2011, o número global de efetivos decresceu significativamente, apesar do Balanço Social não expurgar os funcionários que até 2007 estiveram afetos às ações de controlo, no âmbito do setor público administrativo, sobre todos os serviços e organismos da Administração Central (n.º 2, do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de novembro).

- ✓ **Inspeção-Geral da Administração-Pública (IGAP)** - Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de outubro

A Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP), criada pelo Decreto-Lei n.º 220/98, de 17 de julho, funcionou inicialmente na dependência direta do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública. Esta organização foi responsável pelo controlo estratégico e auditoria de gestão de todos os serviços públicos e das políticas de modernização, racionalização e simplificação de procedimentos, em articulação com as inspeções sectoriais existentes em cada departamento governamental.

Por outro lado, a IGAP foi o garante do controlo do cumprimento da legislação estatutária do funcionalismo público, da qualidade dos serviços públicos prestados e da modernização administrativa em geral, assim como o avaliador do próprio funcionamento eficiente da



AP, numa altura em que a estratégia de retirada da intervenção estatal e abertura à iniciativa privada afastaram da administração direta do Estado alguns serviços prestados ao cidadão, pressupondo, desse modo, o reforço dos mecanismos de controlo.

Contudo, em 2006, a IGAP viu extinta a sua atividade, através do Decreto-Lei nº 205/2006<sup>63</sup>, de 27 de outubro, tendo sido as suas atribuições integradas na Inspeção-Geral de Finanças.

✓ **Inspeção-Geral de Finanças (IGF)** – Decreto-Lei nº 96/2012, de 23 de abril

A Inspeção-Geral de Finanças é a inspeção setorial com maior longevidade de existência, foi criada em 1930, pelo Decreto nº 18177, de 8 de abril, em substituição da Inspeção da Fazenda Pública e do Corpo de Fiscalização Superior das Contribuições e Impostos, na sequência da reestruturação operada na direção-Geral das Contribuições e Impostos, desde a sua origem na dependência direta do Ministro das Finanças.

Em 1998, com a alteração da Lei Orgânica de 1989, introduziu-se na IGF um novo modelo de funcionamento interno através da redefinição das áreas de coordenação e de intervenção operacional, e maior flexibilidade na afetação de recursos, por forma a otimizar a estrutura e a gestão - Decreto-Lei nº 249/98, de 11 de agosto. Neste sentido, é extinta a estrutura departamentalizada por serviços até então existente, institucionaliza-se um quadro único de pessoal, são contextualizadas as áreas de especialização técnica e é definido um modelo de organização operacional flexível e assente nas necessidades de execução do plano de atividades.

É criado o SCI de carácter horizontal relativamente a toda a AP, em que se atribui à IGF, a par do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e da Direção do Orçamento, o controlo estratégico da administração financeira do Estado, conforme referido no ponto 2.3, que compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial com

---

<sup>63</sup> Alínea d) do nº 2 do art.º 33º.



especial incidência na verificação da legalidade, regularidade financeira e boa gestão e utilização dos recursos públicos, bem como a presidência do respetivo Conselho Coordenador.

Posteriormente, em 2007, com a Reforma da Administração Central do Estado (PRACE)<sup>64</sup>, a IGF vê reforçadas as suas atribuições, recebendo as que pertenciam às extintas Inspeção-Geral da Administração Pública e Direção de Auditoria da DGO.

Redefine-se como missão da IGF assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade, auditoria financeira e de gestão e a avaliação de serviços, organismos, atividades e programas, bem como o apoio técnico especializado ao Ministro das Finanças. E altera-se o modelo de estrutura orgânica, para uma estrutura mista, matricial e hierárquica, na qual as atividades são essencialmente direcionadas para a missão.

Assim, na sequência da extinção da Inspeção-Geral da Administração Pública, a função fiscalizadora da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) surge em 2007 reforçada com a integração, no âmbito das suas atribuições, do controlo estratégico e da auditoria de gestão, nos domínios da organização, gestão e funcionamento dos serviços, das medidas de gestão, qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos e das políticas de modernização e racionalização dos procedimentos e qualidade dos serviços, sendo um serviço da administração direta com uma experiência adquirida e um historial de contributos para o desenvolvimento de uma verdadeira cultura do controlo das finanças públicas de defesa da legalidade, regularidade e boa gestão financeira dos fundos públicos, nacionais e comunitários, que importa preservar e consolidar – Decreto-Lei nº 79/2007, de 29 de março.

Nos termos da Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública definida pelo Decreto-Lei nº 205/2006, de 27 de outubro, a IGF é um serviço do Ministério

---

<sup>64</sup> Criada pelo Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho.



das Finanças integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que funciona na direta dependência do Ministro das Finanças<sup>65</sup>.

Nos últimos 5 anos seguiu o modelo de estrutura vertido na Lei Orgânica consagrada no Decreto-Lei nº 79/2007, de 29 de março que, com exceção de alguns artigos, veio substituir o Decreto-Lei nº 249/98, de 11 de agosto. A este propósito refira-se também a Portaria nº 344/2007, de 30 de março, que aprovou a estrutura nuclear da IGF.

### Quadro 1 – Missão e atribuições da IGF (2007)

Missão	Atribuições
Assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado àquele Ministério.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Exercer a auditoria e o controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas públicas e na realização das despesas públicas, nacionais e comunitárias;</li><li>• Proceder a ações sistemáticas de auditoria financeira, incluindo a orçamental com a colaboração da Direcção-Geral do Orçamento, de controlo e avaliação dos serviços e organismos, atividades e programas da administração financeira do Estado;</li><li>• Presidir ao conselho coordenador do sistema de controlo interno;</li><li>• Exercer as funções de autoridade de auditoria e desempenhar as funções de interlocutor nacional da Comissão Europeia nos domínios do controlo financeiro e da proteção dos interesses financeiros relevados no Orçamento Comunitário;</li><li>• Avaliar e controlar o cumprimento da legislação que regula os recursos humanos da Administração Pública.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 79/2007, de 29 de março

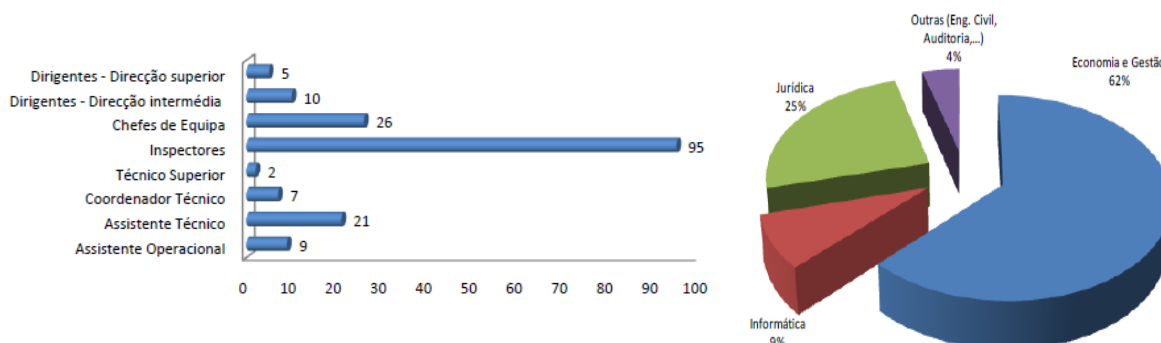
Segundo o Relatório de Atividades do ano 2010, o número de trabalhadores da carreira especial de inspeção (vd. Anexo IX) em exercício efetivo na IGF é muito variável devido à existência de um grande número de trabalhadores em atividade noutras organizações (cerca de 1/3).

Trata-se de uma organização, com grande nível de tecnicidade, constituída maioritariamente por pessoal licenciado com formação académica diversificada, onde se destacam os inspetores, como se observa no gráfico seguinte:

<sup>65</sup> Para a prossecução da sua missão, a IGF com sede em Lisboa, dispõe de um Centro de Apoio Regional no Porto.



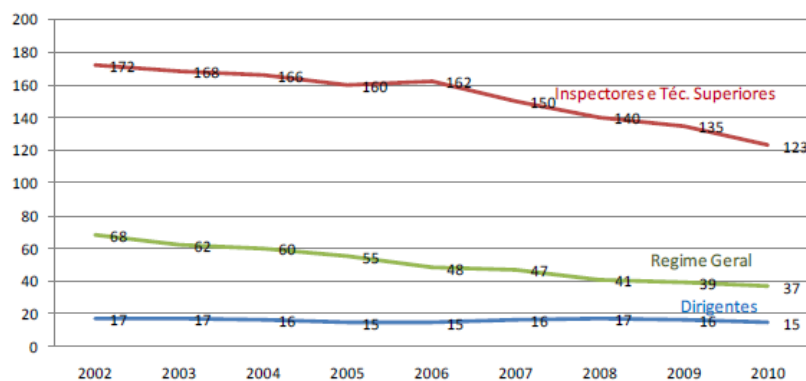
**Figura 2 – Recursos Humanos em 31/dez/2010**



Fonte: Relatório de Atividades de 2010, p. 17, 20.

No período entre 2002 e 2010, a IGF tem sofrido uma acentuada diminuição do número de recursos humanos, principalmente na carreira de inspeção, devido a aposentação, comissões de serviço, mobilidade especial, licença para acompanhamento de cônjuge e outros. Já no que se refere aos regressos devem-se a cessações de comissões de serviço no exterior.

**Figura 3 – Recursos humanos em 31/dez/2010**



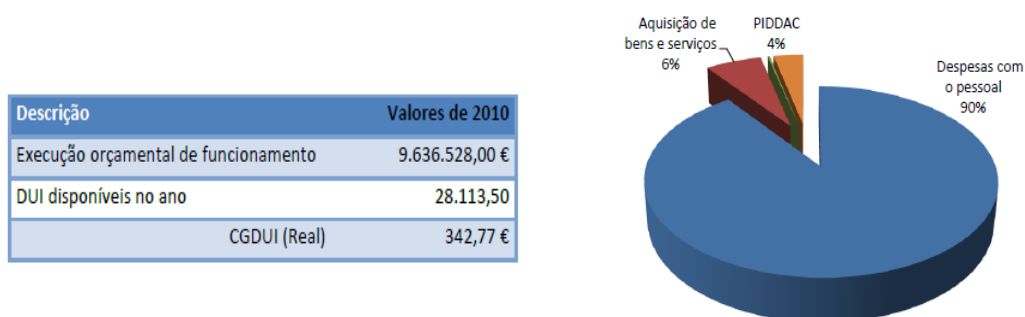
Fonte: Relatório de Atividades de 2010, p. 18.

No que se refere ao orçamento para a IGF no período de análise considerado (2006-2011), a dotação corrigida após a Lei do Orçamento de Estado (LOE) e do Decreto-Lei de execução orçamental tem vindo a manter-se sem grandes alterações, bem como a taxa de realização global do seu orçamento, face aos números constantes do quadro Anexo IX, sendo de destacar que 90% deste orçamento é gasto em despesas com o pessoal.



De salientar que a partir dos sistemas de informação da IGF é possível quantificar e avaliar, ainda que globalmente, os custos com cada projeto ou ação, incluindo também os custos indiretos repartidos (vencimentos, instalações, comunicações, entre outros). Para este efeito foi desenvolvido um indicador global de recursos afetos que se considera mais expressivo e adequado, designado por Custo Global do Dia Útil de Inspeção (CGDUI), que consiste na divisão do orçamento de funcionamento da IGF pelo número total de dias úteis de inspetor (DUI) disponíveis em cada ano na IGF (IGF, 2011). Em 2010, o valor final do CGDUI foi de 342,77€, como se mostra no mapa seguinte:

**Figura 4 – Orçamento da IGF em 2010**



Fonte: Relatório de Atividades de 2010, p. 27.

Mais recentemente, a IGF com a nova orgânica, publicada através do Decreto-Lei nº 96/2012, de 23 de abril, readquiriu competências acrescidas, perdidas com a extinção do Decreto-Lei nº 249/98, de 11 de agosto, ao fundir a Inspeção-Geral da Administração Local na Inspeção-Geral de Finanças pelo Decreto-Lei nº 117/2011, de 15 de dezembro, diploma que aprova a Lei Orgânica do Ministério das Finanças, procedendo ao respetivo ajustamento das atribuições<sup>66</sup>, conforme evidencia o quadro a seguir (vd. Anexo XI):

<sup>66</sup> De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei nº 96/2012, de 23 de abril, publicado no Diário da República, 1ª Série, nº 80, de 23 de abril de 2012, p. 2263.



**Quadro 2 – Missão e atribuições da IGF (2012)**

Missão	Atribuições (atuais)
Assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado, abrangendo todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica, e empresarial, bem como dos setores privado e cooperativo, neste caso quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia ou quando se mostre indispensável ao controlo indireto de quaisquer entidades abrangidas pela sua ação.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Exercer, no âmbito da administração financeira do Estado, a auditoria e o controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas públicas e na realização das despesas públicas, nacionais e europeias;</li><li>• Proceder a ações sistemáticas de auditoria financeira, incluindo a orçamental, com a colaboração da Direção-Geral do Orçamento, de controlo e avaliação dos serviços e organismos, atividades e programas da administração financeira do Estado, com especial incidência nas áreas da organização, gestão pública, funcionamento e recursos humanos, visando a qualidade e eficiência dos serviços públicos;</li><li>• Presidir ao Conselho Coordenador do sistema de controlo interno, bem como elaborar o plano estratégico plurianual e os planos de ações anuais para efeitos da Lei de Enquadramento Orçamental;</li><li>• Exercer as funções de autoridade de auditoria e desempenhar as funções de interlocutor nacional da Comissão Europeia nos domínios do controlo financeiro e da proteção dos interesses financeiros relevados no Orçamento Europeu.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 96/2012, de 23 de abril.

✓ **Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL) – Decreto-Lei nº 326-A/2007, de 28 de setembro**

Em Portugal, no período político anterior ao 25 de abril de 1974 (Estado Novo), as autarquias locais estavam sujeitas a uma Inspeção Administrativa, integrada na Direção-Geral de Administração Local, a qual, para além de uma tutela de legalidade, destinada a verificar se os seus atos estavam em conformidade com a lei<sup>67</sup>, exercia também uma tutela de mérito e diretiva, averiguando se as decisões eram as mais convenientes, orientando e dando instruções<sup>68</sup>. Nesse período não existia Administração Local verdadeiramente autónoma, uma vez que os presidentes e vice-presidentes nas Câmaras Municipais eram nomeados pelo Governo e as suas competências refletiam essa realidade<sup>69</sup>.

Com o regime democrático nascido em 1974 as autarquias locais adquiriram uma verdadeira autonomia, passando os seus órgãos a ser eleitos pelos cidadãos nelas residentes

<sup>67</sup> Conforme o disposto no art.º 372º do Código Administrativo.

<sup>68</sup> De acordo com o disposto nos artigos nºs 372º, 373º, 377º e 378º, nº 1, do Código Administrativo.

<sup>69</sup> Informação retirada do *site* institucional: [www.igal.pt](http://www.igal.pt) ou mais recentemente <http://www.acessibilidade.gov.pt/accessmonitor/dir/see/?cD02fG89aW1nfHM9MTQ3NXx2PXBhZ2U>



e com a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, a tutela administrativa foi limitada à verificação da legalidade das decisões dos órgãos autárquicos, efetuada pela Inspeção-Geral da Administração Interna e sob a superintendência conjunta dos Ministérios da Administração Interna e das Finanças, regime legal que veio a ser consagrado pela constituição da República Portuguesa pela Revisão constitucional de 1982 (site da IGAL).

A Inspeção-Geral da Administração Interna, inicialmente, acumulou essas funções com a inspeção dos serviços do respetivo ministério e empresas públicas por ele tuteladas. Mais tarde o exercício da tutela inspetiva do Governo sobre as Autarquias Locais foi cometido à Inspeção-Geral da Administração do Território (IGAT), criada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho.

Em 1998 com a publicação do Decreto-Lei n.º 249/98, de 11 de agosto, conforme referimos atrás, a atividade das autarquias locais passou a ser controlada pela IGF.

Mais tarde com a aprovação da Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro, a IGAT passou a ser designada por Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL) verificando-se, conforme resulta do PRACE, uma redefinição da sua missão, como serviço de tutela inspetiva do Governo sobre as Autarquias Locais e entidades equiparadas<sup>70</sup>, a qual passou a compreender, entre outros, o controlo sobre os respetivos órgãos, a estrutura e funcionamento dos serviços, a gestão dos recursos humanos, o ordenamento do território, urbanização e edificação, as obras públicas, fornecimentos e concessões e o setor empresarial local.

O Decreto-Lei n.º 326-A/2007, de 28 de setembro, constituiu até 2012 a Lei Orgânica da IGAL, que esteve integrada, no período 2007-2011, na Presidência do Conselho de Ministros<sup>71</sup>, sob a tutela do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma

---

<sup>70</sup> Setor empresarial local e diversas formas de associações de municípios e freguesias.

<sup>71</sup> De acordo com o disposto no art.º 10º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho e art.º 15º da Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro.



Administrativa, por subdelegação de competências do Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares<sup>72</sup>, por delegação de competências do Primeiro-Ministro<sup>73</sup>.

A sua atividade era regulada, mais diretamente pelo regime jurídico da tutela administrativa (Lei nº 27/96, de 1 de agosto) pelo regime jurídico da atividade de inspeção (Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho) e pelas Normas e Procedimentos Técnicos dos Processos Inspetivos<sup>74</sup>. A IGAL era um organismo dotado, unicamente, de autonomia administrativa, sendo o financiamento da sua atividade suportado pelas dotações provenientes do Orçamento do Estado (vd. Anexo XII):

### Quadro 3 – Missão e atribuições da IGAL

Missão	Atribuições
Assegurar o exercício da tutela administrativa e financeira a que se encontram constitucionalmente sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, no âmbito das competências legalmente cometidas ao Governo.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Efetuar ações inspetivas, inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços das autarquias locais e entidades equiparadas;</li><li>• Propor a instauração de processos disciplinares resultantes da atividade inspetiva;</li><li>• Contribuir para a boa aplicação das leis e regulamentos, instruindo os órgãos e serviços das autarquias locais sobre os procedimentos mais adequados;</li><li>• Colaborar, em especial com a DGAL e com as CCDR, na aplicação da legislação respeitante às autarquias locais e entidades equiparadas;</li><li>• Assegurar a ação inspetiva no domínio do ordenamento do território, em articulação funcional com a Inspeção-Geral do Ambiente e Ordenamento do Território.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 202/2006, de 27 de outubro.

Em 31 de dezembro de 2010 e à semelhança do ano anterior, a IGAL dispunha de 31 inspetores, num total de 62 efetivos em funções, para assegurar a execução das suas atividades. No Relatório de Atividades de 2009 da IGAL revela um desvio entre as unidades equivalentes de recursos humanos planeados e as unidades equivalentes de recursos humanos executados em resultado de ausências por doença e da relação

<sup>72</sup> Nos termos do Despacho nº 10236/2011, publicado no Diário da República, 2ª Série, nº 157, de 17 de agosto de 2011.

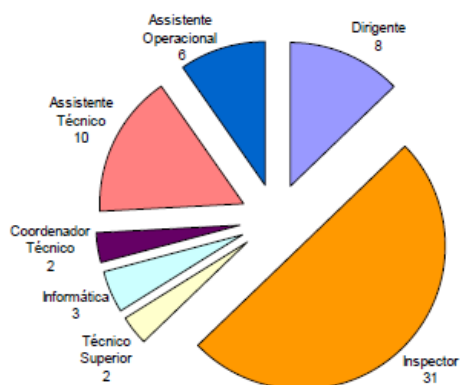
<sup>73</sup> Segundo o Despacho nº 9163/2011, publicado no Diário da República - 2ª Série, nº 138, de 20 de julho de 2011.

<sup>74</sup> Publicadas pelo Despacho nº 16 174/2000 (2ª série), no Diário da República, II Série, nº 183, de 9 de agosto de 2000.



saídas/entradas de efetivos, tendo no entanto sido, garantida a superação dos objetivos operacionais (IGAL, 2009):

**Figura 5 – Recursos humanos da IGAL**



IGAL	2008	2009	2010
Total de efetivos	68	63	60
Nº de inspetores	36	31	31

O maior número de efetivos concentra-se na carreira de inspetor, na qual se tem verificado uma redução acentuada de efetivos, nos últimos anos, essencialmente por motivo de aposentação e que face aos valores anualmente aprovados para o orçamento de funcionamento da IGAL, não tem sido possível dotar/reforçar o Serviço de recursos humanos, como seria desejável.

Fonte: Relatório de Atividades de 2009, p. 21 e quadro adaptado do Relatório de Atividades de 2010.

A proposta inicial de orçamento de funcionamento apresentada para 2010 foi de M€ 4,9 menos M€ 1 que no ano de 2009 (M€ 5,9), no pressuposto de que iria ocorrer o recrutamento de 30 inspetores, 5 técnicos superiores, 3 assistentes técnicos e 2 assistentes operacionais, no entanto porém, o *plafond* atribuído à IGAL, foi somente de M€ 3<sup>75</sup>.

A taxa de execução financeira atingiu 96,68% em 2010 e 93% em 2009, em resultado de um esforço da contenção de despesa. De salientar que à semelhança das outras entidades de controlo, os encargos com pessoal representaram 92,79% do valor global do orçamento de funcionamento.

▪ **Presidência do Conselho de Ministros (PCM)**

- ✓ **Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros - Decreto-Lei nº 4/2012, de 16 de janeiro**

A Presidência do Conselho de Ministros, abreviadamente designada por PCM, é o departamento central do Governo que inclui na sua orgânica, entre outros serviços, a

<sup>75</sup> Em cada ano.



Secretaria Geral (SG), um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa e que depende do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar.

O plano de redução e melhoria da Administração Central (PREMAC) ao colocar em prática o Compromisso Eficiência pelo XIX Governo Constitucional, determina que as leis orgânicas dos ministérios devem traduzir organizações que reflitam a supressão de estruturas e de níveis hierárquicos, com base na avaliação das atribuições da Administração Central do Estado. Neste quadro, a Secretaria Geral do Ministério da Cultura fundiu-se com a Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) e este serviço passou a assumir atribuições antes prosseguidas pelo Centro Jurídico (CEJUR)<sup>76</sup>. O quadro seguinte resume a sua missão e atuais competências (vd. Anexo XIII):

**Quadro 4 – Missão e atribuições da SG da PCM (2012)**

Missão	Atribuições
Assegurar e coordenar o apoio jurídico, informativo, técnico e administrativo à PCM, bem como as funções de inspeção e auditoria, através da apreciação da legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos da PCM.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prestar ao Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro, ministros e aos demais membros do Governo integrados na PCM a assistência técnica, jurídica e administrativa que lhe seja solicitada;</li><li>• Gerir a documentação e informação técnicas, assegurando o funcionamento de centros de documentação e arquivos dos gabinetes dos membros do Governo integrados na PCM e da SG;</li><li>• Realizar ações de inspeção e auditoria aos serviços e organismos integrados na PCM ou sujeitos à tutela e superintendência dos membros do Governo integrados na PCM, com exceção dos serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da cultura.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 4/2012, de 16 de janeiro.

Até 15 de janeiro de 2012 era no Decreto-Lei nº 161/2007, de 3 de maio, que estavam definidos os modelos organizacionais dos serviços que integravam a estrutura da PCM,

<sup>76</sup> O Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros (CEJUR) é responsável por assegurar a organização, a indexação e o carregamento da base de dados central PCMLEX, em colaboração com a Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública e a Direção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Entre as suas atribuições englobam-se a gestão do DIGESTO – Sistema Integrado para o Tratamento da Informação Jurídica, assegurando o tratamento da informação jurídica e a difusão de informação legislativa e jurídica de base, e a administração da PCMLEX, garantindo a existência de um serviço de tratamento de informação legislativa.



concretamente da sua Secretaria Geral, com a respetiva missão e atribuições (vd. Anexo XIII):

**Quadro 5 – Missão e atribuições da SG da PCM (2007)**

Missão	Atribuições
Assegurar e coordenar o apoio jurídico, informativo, técnico e administrativo à PCM.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prestar ao Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro, ministros e aos demais membros do Governo integrados na PCM a assistência técnica, jurídica e administrativa que lhe seja solicitada;</li><li>• Assegurar a elaboração do orçamento de funcionamento e do orçamento de investimento da PCM, bem como acompanhar a respetiva execução;</li><li>• Realizar ações de inspeção e auditoria aos serviços e organismos integrados na PCM ou sujeitos à tutela dos membros do Governo integrados na PCM.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 161/2007, de 3 de maio.

De referir que, o Despacho nº 15056/2008 do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, de 30 de maio, criou a Equipa Multidisciplinar de Auditoria e Inspeção com objetivo assegurar as ações de inspeção e auditoria aos serviços, e organismos integrados na Presidência do Conselho de Ministros ou sujeitos à tutela dos membros do Governo, integrados na mesma (vd. Anexo XIII).

Já anteriormente, no quadro das orientações definidas pelo PRACE e dos objetivos do Programa do Governo no tocante à modernização administrativa e à melhoria da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, importou concretizar o esforço de racionalização estrutural consagrado no Decreto-Lei nº 202/2006, de 27 de outubro, que aprovou a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (vd. Anexo XIII).

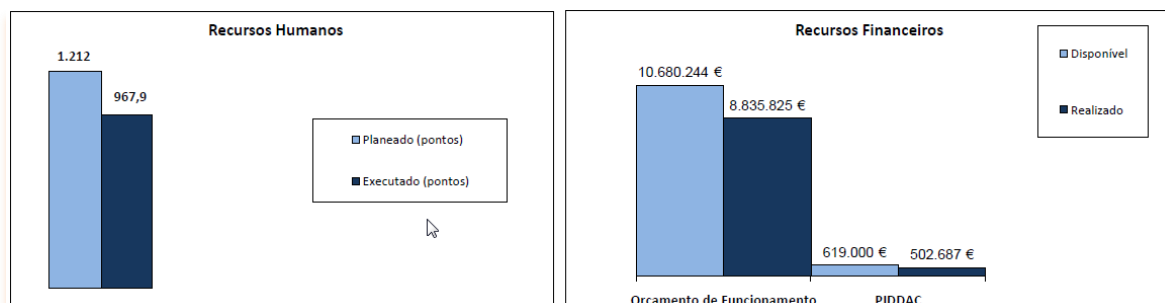
**Quadro 6 – Missão e atribuições da SG da PCM (2006)**

Missão	Atribuições
Assegurar e coordenar o apoio jurídico, informativo, técnico e administrativo à PCM.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prestar ao Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro, ministros e aos demais membros do Governo integrados na PCM a assistência técnica, jurídica e administrativa, assegurando ainda todo o apoio informativo, técnico, administrativo e documental às entidades e serviços integrados na PCM;</li><li>• Promover objetivos de modernização e simplificação da atividade administrativa;</li><li>• Realizar ações de inspeção e auditoria aos serviços e organismos integrados na PCM ou sujeitos à tutela dos membros do Governo integrados na PCM.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 202/2006, de 27 de outubro.

Entre 2008 e 2010, o número total de efetivos na SG sofreu uma redução de cerca de 6%, contrariando a tendência crescente da dotação orçamental atribuída (SGPCM, 2011):

**Figura 6 – Recursos humanos e financeiros da SGPCM em 2010**



Fonte: Relatório de Atividades da SGPCM de 2010, p.14.

Do ano 2009 para 2010 houve um decréscimo de trabalhadores de cerca de -3,78% (m€ 194), o que veio recuperar a tendência dos anos anteriores, que era no sentido de reforçar a composição qualitativa do efetivo em favor dos técnicos superiores e em desfavor dos operacionais.

Ainda de acordo com o RA de 2009, nesse ano assistiu-se de igual modo à consolidação do papel da SGPCM enquanto órgão de controlo ministerial inserido no SCI da administração financeira do Estado, e membro do respetivo Conselho Coordenador, traduzindo-se a mesma, nomeadamente, na participação nas respetivas reuniões e colaboração nas diversas secções especializadas do respetivo Conselho Coordenador.

- ✓ **Inspecção-Geral das Atividades Culturais (IGAC)** – art.º 23 do Decreto-Lei nº 126-A/2011, de 29 de dezembro

No contexto do PREMAC e de acordo com a al. f), nº 1 do art.º 4º do Decreto-Lei nº 126-A/2011, de 29 de dezembro, ficou determinado que integra a administração direta do Estado, ainda no âmbito da PCM, a Inspecção-Geral das Atividades Culturais (vd. Anexo XIV).



### Quadro 7 – Missão e atribuições da IGAC (2011)

Missão	Atribuições
Controlar e auditar os serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da cultura e fiscalizar e superintender na proteção do direito de autor, dos direitos conexos e dos recintos e espetáculos de natureza artística.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar auditoria técnica, financeira e de gestão aos serviços e organismos dependentes ou sob tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área da cultura;</li><li>• Exercer a atividade de supervisão, fiscalização e monitorização na área do direito de autor, dos direitos conexos, dos espetáculos e dos recintos e espetáculos de natureza artística;</li><li>• Promover e assegurar, nos termos da lei, o registo, a classificação e a autenticação de obras e de conteúdos culturais;</li><li>• Assegurar a certificação das atividades na área dos recintos e espetáculos de natureza artística, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outras entidades.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 126-A/2011, de 29 de dezembro e Decreto Regulamentar nº 43/2012, de 25 de maio.

Anteriormente, em 2010, o Decreto Regulamentar nº 3/2010, de 23 de junho, aprovou a orgânica da Inspeção-Geral das Atividades Culturais. A orgânica da IGAC fundamentava-se nos princípios orientadores da organização e funcionamento dos serviços da administração direta do Estado, preconizados pelo XVII Governo Constitucional, tal como especialmente concebidos no PRACE, “aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de agosto - e na linha das orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, de 21 de abril, designadamente no que reporta ao reforço das competências de inspeção e auditoria aos serviços e organismos do Ministério da Cultura ou sujeitos à tutela ou superintendência do respetivo Ministro”<sup>77</sup>.

Com a Lei Orgânica do Ministério da Cultura, corporizada no Decreto-Lei nº 215/2006, de 27 de outubro, a IGAC<sup>78</sup>, vê reforçadas as suas competências na componente de auditoria normativa, financeira, de desempenho e técnica (vd. Anexo XIV).

<sup>77</sup> Preâmbulo do Decreto Regulamentar nº 81/2007, de 30 de julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar nº 3/2010, de 23 de junho.

<sup>78</sup> Dotada de autonomia administrativa.



### Quadro 8 – Missão e atribuições da IGAC (2007)

Missão	Atribuições
<p>Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do Ministério da Cultura, ou sujeitos à tutela ou superintendência do respetivo Ministro, avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira, assegurar a promoção da defesa e proteção da propriedade intelectual, a fiscalização dos recintos e dos espetáculos de natureza artística, a fiscalização do cumprimento dos direitos de autor e direitos conexos, bem como o contencioso relativo à sua missão.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Avaliar e controlar o desempenho dos serviços e organismos do MC, executando ações de acompanhamento e de auditoria, apresentando recomendações e procedendo à recolha e tratamento de informação relevante para as funções permanentes de acompanhamento e avaliação da execução da política cultural;</li><li>• Proteger e defender a propriedade intelectual, nomeadamente através de ações de fiscalização, da superintendência das atividades económicas com ela relacionadas, assegurar o cumprimento da legislação, apresentar propostas de medidas legislativas e coadjuvar as autoridades judiciais relativamente a crimes contra a propriedade intelectual;</li><li>• Assegurar a inspeção superior e de auditoria e exercer o controlo técnico sobre todos os serviços e organismos do MC e tutelados pelo membro do Governo responsável pela área da cultura, assegurando a conformidade legal dos atos da Administração e promovendo a realização de ações de divulgação e de informação;</li><li>• Assegurar o cumprimento da legislação e a fiscalização dos recintos e dos espetáculos de natureza artística, através de ações de verificação e de inspeção, levantar autos de notícia e adotar medidas indispensáveis necessárias à investigação;</li><li>• Promover e assegurar a autenticação e classificação de conteúdos culturais, de entretenimento e de espetáculos de natureza artística, emitir pareceres e propor medidas legislativas;</li><li>• Efetuar inquéritos, sindicâncias, averiguações e peritagens, bem como desenvolver todas as competências que lhe estão cometidas no âmbito contraordenacional e por lei, promover a elaboração de códigos de conduta e a recolha e o tratamento de informação com vista à integração nas redes nacionais e europeias de intercâmbio de dados e informação, no âmbito da defesa da propriedade intelectual e de combate à contrafação e pirataria.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto Regulamentar n° 81/2007, de 30 de julho.

Como refere o preâmbulo deste diploma esta Lei Orgânica fundamenta-se nos princípios orientadores da organização e funcionamento dos serviços da administração direta do Estado preconizados pelo XVII Governo Constitucional, tal como especialmente concebidos no PRACE, designadamente no que refere ao reforço das competências de inspeção e auditoria aos serviços e organismos do Ministério da Cultura, bem como à integração da Comissão de Classificação de Espetáculos, como órgão da Inspeção-Geral das Atividades Culturais, mantendo as suas competências deliberativas em matéria de classificação de conteúdos culturais, de entretenimento e de espetáculos de natureza artística<sup>79</sup>.

A Inspeção-Geral das Atividades Culturais (IGAC) foi criada pelo Decreto-Lei n° 80/97, de 8 de abril. A orgânica plasmada no Decreto Regulamentar n° 81/2007, de 30 de julho,

<sup>79</sup> Conforme o Decreto-Regulamentar n° 81/2007, de 30 de julho.



com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar nº 3/2010, de 23 de junho, manteve em vigor o artigo 18º do Decreto-Lei nº 80/97.

Assim, a IGAC consubstancia um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, encontrando-se integrado no Ministério da Cultura (MC). E tem como principal missão apreciar a conformidade e regularidade dos atos praticados pelas entidades integradas ou dependentes do MC, auditando o seu desempenho, assegurar a defesa da propriedade intelectual, do direito de autor e direitos conexos, fiscalizar os recintos de espetáculos de natureza artística e classificar os conteúdos culturais (vd. Anexo XIV):

**Quadro 9 – Missão e atribuições da IGAC (1997)**

Missão	Atribuições
Assegurar o exercício da tutela fiscalizadora do Governo sobre os espetáculos de natureza artística e os direitos de autor e conexos, e de inspeção superior e auditoria junto dos órgãos, serviços e demais instituições, dependentes ou tuteladas pelo Ministro da Cultura.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verificar o cumprimento das normas reguladoras do funcionamento dos serviços e organismos do Ministério da Cultura, bem como assegurar auditorias de gestão;</li><li>• Assegurar o cumprimento da legislação sobre espetáculos e licenciamento de recintos que tenham por finalidade principal a atividade artística, nomeadamente através da divulgação de normas e da realização de ações de verificação e de inspeção;</li><li>• Efetuar inquéritos, sindicâncias e peritagens determinadas pelo Ministro da Cultura, necessários à prossecução das suas competências;</li><li>• Instaurar processos de averiguações e disciplinares;</li><li>• Levantar autos de notícia, adotar as medidas cautelares e de polícia necessárias à investigação e coadjuvar as autoridades judiciais relativamente a crimes contra os direitos de autor e direitos conexos.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 80/1997, de 8 de abril.

Os relatórios de atividades do período 2007-2010 evidenciam, quer as receitas da IGAC, quer os encargos decorrentes da prossecução das atribuições que lhe estão cometidas, assim repartidos:

**Quadro 10 – Despesas e Receitas de 2009**

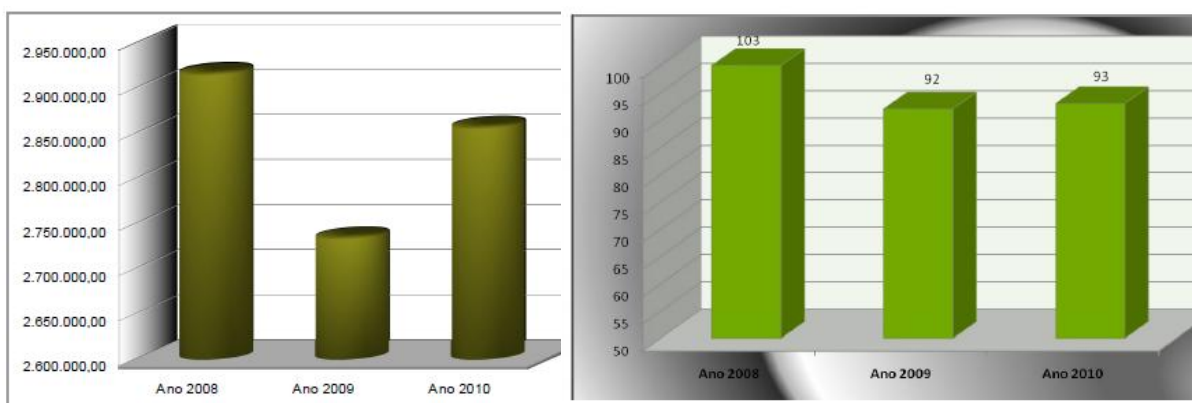
IGAC	2007	2008	2009	2010
Total de efetivos	118	103	92	93
Nº de inspetores	ND	16	16	16
Dotação	m€ 7.082	m€ 7.631	m€ 6.854	ND
Execução	m€ 6.442	m€ 7.307	m€ 6.498	ND
Taxa de realização	91%	96%	95%	ND
Despesas com pessoal	m€ 3.377	m€ 3.320	m€ 3.213	ND

Fonte: adaptado dos relatórios de atividades e dos balanços Sociais dos anos 2007, 2008, 2009 e 2010



Os recursos financeiros da IGAC, no período, 2008-2010, apesar de terem acrescido em 2008 cerca de 13%, voltaram a diminuir em 2009, devido principalmente à saída em definitivo de efetivos, com a (BS: 2010, pp. 14, 35): “reestruturação orgânica da IGAC. (...) De salientar que, em 2010, o montante gasto em remunerações representou 88,61%, do total dos encargos suportados”, o que revela que e à semelhança das outras inspeções setoriais, a despesa é consumida quase na sua totalidade pelos recursos humanos afetos à sua atividade.

**Figura 7 – Encargos com pessoal e Evolução dos Efetivos entre 2008-2010**



Fonte: Balanço Social de 2010, p. 9, 35.

No mesmo triénio verificou-se o decréscimo dos encargos com pessoal, decorrente da saída de recursos humanos. Já em 2010, encontravam-se a desempenhar funções na IGAC 93 efetivos, mais um que em 2009 e menos 10 que em 2008. Ainda a este propósito, a IGAC denuncia a carência (IGAC: 2009, p. 6, 12): “de reforço significativo de recursos humanos nos grupos de pessoal dirigente e técnico superior” e também “inadequada afetação de recursos humanos, por áreas, por competências, por perfil e por processos-chave”.



- **Ministério da Saúde** – Decreto-Lei nº 124/2011, de 29 de dezembro
- ✓ **Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS)** - Decreto-Lei nº 33/2012, de 13 de fevereiro

Inicialmente, a Inspeção-Geral dos Serviços de Saúde (IGSS), foi criada, como organismo central do Ministério da Saúde, em 19 de setembro de 1980<sup>80</sup>, sucedendo à Inspeção dos Serviços de Saúde - um serviço de inspeção privativo da então Secretaria de Estado da Saúde<sup>81</sup>. A sua competência resumia-se à instrução dos processos de natureza disciplinar sempre que estivessem em causa dirigentes dos serviços, ou envolvessem infrações de natureza criminal ou a que correspondessem penas expulsivas.

Anos mais tarde, em 1986<sup>82</sup>, a então IGSS viu reforçadas as suas atribuições e competências com a criação do Gabinete do Utente (IGAS, Histórico): “ao ficar constituída como uma espécie de observatório das reclamações dos utentes do SNS e, simultaneamente, como organismo de controlo do tratamento que lhes era dado”.

Em 1987<sup>83</sup>, através de nova Lei Orgânica, a IGSS, mantendo a atividade disciplinar, viu desenvolvidas e sistematizadas, de forma inovadora, as competências na área inspetiva.

Com a aprovação do Decreto-Lei nº 291/93, de 24 de agosto, passou a designar-se Inspeção-Geral da Saúde (IGS) e viu a sua área de intervenção, no âmbito da ação inspetiva, alargada ao sistema de saúde. Este diploma passou a determinar nesta área a realização de auditorias de gestão e, na área disciplinar, explicitou-se a realização de auditorias disciplinares. Estas alterações vieram incrementar um maior enfoque no carácter preventivo e pedagógico do exercício da função inspetiva junto dos estabelecimentos e serviços de saúde.

---

<sup>80</sup> Decreto-Lei nº 384/80, de 19 de setembro.

<sup>81</sup> Informação retirada do *site* institucional: <http://www.igas.min-saude.pt/>

<sup>82</sup> Com o Despacho nº 26/86, de 30 de junho, da Ministra da Saúde.

<sup>83</sup> Decreto-Lei nº 312/87, de 18 de agosto.



Importa realçar, como aspeto inovador, o facto de, nesta orgânica, para além das competências em termos de exercício da ação disciplinar propriamente dita, ter explicitado a realização de auditorias disciplinares, num apelo a uma atuação mais pedagógico-preventiva e de apoio aos órgãos de gestão dos estabelecimentos do SNS, em termos de acompanhamento do exercício da sua ação disciplinar, que, em primeira linha, lhes compete<sup>84</sup>. Contudo, conforme refere no seu historial, a IGS manteve a exclusividade, no domínio da instrução de processos que envolvessem dirigentes, bem como aqueles cujas infrações apontassem para a aplicação de pena expulsiva<sup>85</sup>.

Mais tarde, com a instituição do SCI da Administração Financeira do Estado (SCI), em 1998<sup>86</sup>, a função controlo adquire ainda maior relevo, resultante da inserção da IGS no referido sistema, como órgão de controlo setorial para a área da saúde.

No ano 2001, foram atribuídas<sup>87</sup> à IGS funções de controlo de primeiro nível dos fundos estruturais comunitários no setor da saúde, com a publicação da Portaria nº 684/2001, de 5 de julho.

Com as reformas do PRACE, em 2007, foi aprovada nova Lei Orgânica<sup>88</sup>, onde, com a designação de Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS), e como refere no histórico do seu *site* institucional: “enquanto serviço central da administração direta do Estado, não só manteve as anteriores atribuições e competências (com pequeno ajustamento no tocante aos processos disciplinares de competência instrutória exclusiva), abarcando também os organismos e serviços do próprio Ministério da Saúde, como viu alargado o seu âmbito de atuação às entidades privadas”.

---

<sup>84</sup> Conforme preâmbulo do Decreto-Lei nº 291/93, de 24 de agosto.

<sup>85</sup> Informação retirada do *site* institucional: <http://www.igas.min-saude.pt/>

<sup>86</sup> Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho.

<sup>87</sup> Portaria nº 684/2001, de 5 de julho.

<sup>88</sup> Decreto-Lei nº 275/2007, de 30 de julho.



### Quadro 11 – Missão e atribuições da IGAS (2007)

Missão	Atribuições
Assegurar, no âmbito das competências legalmente cometidas ao Governo, o cumprimento da lei e elevados níveis técnicos de atuação, em todos os domínios da prestação dos cuidados de saúde, quer pelos organismos do Ministério da Saúde ou por este tutelados, quer ainda pelas entidades públicas, privadas ou do sector social.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verificar o cumprimento das disposições legais e das orientações aplicáveis por qualquer entidade ou profissional, no domínio das atividades em saúde;</li><li>• Atuar no âmbito do sistema e controlo interno da administração financeira do Estado;</li><li>• Auditar as instituições e serviços integrados do Ministério da Saúde, ou por este, tutelados, e inspecionar as atividades e prestações de saúde desenvolvidas por entidades do sector público, bem como por entidades privadas integradas ou não no Sistema de Saúde;</li><li>• Desenvolver a ação disciplinar em serviços e organismos do Ministério da Saúde;</li><li>• Efetuar ações de prevenção e deteção de situações de corrupção e de fraude promovendo os procedimentos adequados;</li><li>• Colaborar com organismos nacionais e internacionais em matérias das atribuições das inspeções-gerais.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 275/2007, de 30 de julho – vd. Anexo XV.

Também, a publicação de diplomas avulsos tem acrescido competências à IGAS, nomeadamente em termos de auditorias, inspeções, fiscalizações e instrução de processos de contraordenação, v.g., no que respeita aos estabelecimentos onde se realiza interrupção voluntária da gravidez<sup>89</sup> e aos centros que ministram técnicas de procriação medicamente assistida<sup>90</sup>, qualidade e segurança do sangue humano<sup>91</sup>, discriminações no exercício de direito, por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica<sup>92</sup> e discriminações em razão da deficiência e do risco agravado de saúde<sup>93</sup>.

Ainda, como refere o breve historial da IGAS no seu *site* oficial: “apesar dos aspetos que se prendem com inovações decorrentes das linhas de orientação do PRACE, ressalta inequivocamente a responsabilidade acrescida em função da nova vertente de atuação, a da fiscalização das unidades privadas de saúde<sup>94</sup>”, como referimos.

<sup>89</sup> Portaria nº 741-A/2007, de 21 de junho.

<sup>90</sup> Decreto Regulamentar nº 5/2008, de 11 de fevereiro.

<sup>91</sup> Decreto-Lei nº 267/2007, de 24 de julho.

<sup>92</sup> Decreto-Lei nº 111/2000, de 4 de julho e Lei nº 18/2004, de 11 de maio.

<sup>93</sup> Decreto-Lei nº 34/2007, de 15 fevereiro.

<sup>94</sup> Domínio em que, não obstante o estabelecimento de competências na Lei Orgânica, ainda não se procedeu ao necessário ajustamento do ordenamento jurídico, concretamente ao nível dos diplomas que regem o funcionamento das diversas unidades privadas de saúde, nomeadamente em matéria de instauração e instrução de processos de contra ordenação e, sobretudo, no tocante à competência sancionatória, designadamente, a aplicação de coimas.



Na atual orgânica, instituída com o Decreto-Lei nº 33/2012, de 13 de fevereiro, pretende-se concretizar o esforço de racionalização estrutural consagrado no diploma<sup>95</sup> que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Saúde (vd. Anexo XV):

**Quadro 12 – Missão e atribuições da IGAS (2012)**

Missão	Atribuições (atuais)
Auditar, inspecionar, fiscalizar e desenvolver a ação disciplinar no sector da saúde, com vista a assegurar o cumprimento da lei e elevados níveis técnicos de atuação desenvolvidos quer pelos serviços, estabelecimentos e organismos do Ministério da Saúde, ou por este tutelados, quer ainda pelas entidades privadas, pessoas singulares ou coletivas, com ou sem fins lucrativos.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares e das orientações aplicáveis, bem como a qualidade dos serviços prestados, por qualquer entidade ou profissional, no domínio das atividades em saúde, através da realização de ações de auditoria, inspeção e fiscalização;</li><li>• Atuar no âmbito do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado;</li><li>• Realizar ações de fiscalização às unidades de prestação de cuidados de saúde do sector privado e social;</li><li>• Desenvolver, nos termos legais, a ação disciplinar em relação aos serviços, estabelecimentos e organismos integrados no MS, ou por este;</li><li>• Realizar ações de prevenção e deteção de situações de corrupção e de fraude, promovendo os procedimentos adequados;</li><li>• Colaborar com organismos nacionais e internacionais em matérias das atribuições das inspeções-gerais.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 33/2012, de 13 de fevereiro.

Com esta estrutura, a IGAS, mantém a sua vocação de instância de controlo em todos os domínios da prestação dos cuidados de saúde e segundo este diploma, “reforça as suas competências de fiscalização e inspeção, de carácter regular”, com a centralização destas competências que antes se encontravam dispersas em diferentes entidades, e “alarga o seu âmbito de atuação ao nível da auditoria, que passa a incluir também a prestação de serviços regulares de auditoria interna a todas as instituições, serviços, estabelecimentos e organismos do Ministério ou por, este tutelados”<sup>96</sup>.

Segundo o Relatório de Atividades de 2010 (IGAS, 2011, p. 23): “as despesas com pessoal apresentam um peso significativo no total da despesa realizada pela IGAS”, enquanto as despesas de capital e outras despesas têm uma expressão financeira residual. O seu orçamento de funcionamento para esse ano atingiu o montante de M€ 3,7 tendo alcançado

<sup>95</sup> Decreto-Lei nº 124/2011, de 29 de dezembro.

<sup>96</sup> Informação retirada do preâmbulo do Decreto-Lei nº 33/2012, de 13 de fevereiro.



uma taxa de execução de cerca de 95% (IGAS, 2011). Já no que se refere à taxa de execução dos recursos humanos<sup>97</sup> foi de 86%, como ilustra o quadro seguinte:

**Quadro 13 – Recursos humanos da IGAS em 2010**

Grupo profissional	Recursos humanos previstos	Recursos humanos (31.12.2010)	Taxa de Execução (3/2)%
1	2	3	4
Dirigente Superior	3	3	100%
Dirigente intermédio <sup>a)</sup>	6	5	83,3 %
Inspector e técnico superior <sup>b)</sup>	58	47	81 %
Médico	1	1	100%
Técnico de informática	3	3	100 %
Assistente e coordenador técnico	21	21	100 %
Assistente operacional	8	6	75 %
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>86</b>	<b>86 %</b>

a) Inclui 3 chefes de equipa multidisciplinar.

b) Inclui duas assistentes técnicas a exercer funções de técnico superior no regime de mobilidade inter-carreiras.

Fonte: Relatório de Atividades de 2010, p. 29

Da informação obtida junto da IGAS e dos relatórios de atividades entre o período de 2006-2010, conclui-se que apesar das competências desta entidade terem vindo a aumentar com as alterações que a sua orgânica tem sofrido os recursos que lhe têm sido afetos encontram-se ainda aquém do ideal, como sejam o número de efetivos, exigindo esforços acrescidos, por parte do seu pessoal, para o cumprimento dos seus objetivos e da sua missão (vd. Anexo IX).

- **Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território – Decreto-Lei nº 7/2012, de 17 de janeiro**

- ✓ **Inspeção-Geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (IGAMAOT) - Decreto-Lei nº 23/2012, de 1 de fevereiro**

Mais recentemente, no âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional determinou as linhas gerais do PREMAC, na sequência da Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei nº 86-A/2011, de 12 de julho, e da subsequente unificação num só ministério das áreas da agricultura, mar, florestas, desenvolvimento rural, ambiente, ordenamento do

<sup>97</sup> Obtida através da comparação dos efetivos existentes no final do ano com os orçamentados e previstos no QUAR 2010.



território, habitação e reabilitação urbana, ficaram sob tutela da respetiva ministra dois serviços de inspeção, ambos abrangidos no regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado.

Deste modo, importando concretizar o esforço de racionalização estrutural, o diploma<sup>98</sup> que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), instituiu a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) como o serviço de inspeção daquele ministério, resultando da fusão das anteriores Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas e Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, com a seguinte missão e atribuições (vd. detalhe em Anexo XVI):

#### Quadro 14 – Missão e atribuições da IGAMAOT

Missão	Atribuições (atuais)
Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MAMAOT, avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira, bem como assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nas áreas do ambiente e do ordenamento do território por parte de entidades públicas e privadas.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar, com carácter sistemático, auditorias, inspeções e outras ações de controlo à atividade prosseguida pelos organismos, serviços e entidades dependentes ou tutelados pelo MAMAOT;</li><li>• Exercer o controlo financeiro sectorial ao nível do MAMAOT, no quadro dos objetivos e metas anuais e plurianuais traçadas no âmbito do Sistema de Controlo Interno (SCI) da Administração Financeira do Estado;</li><li>• Assegurar a coordenação nacional e a execução dos controlos ex-post a beneficiários dos apoios financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), bem como pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER);</li><li>• Assegurar a representação nacional e a articulação com as demais autoridades nacionais, com a Comissão Europeia e com os Estados Membros, acompanhar as missões comunitárias, bem como estabelecer relações de cooperação externa nos seus domínios de atuação.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 23/2012, de 1 de fevereiro.

À semelhança das restantes inspeções-gerais, os principais destinatários dos trabalhos realizados pela IGAMAOT são, a tutela e as entidades auditadas.

São ainda clientes dos serviços prestados, no quadro de relacionamento interinstitucional em que se insere a atividade, organismos, serviços e outras entidades da Administração Pública com competências sobre os sectores em análise, nomeadamente, o Conselho Coordenador do SCI da Administração Financeira do Estado, os organismos de planeamento, as autoridades de gestão dos Programas de Desenvolvimento e o organismo

<sup>98</sup> Decreto-Lei nº 7/2012, de 17 de janeiro.



pagador dos apoios nacionais e comunitários, as Inspeções das Regiões Autónomas, a Comissão Interministerial de Coordenação e Controlo do Sistema de Financiamento do FEAGA e FEADER, entre outros, e a Inspeção-Geral de Finanças.

Em função das situações detetadas, e em razão da matéria e competência, são ainda destinatários dos trabalhos da IGAMAOT o Tribunal de Contas, a Administração Fiscal, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, outras Inspeções, os Tribunais e a Procuradoria-Geral da República.

No plano supranacional, releva, na qualidade de Serviço Específico (coordenação da aplicação do Regulamento (CE) nº 458/2008), a articulação com a Comissão Europeia e demais Estados Membros. Outras instâncias comunitárias, nomeadamente nos domínios de auditoria e controlo financeiro, de luta contra a fraude e irregularidades (OLAF) e o Tribunal de Contas Europeu (TCE), constituem ainda destinatários dos resultados da ação da IGAMAOT.

Relativamente ao período objeto de análise, esta nova instituição surgiu da fusão de outras duas inspeções setoriais, a saber:

- ✓ **Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT)** – Decreto-Lei nº 276-B/2007, de 31 de julho

Até 30 de janeiro de 2012, a IGAOT era um serviço central da administração direta do Estado, de controlo, auditoria e fiscalização para as áreas compreendidas na missão e atribuições do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (MAMAOT), dotado de autonomia administrativa, sob a tutela do(a) respetivo(a) Ministro(o), que detinha as competências enunciadas no quadro seguinte (vd. Anexo XVI):



### Quadro 15 – Missão e atribuições da IGAOT (2007)

Missão	Atribuições
Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MAMAOT, avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira, bem como assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nas áreas do ambiente e do ordenamento do território por parte de entidades públicas e privadas.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar inspeções, inquéritos, sindicâncias e averiguações sumárias a órgãos, serviços, organismos e empresas da área de atuação do MAOTDR;</li><li>• Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos da área de atuação do MAOTDR, no quadro das responsabilidades cometidas ao SCI da Administração Financeira do Estado pela LEOE;</li><li>• Controlar a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos de acordo com os objetivos definidos pelo Governo e avaliar os resultados obtidos em função dos meios disponíveis;</li><li>• Inspeccionar a execução de projetos financiados pelo MAOTDR a entidades públicas e privadas;</li><li>• Assegurar a realização de ações de inspeção com vista à verificação do cumprimento de normas legais e regulamentares em matérias de incidência ambiental;</li><li>• Coordenar a representação nacional na rede europeia de inspeções ambientais (IMPEL – European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law).</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 276-B/2007, de 31 de julho.

De entre a informação facultada pelo Relatório de Atividades de 2010 assume especial importância, a referência à situação recorrente da “existência de um baixo número de funcionários em funções em todos os grupos profissionais, o que afeta, necessariamente, a prossecução das atividades desta Inspeção-Geral e dificulta o cumprimento da sua missão e das suas atribuições” (IGAOT, 2011, p. 97) - vd. Anexo IX.

Esta Inspeção iniciou o ano de 2010 com 90 funcionários em efetividade de funções e terminou com 100 funcionários, incluindo 3 dirigentes superiores, 28 inspetores e 5 inspetores-adjuntos (IGAOT, 2011).

O carácter técnico e a especialização das matérias sobre as quais incide a atividade da IGAOT, obrigam a que, mais de metade dos efetivos, esteja habilitado com formação superior. Segundo o Relatório de Atividades de 2010 (IGAOT, 2011, p. 98, 99): “Existiu um aumento de funcionários habilitados com doze anos de escolaridade em virtude do esforço da IGAOT em promover a participação de funcionários no Programa Novas Oportunidades com vista à aquisição de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências”.

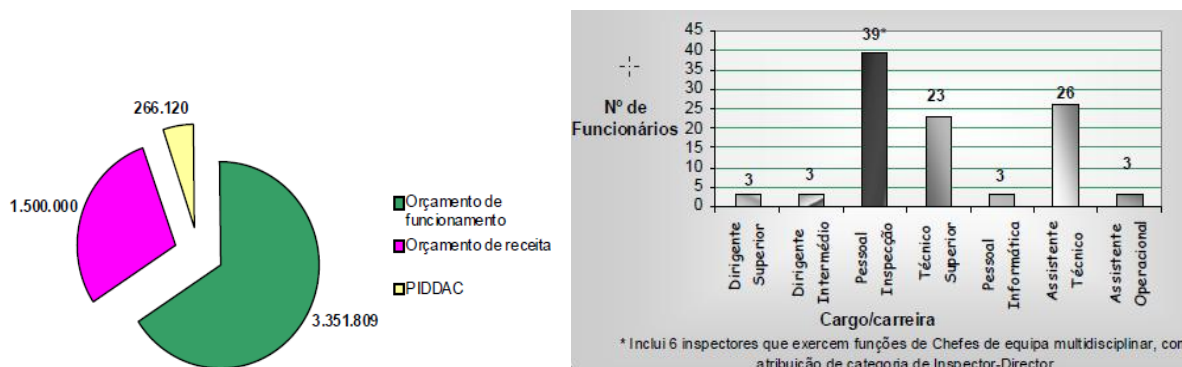
Já anteriormente, o Relatório de Atividades do ano 2009 evidencia que a IGAOT se debateu nesse ano com grande insuficiência de recursos, não obstante ter vindo a utilizar,



nos anos anteriores a este exercício, todos os meios ao seu dispor no sentido do aumento dos efetivos (IGAOT, 2010). Em especial na área de inspeção, com valências eminentemente técnicas, (IGAOT, 201, p. 83): “o recrutamento assumiu especiais dificuldades, devido à parca oferta de recursos qualificados<sup>99</sup> disponíveis no âmbito da Administração Pública”.

Acresce ainda que, as dificuldades foram aumentadas também pela (IGAOT, 2010, p.83): “crónica incapacidade de acomodação de encargos em orçamentos anuais manifestamente insuficientes para o efeito”.

**Figura 8** – Dotação inicial global da IGAOT e número de funcionários em 2010



Fonte: Relatório de Atividades de 2010, p. 98, 104.

Relativamente aos recursos financeiros, a dotação inicial global da IGAOT, em 2010, foi de € 5.117.929, distribuídos conforme demonstra a figura acima. Em termos de dotação corrigida, conforme refere o Relatório de Atividades de 2010, o montante do orçamento de funcionamento orçou a € 5.115.566, ao qual acresceu o montante de € 212.896 proveniente do PIDDAC (relativo a 4 projetos inseridos no programa Ambiente e Ordenamento do Território). De salientar que a IGAOT apresentou receita própria cobrada no montante de € 1.372.378, correspondente à percentagem que nos termos da lei cabe à IGAOT por via das coimas aplicadas.

<sup>99</sup> No que se refere a habilitação, formação, experiência e perfil.



✓ **Inspeção-Geral do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (IGAOT) – Decreto-Lei nº 207/2006, de 27 de outubro**

A Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, traduzida pelo Decreto-Lei nº 207/2006, de 27 de outubro confere à Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território a missão de apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MAOTDR, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira, bem como assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nas áreas do ambiente e do ordenamento do território por parte de entidades públicas e privadas (vd. Anexo XVI):

**Quadro 16 – Missão e atribuições da IGAOT (2006)**

<b>Missão</b>	<b>Atribuições</b>
Definir, executar e coordenar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional, bem como coordenar globalmente a política de coesão em Portugal, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e de coesão territorial.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover os programas, projetos, medidas e ações que visem assegurar a preservação do património natural, o bom estado e funcionamento dos ecossistemas, a manutenção e fomento da biodiversidade, da conservação da natureza e da proteção e valorização da paisagem;</li><li>• Garantir a existência de sistemas de monitorização e avaliação, bem como assegurar a divulgação pública da informação sobre o estado do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento das regiões;</li><li>• Garantir a adequada aplicação das leis e de outros instrumentos de política ambiental, nomeadamente por via de auditorias ambientais e de controlo e de ações de inspeção e fiscalização;</li><li>• Assegurar a gestão nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão, planejar e gerir a participação de Portugal nos programas de cooperação territorial da União Europeia e participar nos órgãos de direção política dos Programas Operacionais do Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III) e do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), nos termos fixados na legislação relevante.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 207/2006, de 27 de outubro.

De referir que, a partir de abril de 2004 e até ao ano de 2006, a IGAOT passou a realizar ações de auditoria a várias entidades, sendo que tais ações foram sempre desenvolvidas em parceria com a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), uma vez que esta detinha conhecimentos e experiência que a IGAOT ainda não dispunha.



✓ **Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas (IGAP)** – Decreto-Regulamentar nº 79/2007, de 30 de junho

A Inspeção-Geral foi criada em 1986, pelo Decreto-Lei nº 310-A/86, de 23 de setembro, com a designação de Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão, tendo recebido forma orgânico funcional através do Decreto Regulamentar nº 15/87<sup>100</sup>, de 6 de fevereiro.

Mais tarde, através do Decreto-Lei nº 192/91, de 21 de maio, opera-se uma significativa reestruturação da Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura, abreviadamente designada por IGA. De entre as modificações operadas, realçam-se as atribuições no âmbito do controlo da aplicação dos fundos nacionais e comunitários destinados à agricultura e pescas, a criação de cargos de direção intermédia e de uma nova carreira de inspeção, cujo ingresso passou a ser reservado a detentores de licenciatura<sup>101</sup>. Assinale-se que esta alteração permitiu um significativo reforço dos seus recursos humanos, através do recrutamento de jovens licenciados com diferentes valências académicas.

Posteriormente, em 1994, pelo Decreto-Lei nº 18/94, de 25 de janeiro, é operado um ajustamento da estrutura da IGA, no sentido de conferir maior operacionalidade aos serviços e viabilizar soluções organizacionais para o esperado crescimento da sua intervenção e atuação, especialmente na vertente de auditoria.

Em 2007, na sequência da reestruturação do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas<sup>102</sup>, a IGA foi igualmente objeto de uma significativa reestruturação, através do Decreto-Regulamentar nº 79/2007, de 30 de junho.

Nesse âmbito, a Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas (IGAP) recebeu novas atribuições, no domínio dos controlos *ex post* do FEADER e do FEAGA, assumindo também as funções de Serviço Específico na aceção do Regulamento (CE) nº 485/2008. Adotou um modelo de organização flexível fundado numa estrutura matricial assente em equipas multidisciplinares e passou a ser um serviço central de controlo e auditoria, integrado na

---

<sup>100</sup> Entretanto alterado pelo Decreto Regulamentar nº 6/89, de 27 de fevereiro.

<sup>101</sup> Que obtivessem aprovação em estágio, com a duração de um ano.

<sup>102</sup> Operada pelo Decreto-Lei nº 209/2006, de 27 de outubro.



administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa. A concretização da sua missão assenta, nomeadamente, nas principais atribuições (vd. Anexo XVII):

### Quadro 17 – Missão e atribuições da IGAP

Missão	Atribuições
Avaliar o desempenho e gestão dos serviços e organismos do Ministério, atentas as suas competências, apreciando a legalidade e regularidade e contribuindo para a economia, eficiência e eficácia da atividade prosseguida.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar, com carácter sistemático, auditorias, inspeções e outras ações de controlo à atividade prosseguida pelos organismos, serviços e entidades dependentes ou tuteladas, bem como aos agentes económicos, quando sejam sujeitos de relações, designadamente financeiras, com o Estado;</li><li>• Exercer o controlo financeiro sectorial, no quadro dos objetivos e metas anuais e plurianuais traçados no âmbito do Conselho Coordenador do SCI da Administração Financeira do Estado, atento o disposto na LEO;</li><li>• Realizar auditorias aos sistemas de gestão e controlo dos apoios concedidos e das operações financiadas pelos fundos nacionais e comunitários nos sectores da agricultura e das florestas, do desenvolvimento rural e das pescas;</li><li>• Realizar inquéritos, averiguações e outras ações que lhe sejam superiormente determinadas; desencadear e desenvolver procedimentos disciplinares quando estejam em causa matérias de técnica diretamente relacionadas com as atribuições da IGAP.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto Regulamentar nº 79/2007, de 30 de junho.

Segundo o Relatório de Atividades de 2010, ao longo desse ano registou-se um decréscimo da capacidade operacional da IGAP, designadamente devido a aposentação e exercício de cargos de direção noutros organismos, sendo que os recursos disponíveis geraram uma capacidade de trabalho inferior à prevista. A adaptação da atividade às solicitações supervenientes, por um lado, e o redirecionamento dos recursos em face da menor execução dos Programas de desenvolvimento rural e das pescas, por outro, justificaram a afetação real verificada (IGAP, 2011).

A análise efetuada, em termos de QUAR, entre as unidades equivalentes de recursos humanos previstas e executadas, no ano 2010, permite concluir que o tempo de trabalho dos funcionários integrados nos diferentes cargos/carreiras, foi inferior ao do padrão temporal planeado, tendo-se verificado um desvio de 58 pontos entre o realizado<sup>103</sup> e o planeado<sup>104</sup> (IGAP, 2011).

No entanto, segundo a Inspeção em 2010 (IGAP, 2011, p. 61): “foi garantida a superação da totalidade dos objetivos operacionais, devido à dedicação e esforço de todos os funcionários da IGAP”. Acresce ainda que incorporou 74% do potencial global disponível

<sup>103</sup> 528 pontos.

<sup>104</sup> 586 pontos.



em ações de inspeção, auditoria e apoio técnico (programas operacionais), requerendo as atividades de gestão, organização e desenvolvimento a restante capacidade. As modificações assinaladas na estrutura de afetação dos recursos, visaram, a todo o momento, assegurar a melhor eficácia e qualidade da sua execução no que respeita ao cumprimento do Plano bem como nas respostas às solicitações da Tutela. Outrossim, a estrutura orçamental tem mantido alguma estabilidade nos últimos anos, assumindo a rubrica Despesas com Pessoal a representatividade maioritária com execução de 91,4% (IGAP, 2011).

No desenvolvimento da atividade, em 2010, a IGAP realizou despesas no valor de M€ 2,43, financiadas exclusivamente por dotações do OE, as quais representaram uma taxa de execução de 87% do orçamento retificado, conforme Anexo IX.

- **Ministério da Educação e Ciência (MEC)** – Decreto-Lei nº 125/2011, de 29 de dezembro
- ✓ **Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC)** – Decreto Regulamentar nº 15/2012, de 27 de janeiro

No cumprimento das orientações do PREMAC procede-se, nos termos deste diploma, à criação da Inspeção-Geral da Educação e Ciência, serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, e que resulta da fusão das antecedentes Inspeção-Geral da Educação e Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, definindo-se a sua missão, atribuições e estrutura e organização interna, numa lógica de racionalização, de aproveitamento das sinergias e recursos existentes, particularmente em áreas como a educação, que compreende o ensino superior, e a ciência (vd. Anexo XVIII):



### Quadro 18 – Missão e atribuições da IGEC

Missão	Atribuições (Atuais)
Assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do MEC, bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, da educação escolar, compreendendo os ensinos básico, secundário e superior e integrando as modalidades especiais de educação, da educação extraescolar, da ciência e tecnologia e dos órgãos, serviços e organismos do Ministério.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos órgãos, serviços e organismos da área de atuação do MEC ou sujeitos à tutela do membro do Governo, no quadro das responsabilidades cometidas ao sistema de controlo interno da administração financeira do Estado;</li><li>• Contribuir para a qualidade do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extraescolar, designadamente através de ações de controlo, acompanhamento e avaliação, propondo medidas que visem a melhoria do sistema educativo e participando no processo de avaliação das escolas de ensino básico e secundário;</li><li>• Zelar pela equidade no sistema educativo, científico e tecnológico;</li><li>• Controlar a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos nos termos da lei e de acordo com os objetivos definidos pelo Governo e avaliar os resultados obtidos em função dos meios disponíveis.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto Regulamentar nº 15/2012, de 27 de janeiro.

De acordo com o art.º 3º do diploma referido, a IGEC é atualmente dirigida por um inspetor-geral, coadjuvado por três subinspetores-gerais, cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau respetivamente.

#### ✓ **Inspeção-Geral da Educação** – Decreto-Lei nº 213/2006, de 27 de outubro<sup>105</sup>

Pese embora a atual configuração da IGE demonstre um organismo relativamente recente, criado em 1979, já a história da inspeção escolar em Portugal remonta ao século XVIII, mais precisamente a 1771, sendo anterior à própria institucionalização do ensino em Portugal.

De salientar o Decreto-Lei nº 408/71, de 27 de setembro, que reformou as estruturas e os serviços do Ministério da Educação Nacional, criou, por sua vez, a Direção Geral do Ensino Básico da qual passou a depender a inspeção do ensino primário, continuando a do ensino secundário, que incluía o ciclo preparatório, integrada na Direção Geral do Ensino Secundário e a do ensino particular na Inspeção-Geral do Ensino Particular.

Após a revolução de 1974, a explosão escolar verificada no decurso da década de setenta reclamou uma nova organização e definição das estruturas centrais do Ministério da

<sup>105</sup> Com as alterações introduzidas alterada pelos Decretos-Leis nº 164/2008, de 8 de agosto, e 117/2009, de 18 de maio pelo Decreto Regulamentar nº 16/2009, de 2 de setembro.



Educação, apontando para a criação de Serviços Centrais com funções distintas. Era necessário separar as funções executivas das funções de controlo, até então no âmbito das direções gerais de ensino (IGEC, 2008).

Nesta perspetiva, foi criada, pelo Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de dezembro, a Inspeção-Geral de Ensino, organismo dotado de autonomia administrativa, ao qual ficaram a caber as funções de controlo pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar do subsistema de ensino não superior.

Em 1991, com a publicação do Decreto-Lei n.º 304/91, de 16 de agosto, passa a designar-se Inspeção-Geral de Educação (IGE), e em 1993, com o Decreto-Lei n.º 140/93, de 26 de abril, Inspeção-Geral da Educação. Em 1995, com o Decreto-Lei n.º 271/95, de 23 de outubro, estende a sua ação aos estabelecimentos de ensino portugueses no estrangeiro e o seu pessoal passa a constituir um corpo especial.

Nos últimos anos, a IGE passou a atuar como entidade de controlo e de auditoria do funcionamento das escolas e do sistema educativo, tendo como objetivo garantir a qualidade do serviço público de educação no ensino básico e no ensino secundário, público, particular e cooperativo. E exerceu a sua atividade no âmbito da educação pré-escolar e da educação escolar, incluindo as suas modalidades especiais e de educação extraescolar, junto dos estabelecimentos de educação e ensino da rede pública - incluindo os respetivos agrupamentos e centros de formação de escolas - e das redes privadas, cooperativa e solidária<sup>106</sup>.

A missão, as atribuições e a orgânica da IGE encontram-se genericamente estabelecidas no art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro, e especificamente definidas no Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007, de 31 de julho<sup>107</sup>, e nas Portarias n.ºs 827-F/2007 e 827-G/2007, ambas de 31 de julho, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que define o regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado. Organiza-se em serviços centrais

---

<sup>106</sup> Informação retirada do *site* institucional, com o seguinte endereço: [http://www.ige.min-edu.pt/content\\_01.asp?BtreeID=03/00&treeID=&auxID=menu&newsID=244#content](http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/00&treeID=&auxID=menu&newsID=244#content)

<sup>107</sup> Alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 16/2009, de 2 de setembro.



e em serviços desconcentrados, ou seja, cinco delegações regionais - Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, e Algarve - cujo âmbito de atuação coincide com o das Comissões de Coordenação Regional (vd. Anexo XIX):

### Quadro 19 – Missão e atribuições da IGE

Missão	Atribuições
Definir, coordenar, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo, no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extraescolar.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definir e promover a execução das políticas relativas à educação pré-escolar, aos ensinos básico e secundário, bem como às modalidades especiais e à educação extraescolar;</li><li>• Definir e promover a execução das políticas de educação e formação profissional, em conjunto com o departamento governamental responsável pelas áreas do Emprego e da Formação Profissional;</li><li>• Avaliar a concretização dos objetivos das políticas de educação e de formação vocacional, as atividades do sistema educativo, os recursos pedagógicos e o funcionamento dos órgãos, serviços e demais estruturas que integram o ME;</li><li>• Inspeccionar o funcionamento do sistema educativo, acompanhando, fiscalizando e controlando a atividade das escolas, órgãos e serviços que o integram.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 213/2006, de 27 de outubro.

De salientar que, as competências da IGE foram sendo aumentadas desde a orgânica definida pelo Decreto-Lei nº 213/2006, de 27 de outubro, não sendo esse aumento acompanhado de acréscimo de recursos. Com a aprovação do Decreto Regulamentar nº 81-B/2007, de 31 de julho, a IGE passou a zelar pela equidade no sistema educativo, salvaguardando os interesses legítimos de todos os que o integram, e dos respetivos utentes, bem como a propor medidas que visem a melhoria do sistema educativo bem como a participar no processo de avaliação das escolas e a apoiar o desenvolvimento das atividades com ele relacionadas.

As atividades de auditoria, depois de uma ligeira quebra verificada em 2005 (7%) e 2006 (5,8%) cresceram de forma sustentada nos três anos seguintes: 2007 (7,4%), 2008 (9,4%) e 2009 (11,9%) (IGE, 2010). O Relatório de Atividades de 2009 evidencia (IGE, 2009, p. 21): “a redução acentuada que se verificou no peso do Programa Provedoria, Procedimentos Disciplinares, contencioso e Assessoria Jurídica, que em 2006 representava mais de metade da ação inspetiva (52,3%) e em 2009 passou a representar pouco menos de um quinto (19,6%), o que traduz uma alteração estrutural da afetação de recursos na IGE”.

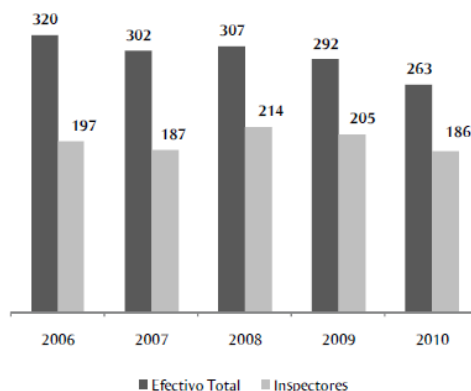


Como ponto fraco da atividade da IGE em 2010, de acordo com o seu Relatório de Atividades desse ano, destaca-se a escassez de recursos humanos (IGE, 2011).

Já entre os anos 2006 e 2007, o efetivo total da IGE apresentou uma redução global de 5,6%. Em 2008, o número de trabalhadores registou uma ligeira subida em relação a 2007, no entanto, a partir de 2009 volta a acentuar-se a tendência decrescente do número de efetivos, sendo que, em 2010, esta redução chega a 9,9%, relativamente 2009, devido fundamentalmente ao aumento do número de aposentações (IGE, 2011) – vd. Anexo IX.

Em 2010, a IGE teve ao seu serviço 263 trabalhadores distribuídos por diferentes categorias, incluindo dirigentes. A categoria com maior número de efetivos foi a de inspetor que representou 71% do efetivo total.

**Figura 9** – Evolução dos efetivos no período 2006-2010



Fonte: Balanço Social da IGE de 2010, p.10.

Contudo e segundo o Relatório de Atividades de 2010, na carreira especial de inspeção, apesar do número de aposentações ocorridas durante o ano 2010 (13), verificou-se um aumento de 7% do número de trabalhadores que se ficou a dever à integração definitiva, no mapa de pessoal, dos inspetores que terminaram com sucesso o período experimental.

Relativamente à execução financeira, as dotações orçamentais têm acompanhado o número de efetivos no período 2006-2010 (vd. Anexo IX).



- ✓ **Inspeção-Geral da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior** – Decreto-Lei nº 214/2006, de 27 de outubro

A Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (IGMCTES), surgiu em 2002, intitulando-se Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior (IGCES), com a aprovação da Lei Orgânica do XV Governo Constitucional que criou o então designado Ministério da Ciência e do Ensino Superior. Na sequência das atribuições de auditoria e controlo, no âmbito do ensino superior, que eram exercidas pela Inspeção-Geral da Educação entendeu a sua tutela aproveitar a experiência adquirida ao longo dos anos, bem como a recolha de informação necessária ao exercício das atividades de inspeção, tendo sido consignada a respetiva missão na sua primeira Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei nº 149/2003, de 11 de julho (IGMCTES, 2011).

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES)<sup>108</sup>, criado em 1995, foi o departamento do Governo que tutelou em matéria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Em 2002, passou a ser responsável pelo Ensino Superior - até aí tutelado pelo Ministério da Educação - passando a designar-se Ministério da Ciência e Ensino Superior. Posteriormente, apesar de ter mantido as mesmas competências, mudou várias vezes de designação, por forma a acompanhar as mudanças de titulares, em 2004, passou a designar-se, Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior e no ano seguinte, em 2005, de Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior<sup>109</sup> (vd. Anexo XX).

---

<sup>108</sup> Teve origem no Ministério da Ciência e Tecnologia.

<sup>109</sup> Informação retirada do *site* institucional:

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A9rio\\_da\\_Ci%C3%Aancia,\\_Tecnologia\\_e\\_Ensino\\_Superior](http://pt.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A9rio_da_Ci%C3%Aancia,_Tecnologia_e_Ensino_Superior)



### Quadro 20 – Missão e atribuições da IG - 2006

Missão	Atribuições
Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MCTES, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apreciar a conformidade legal e regulamentar dos atos dos serviços e organismos do MCTES ou sujeitos à tutela do respetivo ministro e avaliar o seu desempenho e gestão, através da realização de ações de inspeção e de auditoria;</li><li>• Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos da área de atuação do MCTES, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, no quadro das responsabilidades cometidas ao SCI da Administração Financeira do Estado pela LEO;</li><li>• Desenvolver a ação disciplinar em serviços e organismos do MCTES, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, quando tal competência lhe seja cometida.</li></ul>

Fonte: adaptado do art.º 12º do Decreto-Lei nº 214/2006, de 27 de outubro

Em 2007, no âmbito do quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objetivos do Programa do XVII Governo Constitucional, foi aprovada a nova orgânica da IGMCTES, assim estabelecida com a sua missão e atribuições (vd. Anexo XX):

### Quadro 21 – Missão e atribuições da IG (2007)

Missão	Atribuições
Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MCTES, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apreciar a conformidade legal e regulamentar dos atos dos serviços e organismos do Ministério e avaliar o seu desempenho e gestão, através da realização de ações de inspeção e de auditoria;</li><li>• Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos da área de atuação do Ministério, no quadro das responsabilidades cometidas ao SCI da Administração Financeira do Estado;</li><li>• Controlar a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos, de acordo com os objetivos definidos pelo Governo e avaliar os resultados obtidos em função dos meios disponíveis;</li><li>• Conceber, planear e executar auditorias, inspeções e inquéritos aos estabelecimentos de ensino superior;</li><li>• Atender e tratar as queixas dos utentes e agentes do sistema de ensino superior e do sistema científico e tecnológico, procedendo às necessárias averiguações.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto Regulamentar nº 81-C/2007, de 31 de agosto.

De acordo com o relatório de autoavaliação de 2008 (IGCTES, 2009, p. 5, 6): “Os recursos humanos revelaram-se adequados à prossecução dos objetivos operacionais delineados para o ano de 2008, sendo de salientar que se observou em regra um empenho dos colaboradores diretamente afetos à atividade inspetiva”, que permitiu o cumprimento das metas estabelecidas para o exercício. Relativamente à execução orçamental do mesmo ano,



a dotação (M€ 1,4) legalmente atribuída foi utilizada dentro dos padrões de execução e de segurança, estabelecidos pelo Ministério das Finanças, contribuindo para que os indicadores da avaliação da atividade fossem superados (IGCTES, 2009) .

Já no que se refere ao exercício de 2010, a IGMCTES revela no seu relatório de autoavaliação que “apesar de se verificar a carência efetiva de pessoal da carreira especial de inspeção (de 25 inspetores planeados contou com 19) conseguiu cumprir os seus objetivos anuais” (IGMCTES, 2011, p. 12). Quanto aos recursos financeiros aplicados ao longo deste exercício (M€ 1,5) salienta-se a preponderância do orçamento de funcionamento, que representa 98,7% do total dos recursos financeiros aplicados - a execução orçamental global registou neste ano um valor de 99,6%, refletindo o aproveitamento das dotações disponibilizadas (IGMCTES, 2011).

- **Ministério da Administração Interna** – Decreto-Lei nº 126-B/2011, de 29 de dezembro
  
- ✓ **Inspeção-Geral da Administração Interna** - Decreto-Lei nº 58/2012, de 14 de março

A IGAI foi criada pelo Decreto-Lei nº 227/95, de 11 de setembro, o qual viria a ser alterado pelo Decreto-Lei nº 154/96, de 31 de agosto e pelo Decreto-Lei nº 3/99, de 4 de janeiro, como instância de controlo, operacional e seletiva, externa às forças de segurança tendo como finalidade dotar o Ministério da Administração Interna de um serviço de inspeção e fiscalização especialmente vocacionado para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere justiça disciplinar nas situações de maior relevância social (vd. Anexo XXI):



### Quadro 22 - Missão e atribuições da IGAI (1995)

Missão	Atribuições
Velar pelo cumprimento da lei e dos regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar inspeções ordinárias e utilizar métodos de auditoria com vista à regular avaliação da eficiência e eficácia dos serviços integrados, na orgânica do MAI, de acordo com o respetivo plano de atividades;</li><li>• Realizar inspeções extraordinárias superiormente determinadas, com os objetivos e utilizando os métodos referidos na alínea anterior;</li><li>• Fiscalizar, sem prejuízo das competências do Conselho de Segurança Privada, o funcionamento das organizações que desempenham atividades de segurança privada, sempre que hajam dúvidas sobre a legalidade da sua atuação;</li><li>• Apreciar as queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 227/95, de 11 de setembro.

Esta instituição surgiu para dar resposta a questões de menor transparência ou legalidade no âmbito do MAI mas, sobretudo, para responder de forma eficaz à defesa intransigente dos direitos humanos, dos direitos fundamentais dos cidadãos, numa perspetiva da melhoria da qualidade na ação policial e do exercício da cidadania no Estado de Direito Democrático com a Implementação de soluções institucionais e procedimentos tendentes a assegurar na área da administração interna, um controlo mais eficaz da observância da legalidade, da defesa dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos e da reintegração da integridade violada<sup>110</sup>.

A IGAI visa, assim, responder às preocupações internas e internacionais neste domínio, abrangendo as de natureza institucional e as de natureza não governamental com especial atenção às Organizações Não Governamentais (ONGS), à amnistia internacional, à “Association for the Prevention of Torture”, (Genève) e ao Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes do Conselho da Europa<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> De acordo com o Decreto-Lei nº 227/95, de 11 de setembro, a sua implementação correspondeu aos imperativos do programa de governo do XIII Governo Constitucional, no seu ponto II - Administração Interna, 2 - Segurança dos cidadãos, alínea k) - Diário da República, II Série - A - número 2, p. 26 (7), de 8 de novembro, de 1995.

<sup>111</sup> Informação retirada do *site* institucional:  
<http://www.acessibilidade.gov.pt/accessmonitor/dir/see/?cD0xfHM9MjI1fG89cGFnZQ>



Na essência das suas competências a IGAI é uma inspeção de alto nível que tem por destinatários todos os serviços dependentes ou tutelados pelo Ministro da Administração Interna, os Governos Cíveis e as entidades que exercem atividades de segurança privada. Compete-lhe velar pelo cumprimento das leis tendo em vista o bom funcionamento dos serviços, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada.

No exercício da sua atividade, a IGAI realiza inspeções regulares, mas realiza também ações de fiscalização sem aviso prévio, em postos e esquadras policiais, onde verifica as condições de funcionamento geral, o cumprimento das normas legais e dos procedimentos aplicáveis e particularmente, as condições de detenção temporária e o tratamento dos detidos. Em caso de deteção de irregularidades graves, esta Inspeção pode propor ao ministro da tutela o encerramento de instalações bem como a aplicação de sanções individuais.

### Quadro 23 – Missão e atribuições da IGAI (2012)

Missão	Atribuições
Assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar inspeções utilizando métodos de auditoria e de verificação de legalidade, com vista a avaliar do cumprimento das missões, das normas legais e regulamentares e das instruções governamentais que impendem sobre a atividade dos serviços e entidades;</li><li>• Exercer o controlo de segundo nível sobre a gestão e a execução dos projetos de financiamento participados por fundos externos, designadamente da União Europeia, no âmbito do Ministério da Administração Interna (MAI);</li><li>• Averiguar todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento, e apreciar as demais queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 58/2012 de 14 de março.

As competências e atribuições da IGAI mantiveram-se sem alterações no período 2006-2010, sendo mais recentemente reforçadas com a nova Lei Orgânica de 2012 (vd. Anexo XXI).



Relativamente aos recursos afetos à atividade da IGAI, no período objeto de análise, verifica-se que, quer o número de efetivos, quer a dotação anual atribuída se manteve sem grandes alterações, motivada potencialmente pelo orçamento se projetar apenas na área do funcionamento, não tendo sido afetadas quaisquer verbas em sede de PIDDAC. Assim, como o orçamento da IGAI se mostrou adequado às necessidades do serviço e ao cumprimento dos seus planos de atividades, o montante realizado em cada ano tem correspondido aos pagamentos efetuados e os relatórios de atividade da Inspeção têm revelado uma execução de cerca de 90% (vd. Anexo IX).

Verificou-se um acréscimo da atividade instrutória disciplinar que mobilizou grande parte dos recursos humanos afetos ao corpo inspetivo. Com efeito o principal centro de atividade da IGAI é o controlo externo da atividade policial traduzido quer na instrução de processos disciplinares nas situações de maior relevância social, quer no acompanhamento indireto de casos pendentes nas instâncias judiciais e hierárquicas, sempre que estejam envolvidos agentes da autoridade (IGAI, 2008).

No entanto, e apesar do desempenho global da IGAI se posicionar, nos últimos anos, acima do planeado os instrumentos de gestão denunciam a utilização de recursos humanos (em 2010 dispunha de 16 inspetores) e financeiros (M€ 2,2), ambos abaixo do previsto, tendo a atividade da IGAI sido condicionada pela escassez de recursos humanos especializados, e pelas dificuldades burocráticas de recrutamento de pessoal técnico (IGAI, 2010).

Ainda segundo o Relatório de Atividades de 2010, a IGAI melhorou a eficiência do seu desempenho de gestão por objetivos, bem como dos recursos associados, face aos anos anteriores. No que se refere à produtividade (IGAI, 2010, p. 6): “o desempenho global da IGAI posicionou-se acima do planeado com a utilização de recursos humanos abaixo do previsto, e, quanto à relação custo-eficácia, o desempenho global da IGAI posicionou-se acima do planeado com a utilização de recursos financeiros abaixo do previsto”.



- **Ministério da Economia e do Emprego (MEE)** – Decreto-Lei nº 126-C/2011, de 29 de dezembro

O XIX Governo Constitucional determinou através do PREMAC, reorganizar a estrutura do Ministério da Economia e do Emprego, (DR, 2011), no sentido de lhe dar maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deverá assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento.

Neste contexto, foi criado pelo artigo 16º do Decreto-Lei nº 86-A/2011, de 12 de julho, o Ministério da Economia e do Emprego, o qual sucede ao ex-Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e ao ex-Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, cujas atribuições e competências constavam, respetivamente, dos Decretos-Lei nºs 208/2006 e 210/2006, ambos de 27 de outubro, passando a compreender os serviços, organismos, entidades e estruturas identificados em tais diplomas. Em simultâneo, o Ministério da Economia e do Emprego passa a deter também várias atribuições e competências nas áreas do trabalho e emprego, integrando no seu seio diversos serviços, organismos entidades e estruturas anteriormente na esfera do ex-Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social<sup>112</sup>.

Assim, e de acordo com a alínea h), do nº 2 do art.º 9º, do Decreto-Lei nº126-C/2011, de 29 de dezembro, a Secretaria Geral do Ministério passa a Assegurar as funções de inspeção e de auditoria no âmbito do MEE. Ainda, segundo a alínea c), do nº 2 do art.º 40º, a Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações é extinta e objeto de fusão, sendo as suas atribuições no domínio da inspeção e auditoria integradas na Secretaria Geral do Ministério da Economia e do Emprego.

No entanto no período 2006-2011 existiam outras entidades de controlo contempladas no SCI, de entre as quais, a que passamos a citar:

---

<sup>112</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei nº 126-C/2011, de 29 de dezembro.



✓ **Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC)**

- Decreto Regulamentar n.º 81-A/2007, de 31 de julho

A Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, atualmente extinta com a nova orgânica do MEE, sendo as suas atribuições no domínio da inspeção e auditoria integradas na Secretaria Geral do Ministério da Economia e do Emprego<sup>113</sup> foi, até ao final de 2011, definida num modelo organizacional dos serviços que integravam as exigências traçadas pelo PRACE, um serviço central da administração direta do Estado, do então Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, dotado de autonomia administrativa, com a missão e atribuições definidas no art.º 2º do Decreto Regulamentar acima indicado (vd. Anexo XXII):

**Quadro 24 – Missão e atribuições da IGOPTC (2007)**

Missão	Atribuições
Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MOPTC ou sujeitos à tutela do membro do Governo responsável pela área das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, bem como avaliar a gestão e os resultados das referidas entidades, através do controlo de auditoria técnica de desempenho e financeira.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Assegurar a realização de inspeções das atividades no âmbito do sector de atuação do ministério, garantindo elevados níveis técnicos de atuação, segundo padrões nacionais e internacionais;</li><li>• Appreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelas empresas sob superintendência do MOPTC ou relativamente às quais exerce competências no âmbito da função acionista do Estado e das empresas que com o Estado celebrem contratos de concessão, no que diz respeito à execução destes contratos;</li><li>• Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, no quadro das responsabilidades cometidas ao SCI pelo n.º 2 do artigo 62.º da LEO;</li><li>• Desenvolver a ação disciplinar em serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, quando tal competência lhe seja cometida;</li><li>• Proceder à avaliação de indícios de suspeita de irregularidades, incumprimento de normas e deficiências no funcionamento dos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, propondo e acompanhando a execução de ações com vista à sua regularização.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto- Regulamentar n.º 81-A/2007, de 31 de julho.

Até então a Lei Orgânica da IGOPTC era regida pelo estabelecido no Decreto-Lei n.º 409/87, de 31 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2002, de 20 de abril e como se pode verificar pelo quadro a seguir com menos atribuições cometidas (vd. Anexo XXII):

<sup>113</sup> Vide al. c), do n.º 3, art.º 40º do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro.



### Quadro 25 – Missão e atribuições da IGOPTC (2002)

Missão	Atribuições
Assegurar o cumprimento das leis, regulamentos, contratos, diretivas e instruções ministeriais e garantir a reposição do interesse público e da legalidade violada.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar inspeções ordinárias, com vista à avaliação regular da eficiência e eficácia das instituições inspecionadas;</li><li>• Realizar as inspeções extraordinárias<sup>114</sup> superiormente determinadas;</li><li>• Efetuar os inquéritos, sindicâncias e peritagens necessários para a prossecução das suas atribuições;</li><li>• Propor e instruir, se necessário, os processos disciplinares resultantes da sua atividade inspetiva e instruir os que lhe forem superiormente determinados;</li><li>• Fiscalizar, por sua iniciativa ou por determinação superior, o cumprimento das regras relativas à atividade de transporte rodoviário e às atividades auxiliares e complementares desta, por parte das entidades que operem nesses sectores, quer nas respetivas instalações quer na estrada;</li><li>• Proceder ao levantamento dos autos de notícia decorrentes das ações de fiscalização a que se refere a alínea anterior.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 409/87, de 31 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 116/2002, de 20 de abril.

Posteriormente, o art.º 4º, nº 2, do Decreto-Lei nº 58/2005, de 4 de março (que aprovou a Lei Orgânica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações), instituiu formalmente a IGOPTC como o “serviço central de controlo, auditoria e fiscalização do MOPTC”.

Como se constata dos diplomas orgânicos, as competências atribuídas à IGOPTC foram sendo reforçadas por forma a abranger o âmbito de atuação desta Inspeção. Em contrapartida, o reforço dos recursos não se verificou, registando progressivamente uma diminuição no total de efetivos (36 em 2009). Também da análise do Relatório de Atividades de 2007 desta Inspeção verifica-se que o total de efetivos apenas preenchia cerca de 52% dos lugares previstos no respetivo quadro de pessoal:

### Quadro 26 – Evolução dos efetivos da IGOPTC

IGOPTC	2006	2007	2008	2009
Nº de inspetores	20	21	17	18
Total de efetivos	52	38	35	36

Fonte: adaptado do Relatório de Atividades de 2007 da IGOPTC, p. 19.

<sup>114</sup> As inspeções – ordinárias ou extraordinárias consoante são previstas no Plano de Atividades da IGOPTC ou determinadas “ad hoc” pela tutela, respetivamente – são ações que visam proceder a uma avaliação, em regra global, do cumprimento da lei nos diversos aspetos da gestão das entidades inspecionadas: contratações, empreitadas, gestão do pessoal, remunerações e regalias acessórias, utilização de viaturas do Estado, cartões de crédito, gestão administrativa dos requerimentos e atendimento, em geral aos utentes, entre outros, com conteúdo eminentemente didático e preventivo.



Relativamente aos recursos financeiros, 78,6% das dotações orçamentais dizem respeito a despesas com pessoal (IGOPTC, 2009). De salientar que a dotação orçamental atribuída anualmente (M€ 1,8), bem como a execução na casa de 90% se manteve idêntica ao longo do período 2006-2009 (vd. Anexo IX).

De destacar o ano de 2007, que se revelou de muita importância para a IGOPTC, pois não só cumpriu com os objetivos a que se propôs, como visou a reformulação integral do sistema informático da Inspeção-Geral, nas vertentes comunicacional de hardware e da implementação de software comunicacional, aplicacional, de gestão e de segurança, concluindo assim o investimento feito em matéria de modernização administrativa, designadamente ao nível das tecnologias de informação e comunicação (IGOPTC, 2007).

Já o Relatório de Atividades de 2009 revela que a IGOPTC aplicou diferentes ferramentas de gestão para a realização da sua autoavaliação, designadamente, a Common Assessment Framework em 2008 e o *Balanced Scorecard*<sup>115</sup> em 2009, tendo como objetivo último não só avaliar o clima organizacional, como também detetar oportunidades de melhoria tendo em vista a melhoria contínua do desempenho da sua organização - diminuindo o risco de desconformidades a detetar em auditorias futuras e permitindo, em simultâneo, uma redução no dispêndio de recursos humanos e materiais (IGOPTC, 2009).

---

<sup>115</sup> Operacionalização da estratégia, ou seja, a combinação de indicadores de negócio (ou missão), designadamente, financeiros, clientes, processos internos, formação, entre outros, permitindo uma perspetiva balanceada (*balanced*) de todo o funcionamento. Trata-se de uma ferramenta (painel de bordo) de informação de gestão visando colmatar o fosso entre a estratégia e a implementação operacional (alinhamento dos objetivos individuais), bem como, analisar e monitorizar os indicadores de negócio, associados a objetivos mensuráveis e coerentes (Médicis, 2012).



- **Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS)** – Decreto-Lei nº 126/2011, de 29 de dezembro
  
- ✓ **Inspeção-Geral (IG) do Ministério da Solidariedade e Segurança Social** - Decreto Regulamentar nº 22/2012, de 8 de fevereiro

Ao longo dos anos, incluindo o período temporal deste estudo e de acordo com as políticas definidas em cada Governo, o sector das chamadas “áreas sociais” tem vindo a sofrer sucessivas alterações a nível da respetiva orgânica governamental, desde a segunda década do Século XX.

Assim, o Ministério do Trabalho e Previdência Social foi criado pela Lei nº 494, de 16 de março de 1916, e abrangia os serviços dependentes do trabalho, da previdência social e subsistência, e os de comunicações com exclusão da viação ordinária. Ainda, através do Decreto nº 2354, de abril de 1916, foi publicada a orgânica do Ministério do Trabalho e Previdência Social que abrangia as áreas da segurança social, das relações laborais, e da higiene e segurança no trabalho (Andrade, A., 2004, p. 13).

Mais recentemente, desde 1 de março de 2012 que a Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade e Segurança Social (IG) tem uma nova orgânica para responder às exigências que se colocam à eficácia de um sistema de controlo da administração financeira do Estado. Este serviço de inspeção tem por missão e competências as seguintes ilustradas a seguir (vd. Anexo XXIII):



### Quadro 27 – Missão e atribuições da Inspeção-Geral do MSSS

Missão	Atribuições
Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MSSS ou sujeitos à tutela do ministro, bem como avaliar.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Appreciar a conformidade legal e regulamentar dos atos dos serviços e organismos do MSSS ou sujeitos à tutela do respetivo ministro e avaliar o seu desempenho e gestão através da realização de ações de inspeção e de auditoria;</li><li>• Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos da área de atuação do MSSS ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, no quadro das responsabilidades cometidas ao SCI da Administração Financeira do Estado pela Lei de Enquadramento Orçamental;</li><li>• Avaliar a qualidade dos serviços prestados ao cidadão;</li><li>• Recomendar alterações e medidas tendentes à correção das deficiências e irregularidades detetadas, visando a melhoria dos níveis de ação e desempenho dos organismos;</li><li>• Contribuir para a aplicação eficiente, eficaz e económica dos dinheiros públicos.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto Regulamentar nº 22/2012, de 8 de fevereiro.

A IG é dirigida por um inspetor-geral, coadjuvado por dois subinspetores-gerais, cargos de direção superior de primeiro e segundo graus, respetivamente. No que se refere aos recursos financeiros, a IG dispõe das receitas provenientes de dotações que lhe forem atribuídas no Orçamento do Estado, do orçamento da segurança social e quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, contrato ou por outro título.

Entre 2001 e 2007, o Decreto Regulamentar nº 80/2001, de 6 de março, determinou a atividade da Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (IGMTS), assumindo por inteiro a sua vocação matricial de instância de controlo do orçamento de segurança social e do funcionamento dos serviços que passaram a ser todos os do Ministério (vd. Anexo XXIII).

Até ao presente ano esta inspeção setorial estava integrada no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (IGMTSS) e desenvolvia a sua atividade, com acentuado predomínio da função de auditoria, no universo dos serviços e organismos do MTSS ou sujeitos à tutela do respetivo Ministro, definida na orgânica através do Decreto Regulamentar nº 80/2007, de 30 de julho. De salientar que a atual orgânica herdou na íntegra a missão e as atribuições que estavam cometidas à IGMTSS.

Assim, na sequência das auditorias que a IGMTSS realizou, até janeiro de 2012, junto dos serviços do MTSS a Inspeção-Geral recomendou alterações e melhorias numa ótica de independência e imparcialidade técnica e efetuou as comunicações e participações que se



impunham em função da gravidade/tipo de irregularidades detetadas (ex.: ao Ministério Público o que apresenta indícios de factos com relevância criminal; ao Tribunal de Contas as situações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira por parte de dirigentes da Administração Pública).

Ao nível dos recursos humanos, entre 2006 e 2011, o número de inspetores manteve-se em cerca de 30, enquanto a nível dos recursos financeiros, a IG dispôs de um orçamento de M€ 3,5 em 2009, valor aproximado dos montantes disponibilizados nos anos anteriores. Nesse ano, a taxa de realização do Orçamento situou-se nos 84,33%, sendo que as taxas de realização do Orçamento de Estado e do Orçamento da Segurança Social se situaram, respetivamente, nos 95,33% e nos 79,22% (IGMSSS, 2009).

O Relatório de Atividades de 2009, da IGMSSS, no que diz respeito às medidas positivas a implementar e a desenvolver no futuro, sublinha a integração, no Centro de Competências de Inspeção, de 8 novos inspetores, na sequência de procedimento de recrutamento para a carreira especial de Inspeção, os quais, representariam um acréscimo de 32% do corpo inspetivo e ainda o contínuo reforço do corpo inspetivo, atentas as saídas que se foram verificando. No que concerne às condicionantes refere os reduzidos recursos humanos da Inspeção-Geral face à quantidade de organismos que integram o MTSS e a grande dimensão de alguns deles (ex.: ISS, IEFP). Neste ponto, cumpre referir que a IG em 2009 contava com um total de 29 inspetores em exercício efetivo de funções (acrescidos de 4 inspetores estagiários).

- **Ministério da Justiça (MJ)** – Decreto-Lei nº 123/2011, de 29 de dezembro

O XIX Governo Constitucional, na sequência do Compromisso Eficiência, ao implementar o PREMAC, criou também uma nova Lei Orgânica para o Ministério da Justiça e para os respetivos serviços, contemplando também a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça.



✓ **Inspeção-Geral (IG) dos Serviços de Justiça** - Decreto Regulamentar  
nº 22/2012, de 8 de fevereiro

A Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça é o serviço de inspeção, fiscalização e auditoria aos órgãos, serviços e organismos dependentes, tutelados ou regulados pelo Ministério da Justiça. Até abril de 2012 a orgânica desta Inspeção, criada pelo Decreto-Lei nº 206/2006, de 27 de outubro, regeu-se pelo Decreto Regulamentar nº 22/2012, de 8 de fevereiro, tinha a seguinte missão e competências, salientando-se de entre as principais (vd. Anexo XXIV) as que constam no seguinte quadro:

**Quadro 28 – Missão e atribuições da IGSJ (2007)**

Missão	Atribuições
Desempenhar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos dependentes, ou cuja atividade é tutelada ou regulada pelo Ministério da Justiça.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar inspeções, auditorias, sindicâncias, inquéritos, averiguações, peritagens e outras ações inspetivas que lhe sejam ordenadas ou autorizadas, assegurando o acompanhamento das recomendações emitidas;</li><li>• Apreciar queixas, reclamações, denúncias, participações e exposições e realizar ações inspetivas, na sequência de indícios apurados ou de solicitações de outras entidades do Estado que lhe sejam apresentadas por eventuais violações da legalidade ou por suspeitas de irregularidades ou deficiência no funcionamento dos órgãos, serviços ou organismos do MJ;</li><li>• Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos do ministério, no quadro das responsabilidades cometidas ao SCI e participar no SCI da Administração Financeira do Estado.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto Regulamentar nº 78/2007, de 30 de julho.

Anteriormente e até 29 de julho de 2007, a IGSJ enquanto serviço central de inspeção, fiscalização e auditoria do Ministério da Justiça exerceu a sua atividade de acordo com o estipulado no Decreto-Lei nº 101/2001, de 29 de março, competindo-lhe, designadamente (vd. Anexo XXIV):



### Quadro 29 – Missão e atribuições da IGSJ (2001)

Missão	Atribuições
Inspeccionar, auditar e, em geral, fiscalizar os órgãos, serviços e organismos do Ministério ou que atuem no seu âmbito.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Efetuar inspeções, auditorias, sindicâncias e inquéritos, com o objetivo de apreciar a legalidade dos atos e avaliar o desempenho e a gestão administrativa e financeira dos serviços do Ministério da Justiça;</li><li>• Appreciar as queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, por suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços;</li><li>• Instruir os processos disciplinares que forem determinados pelo Ministro da Justiça;</li><li>• Verificar a realização pelos serviços do Ministério da Justiça dos objetivos definidos por programas de modernização administrativa;</li><li>• Participar no SCI da Administração Financeira do Estado.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto Regulamentar nº 101/2001, de 29 de março.

No ano de 2010 a IGSJ reforçou a avaliação do seu CI com a apresentação à tutela, em 6 de janeiro do Manual de Procedimentos da Atividade Inspeciva, que aprovou e mandou publicar e ainda com a publicação em Diário da República, em 16 de setembro, do Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça. Também, procedeu à revisão e atualização do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas<sup>116</sup>, aprovado em 2009, dando conhecimento ao Senhor Ministro da Justiça, ao Conselho de Prevenção da Corrupção e publicado na página eletrónica da IGSJ (IGSJ, 2010).

Relativamente aos recursos humanos, nos últimos seis anos, o número de inspetores em exercício de funções foi diminuindo. Em 2010 a IGSJ contava com 9 inspetores em exercício de funções, menos 1 inspetor que em 2009 e menos 4 que em 2007, o que revela uma estrutura reduzida de colaboradores face às necessidades.

De acordo com o Relatório de Atividades de 2007, no final de 2007 (IGSJ, 2008, p. 19): “a IGSJ apenas dispunha de 14 inspetores em exercício de funções (para uma dotação de 24 lugares de quadro na carreira de inspetor superior), número que continua a ser manifestamente insuficiente para assegurar a prossecução das tarefas que, por lei, são cometidas à IGSJ”. Refere ainda o mesmo relatório que, em matéria de recrutamento para o exercício de inspeção foi iniciado, em dezembro de 2007, o processo para a abertura do

<sup>116</sup> Instrumento de gestão dinâmico que carece de aperfeiçoamento e de manutenção.



concurso externo para admissão a estágio para o ingresso na carreira de inspetor, destinado ao provimento de cinco lugares na categoria, no entanto esse processo foi adiado para o ano seguinte, sem no entanto haver referências relativas ao mesmo no Relatório de Atividades de 2008.

Já em 2009, a IGSJ registou o número de recursos humanos de inspeção mais baixo desde a sua criação, oscilando entre 8 e 10 inspetores, sofreu mudanças em todos os níveis de direção, no entanto conseguiu manter o número de relatórios concluídos em 2008, e realizar ainda outros objetivos, porventura mais exigentes, como a elaboração de um Manual de Procedimentos e de um Projeto de Regulamento de Atividade Inspetiva, conforme referido anteriormente.

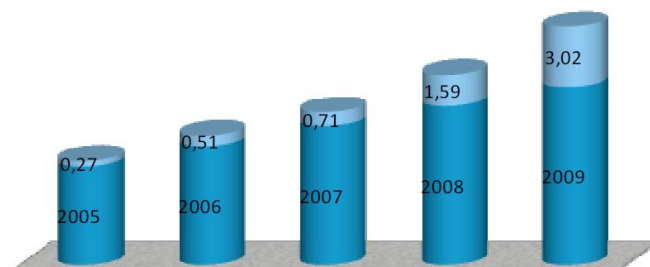
No que se refere aos recursos financeiros de 2010 foi disponibilizado o montante de m€ 1.152, dos quais, a taxa de realização ascendeu a 88% (m€ 1.016), resultando um saldo positivo de cerca de m€ 135 (IGSJ, 2010). Desde Agosto de 2007, com a entrada em vigor de nova orgânica, que a IGSJ passou a ter a possibilidade de cobrar receitas próprias, fonte de financiamento de reduzida importância, sendo fundamental a transferência operada por via do OE (IGSJ, 2007).

De salientar que em termos orçamentais, os encargos com os recursos humanos (17 inspetores) representaram mais de 85% do orçamento disponível (vd. Anexo IX).

Ainda, a IGSJ refere no seu Relatório de Atividades de 2009 que face ao reduzido número de efetivos de recursos humanos não é possível a implementação de um sistema de rotação de funções. No entanto, (IGSJ, 2009, p. 43): “os recursos humanos, embora com funções e atividades definidas, são bastante polivalentes contribuindo para o sucesso dos objetivos definidos” para esta Inspeção.



**Figura 10** – Rácio de eficiência (ações inspetivas/nº total de inspetores)



Fonte: Relatório de Atividades da IGSJ de 2009, p. 44

O gráfico acima representado revela que a IGSJ, no período 2005-2009, aumentou a sua eficiência, atingindo um valor significativo em 2009, mesmo comparando com os seus pares nos termos simples acima apresentados (IGSJ, 2009).

- **Ministério da Defesa Nacional** – Decreto-Lei nº 122/2011, de 29 de dezembro
- ✓ **Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN)** – Decreto Regulamentar nº 3/2012, de 18 de janeiro

No âmbito do processo em curso de reforma e reorganização da AP, com o objetivo principal de a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos, importava, no quadro dos objetivos do PREMAC e no tocante à modernização administrativa e à melhoria da qualidade dos serviços públicos, criar uma nova estrutura orgânica da IGDN, assim definida (vd. Anexo XXV):



### Quadro 30 – Missão e atribuições da IGDN

Missão	Atribuições
Assegurar, numa perspetiva sistémica, o acompanhamento e avaliação permanentes da execução das políticas na área da defesa, contribuindo para a melhoria de funcionamento das estruturas da defesa nacional, apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelas Forças Armadas, serviços e organismos do Ministério da Defesa Nacional (MDN), sujeitos à superintendência ou tutela do Ministro da Defesa Nacional, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Controlar a aplicação dos recursos humanos, materiais, financeiros e patrimoniais pelas Forças Armadas, serviços e organismos do MDN e avaliar os resultados obtidos em função dos meios envolvidos, tendo em vista contribuir para a sua eficiência, eficácia, economia, métodos e procedimentos de gestão;</li><li>• Apreciar a conformidade legal e regulamentar dos atos das Forças Armadas, serviços e organismos do MDN ou sujeitos à tutela e superintendência do respetivo ministro, bem como o cumprimento dos programas, contratos, diretivas e instruções ministeriais;</li><li>• Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno das Forças Armadas, dos serviços e organismos do MDN ou sujeitos à tutela e superintendência do respetivo ministro, no quadro das responsabilidades cometidas ao SCI da Administração Financeira do Estado pela LEO.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Regulamentar n° 3/2012, de 18 de janeiro.

Contudo estas competências foram herdadas na íntegra da anterior orgânica da IGDN do disposto no Decreto-Lei n° 214/2009, de 4 de setembro, que pretendia concretizar o PRACE numa linha de esforço de racionalização estrutural consagrada nas orientações do Decreto-Lei n° 154-A/2009, de 6 de julho que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional.

No período anterior à publicação do Decreto-Lei n° 214/2009, e que se verificou mais alargado, vigorou o Decreto-Lei n° 72/2001, de 26 de fevereiro, diploma que extinguiu a Inspeção-Geral das Forças Armadas<sup>117</sup> (IGFA) e criou a Inspeção-Geral da Defesa Nacional. O quadro a seguir ilustra algumas das principais competências (vd. Anexo XXV):

<sup>117</sup> E revogou o Decreto-Lei n° 133/95, de 6 de junho que regulamentava a atividade deste órgão de controlo.



### Quadro 31 – Missão e atribuições da IGFAR

Missão	Atribuições
Velar pela rigorosa observância da legalidade e controlar a utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros, tendo em vista a sua eficiência, eficácia, métodos e procedimentos de gestão, bem como a salvaguarda do interesse público	<p>No âmbito da ação inspetiva e fiscalizadora compete, em especial, à IGDN:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Verificar, de forma sistemática, o cumprimento da lei pelos organismos e serviços a que se refere o artigo anterior;</li><li>• Emitir parecer sobre os relatórios de atividades e contas dos organismos e serviços referidos no artigo anterior;</li><li>• Realizar inspeções ordinárias e utilizar métodos de auditoria com vista à regular avaliação da eficiência e eficácia dos organismos e serviços inspecionados, de acordo com o respetivo plano de atividades;</li><li>• Realizar inspeções extraordinárias superiormente determinadas, com os objetivos e utilizando os métodos referidos na alínea anterior;</li><li>• Efetuar os inquéritos, sindicâncias e peritagens necessários à prossecução das respetivas competências;</li></ul> <p>No âmbito da ação de apoio técnico ao Ministro, compete à IGDN, em especial:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Efetuar estudos e elaborar pareceres ou relatórios informativos;</li><li>• Realizar, por determinação superior, quaisquer trabalhos no âmbito das suas competências, diretamente ou mediante recurso a especialistas ou outros serviços do Estado que tenham como função o exercício do controlo interno.</li></ul>

Fonte: adaptado do Decreto-Lei nº 72/2001, de 26 de fevereiro<sup>118</sup>.

O Relatório de Atividades do ano 2007 revela deficiências ao nível dos 3 ramos das Forças Armadas, designadamente (IGDN, 2007, p. 4, 5):

- “A lotação da Marinha, nesse ano, apresentava um ligeiro défice de pessoal ao nível dos oficiais e das praças;
- Os efetivos eram inferiores ao que se encontra estabelecido nos respetivos Quadros Orgânicos de Pessoal, principalmente Praças, nas áreas funcionais da manutenção e da logística, colmatados genericamente, por mecanismos de acumulação de funções. Também, existiam funcionários do Quadro de Pessoal Civil do Exército que na sequência da reestruturação implementada em 2006 ficaram sem enquadramento orgânico, continuando contudo a desempenhar as mesmas funções;
- A taxa de preenchimento global do Quadro Orgânico de Pessoal (78%) encontrava-se aquém do desejável, situação que cria alguns constrangimentos no regular funcionamento dos serviços integrados na sua estrutura orgânica. As vagas existentes no Quadro Geral de Pessoal Civil da Força Aérea não têm sido

<sup>118</sup> Informação retirada do *site*: [www.dre.pt](http://www.dre.pt).



preenchidas, situação que tem contribuído para a falta de efetivos em áreas fulcrais para o serviço da Unidade”.

De acordo com o Plano de Atividades para 2012, o número de inspetores em 2011 situava-se em 13 (dos quais 4 eram requisitados). Ao nível dos recursos financeiros a IGDN, no ano de 2007<sup>119</sup>, realizou cerca de 78% da dotação orçamental atribuída pelo OE. A evolução, da atividade inspetiva da IGDN, nos anos anteriores a 2007 inclusive, evidencia oscilações, devido em grande parte à disponibilidade de recursos, assim distribuída:

**Figura 11** – Número de inspeções no período 2002-2007 / orçamento de 2007

ESTRUTURAS/ANOS	Nº INSPECÇÕES					
	2007	2006	2005	2004	2003	2002
MDN	6	2	1	4	5	4
MARINHA	5	6	11	12	5	14
EXÉRCITO	13	16	18	28	13	24
FORÇA AÉREA	3	7	11	9	6	9
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>41</b>	<b>53</b>	<b>29</b>	<b>51</b>

Orçamento inicial:	1.624.682€
Congelamento:-	13.448€
Dotação corrigida:	1.611.234€
Total realizado:-	1.253.331€

Fonte: Relatório de Atividades da IGDN de 2007, p. 12 e 16.

A atividade realizada pela IGDN durante o ano de 2007 caracterizou-se, em síntese, pelo pendor de carácter extraordinário de 6 ações inspetivas<sup>120</sup>, das quais importa realçar o cariz matricial das equipas, na sua grande totalidade, não só a nível interno mas também pelos recursos dos ramos das Forças Armadas, por via da requisição de militares para a atividade inspetiva, atendendo a necessidade pertinente para reforço das equipas de inspeção.

De salientar que, segundo o Balanço social de 2010, nesse ano a IGDN contou com 9 inspetores de entre os quais, 2 foram admitidos, tendo ficado de fora 4 (1 por não abertura de procedimento concursal e 3 por se encontrar em decurso o respetivo procedimento); e a saída de 4 trabalhadores da carreira especial de inspeção o que corresponde a 44,44% do total do universo de inspetores. Estes números revelam que à semelhança das outras inspeções setoriais existe um défice significativo de recursos humanos da carreira de inspeção.

<sup>119</sup> Informação disponibilizada publicada no *site* institucional da IGDN: [www.igdn.min-defesa.pt](http://www.igdn.min-defesa.pt).

<sup>120</sup> Ações inspetivas não previstas no plano de atividades determinadas pela tutela.



# **Resultados dos relatórios de atividades das inspeções-gerais**



## 5. Apreciação das leis orgânicas e dos instrumentos de gestão das inspeções-gerais

Da análise à estrutura geral, analisaram-se metodologias procedimentais e de recolha de dados para os sistemas de informação que, de uma forma geral e segundo os relatos das várias inspeções setoriais, se revelaram conformes com a respetiva legislação orgânica, com o QUAR, Plano de Atividades, bem como, com o Orçamento atribuído, no período de 2006 a 2011.

A prossecução da missão de um organismo de controlo é indissociável da existência de um corpo inspetivo qualificado e com um número de profissionais, suficiente, para permitir o desenvolvimento das ações programadas nos planos de atividades. Com o intuito de reforçar o quadro de inspeção, verificou-se que, no período em apreciação, algumas entidades desenvolveram diligências de recrutamento e seleção de trabalhadores detentores de relação jurídica de emprego público, por tempo indeterminado, previamente constituída, que reunissem condições para o exercício daquelas funções, não conseguindo contudo obter o número de efetivos necessários e pretendido (vd. relatórios de atividade das várias inspeções-gerais<sup>121</sup>).

Os sucessivos governos têm-se suportado nas inspeções setoriais para controlar a gestão de projetos e a forma como os dinheiros públicos são aplicados. Assim, com inspeções-gerais instaladas em quase todas as áreas de atividade têm procurado abranger e exercer o controlo sobre a atividade do Estado e das entidades financiadas com dinheiros públicos, através das boas práticas e da racionalidade da despesa.

O quadro a seguir sistematiza e resume o resultado deste processo de investigação, explicitando os recursos humanos e financeiros afetos às entidades responsáveis pelo SCI por forma a dar resposta às questões inicialmente colocadas, constando do Anexo I o detalhe dos mesmos.

---

<sup>121</sup> Relatório de Atividades da IGAOT de 2008 (p. 24); Relatório de Atividades da IGOPTC (p. 55), da IGSSS (p. 13) e da IGE (p. 75), de 2009; Relatório de Atividades da IGAP (p. 62), da IGMCTES (p. 14 e 15) e da IGAI (p. 162), de 2010.



### Quadro 32 – Evolução dos recursos dos órgãos de inspeção

Unid.: m€

ÓRGÃO DE CONTROLO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>IGAOT</b>						
Nº de Inspetores	44	47	39	41	52	ND
Execução	3.073	3.501	3.673	4.056	4.062	ND
<b>IGF</b>						
Nº de Inspetores	121	126	137	135	144	144
Execução	10.014	9.933	ND	ND	9.975	ND
<b>IGAS</b>						
Nº de Inspetores	39	40	40	50	45	ND
Execução	2.376	2.458	2.964	3.401	3.539	ND
<b>IGDN</b>						
Nº de Inspetores	ND	16	ND	12	9	9
Execução	ND	1.253	ND	ND	ND	ND
<b>IGE</b>						
Nº de Inspetores	197	187	177	170	186	ND
Execução	8.199	10.641	12.892	14.468	14.330	14.132
<b>SGPCM</b>						
Nº de Inspetores	ND	ND	38	65	67	ND
Execução	ND	ND	7.914	8.483	8.836	ND
<b>IGAL</b>						
Nº Efetivos	ND	ND	36	31	31	ND
Execução	ND	ND	ND	2.774	2.801	ND
<b>IGMSS</b>						
Nº de Inspetores	33	32	32	33	27	32
Execução	2.952	3.439	ND	2.951	ND	ND
<b>IGOPTC</b>						
Nº de Inspetores	20	21	17	18	ND	ND
Execução	1.785	1.651	1.636	1.774	ND	ND
<b>IGAP</b>						
Nº de Inspetores	30	30	38	45	34	ND
Execução	1.888	1.891	2.251	2.574	2.424	ND
<b>IGAI</b>						
Nº de Inspetores	15	15	6	14	17	ND
Execução	2.364	2.406	2.305	2.391	2.204	ND
<b>IGCTES</b>						
Nº de Inspetores	ND	ND	19	16	19	ND
Execução	ND	ND	1.407	1.484	1.491	ND
<b>IGSJ</b>						
Nº de Inspetores	ND	14	16	10	9	ND
Execução	ND	929	912	910	1.016	ND
<b>IGAC</b>						
Nº de Inspetores	ND		16	16	16	ND
Execução	ND	6.442	7.307	6.498	ND	ND

NE/ND : Não existente ou não disponível.

Fonte: adaptado dos relatórios de atividades e dos balanços sociais das inspeções-gerais acima enunciadas.



Até 2011 a AP contava com 16 inspeções-gerais dependentes dos ministérios para auditar, controlar, inquirir, averiguar e controlar. Da leitura efetuada às respetivas leis orgânicas verificou-se a repetição de competências em quase todas elas, averbando a correspondente afetação de recursos humanos e financeiros, os que apresentam maior expressão na atividade destas entidades, segundo os relatórios de atividades e os balanços sociais das mesmas.

Relativamente à afetação de recursos, segundo os órgãos de controlo setorial<sup>122</sup>, a dotação dos serviços com pessoal, quer em qualidade, quer em quantidade revelou-se, em regra, insuficiente, continuando a constituir, tal como em anos anteriores ao período analisado, uma das principais prioridades, mas também dificuldades das inspeções setoriais, sobretudo no que diz respeito ao pessoal de inspeção, à semelhança dos restantes organismos da Administração Central do Estado. Dificuldade presentemente agravada com as orientações do PREMAC no sentido de reestruturar, fundir os serviços, com o objetivo de emagrecer a despesa do Estado.

No que respeita às competências que lhes estão cometidas, importa referir alguns exemplos de entidades em que se verifica a acumulação e repetição das mesmas.

A Inspeção-Geral da Educação e Ciência, tem de entre as suas atribuições constantes no n.º 2 do art.º 2º do Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro, apreciar a conformidade legal e regulamentar dos atos dos órgãos, serviços e organismos do Ministério ou sujeitos à tutela do membro do Governo e avaliar o seu desempenho e gestão, bem como o controlo das escolas em matéria de organização e de gestão administrativa, financeira e patrimonial, atribuições comuns a todas as suas congéneres nos outros ministérios. Porém, à semelhança das inspeções que lhe deram mais recentemente origem (IGE e IGCES), a título de exemplo o controlo a efetuar sobre os contratos de aquisição ou de adjudicação de obras também estão contemplados por outras inspeções-

---

<sup>122</sup> A partir dos instrumentos de gestão.



gerais, designadamente a IGOPTC (criada para o efeito) e a IGF, reproduzindo estruturas, meios e custos.

Também se verifica, à semelhança das outras inspeções, com a criação de novas leis orgânicas, o reforço das competências da IGEC, com a publicação do recente Decreto Regulamentar nº 15/2012, que provinham do Decreto-Lei nº 213/2006, de 27 de outubro, também resultante da fusão das antecedentes Inspeção-Geral da Educação e Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

E no que respeita a fusões, também a antiga Inspeção-Geral da Administração do Território, que até 2007 esteve integrada no âmbito das competências da IGF, suportadas pelo Decreto-Lei nº 249/98, de 11 de agosto, a partir desse ano com a publicação da Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, pelo Decreto-Lei nº 202/2006, de 27 de outubro, a IGAT passou a ser designada por Inspeção-Geral da Administração Local. Em 2011, com a aprovação da Lei Orgânica do Ministério das Finanças, através da publicação do Decreto-Lei nº 117/2011, de 15 de dezembro, a IGAL volta a fundir-se na IGF, readquirindo esta competências acrescidas, ao absorver as que eram até então cometidas à IGAL e procedendo ao respetivo ajustamento das atribuições (art.º 2º do Decreto-Lei nº 96/2012, de 23 de abril), bem como à integração dos efetivos da IGAL no seu mapa de pessoal.

Em janeiro de 2012, com a aprovação do Decreto-Lei nº 7/2012, de 17 de janeiro, diploma que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, foi extinta a Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas e a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, que partilhavam algumas competências, constantes designadamente, nas alíneas c)<sup>123</sup>, f)<sup>124</sup>, g)<sup>125</sup> do nº 2, do art.º 2º

---

<sup>123</sup> “Realizar auditorias aos sistemas de gestão e controlo dos apoios concedidos e das operações financiadas pelos fundos nacionais e comunitários nos sectores da agricultura e das florestas, do desenvolvimento rural e das pescas”.

<sup>124</sup> “Realizar inquéritos, averiguações e outras ações que lhe sejam superiormente determinadas; desencadear e desenvolver procedimentos disciplinares quando estejam em causa matérias de tecnicidade diretamente relacionadas com as atribuições da IGAP”.



do Decreto-Lei n° 79/2007, de 30 de junho e as alíneas l)<sup>126</sup>, n)<sup>127</sup>, s)<sup>128</sup> do n° 2, do art.º 3º do Decreto-Lei n° 276-B/2007, de 31 de julho. Da extinção de ambas, nasceu uma nova inspeção-geral, a IGAMAOT, com estatuto de órgão de polícia criminal em matérias de incidência ambiental, que tem por função, entre outras, controlar a gestão e o desempenho das entidades tuteladas pelo Ministério da Agricultura e Ambiente, incluindo as que recebem fundos europeus.

Aliás comparando com os outros Ministérios, o Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território era o que mais entidades “acumulava” (v.g. comités, entidades, estruturas de missão, comissões de acompanhamento, institutos e regiões hidrográficas) e por isso o que mais “perdeu”, no âmbito da reestruturação administrativa, que começou com o XVIII Governo Constitucional e continuou com o atual Governo, no âmbito do PREMAC. Mas em alguns casos apenas foram alteradas as designações das entidades<sup>129</sup>, pese embora o processo de reforma ainda se encontre em decurso.

Em suma, relativamente aos recursos humanos e financeiros, no período 2006-2011, não se verificaram alterações significativas a registar, sendo generalizada a carência de recursos humanos evidenciada nos balanços sociais e manifestada pelas inspeções-gerais, nos seus relatórios de atividade. E como em regra as dotações orçamentais suportam mais de 80% de custos com pessoal, a carência de recursos financeiros tem-se refletido sobretudo na incapacidade de recrutamento por parte dos órgãos de controlo setorial.

---

<sup>125</sup> “Assegurar, por parte do Ministério, o acompanhamento das missões de auditoria e controlo a efetuar em Portugal no âmbito dos fundos comunitários de apoio à agricultura e floresta, ao desenvolvimento rural e às pescas, e da segurança alimentar”.

<sup>126</sup> “Assegurar a realização de ações de inspeção com vista à verificação do cumprimento de normas legais e regulamentares em matérias de incidência ambiental, em estabelecimentos, locais ou atividades a elas sujeitos”.

<sup>127</sup> “Exercer funções próprias de órgão de polícia criminal relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental, sem prejuízo das atribuições de outras entidades”.

<sup>128</sup> “Desenvolver a ação disciplinar em serviços e organismos do MAOTDR, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, quando tal competência lhe seja cometida”.

<sup>129</sup> No caso do novo ministério a reorganização extinguiu cerca de 24 entidades mas criou 8 novas, incluindo a IGAMAOT.



## **Conclusão**



## 6. Conclusão

O presente trabalho procurou estudar em que medida a evolução registada ao nível das competências e recursos nas entidades responsáveis pelo SCI espelha os requisitos do modelo gestor de AP. Assim sendo, de acordo com o Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho, o SCI da administração financeira do Estado, funciona na dependência do Governo, em especial articulação com o Ministério das Finanças, e é constituído por todas as inspeções-gerais (ministeriais), pela Direcção-Geral do Orçamento, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e ainda pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno.

Neste capítulo, procura-se dar sentido aos resultados encontrados, com base nos instrumentos de gestão disponibilizados pelas inspeções-gerais. Pretende-se, ainda, descrever os resultados que se consideram mais evidentes, sobretudo mais pertinentes para as questões formuladas, por forma a relaciona-los com a literatura referenciada.

Conforme referido no ponto 3 deste estudo, foram surgindo nas últimas décadas vários modelos de gestão pública, associados a mudanças de conceção e de ideologia do Estado, no decurso dos diversos Governos. E o modelo que tem orientado a reforma administrativa portuguesa, nos últimos anos, denomina-se Nova Gestão Pública, que surgiu em resultado da combinação de vários fatores, designadamente, pressões de carácter financeiro, económico, político e ideológico.

Este modelo assenta, sobretudo, na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, bem como na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa de melhorar o serviço ao cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da gestão. Procura convidar novos intervenientes a fazerem parte de um Estado que se quer menos intervencionista, mas que continue a regular funções importantes da vida social e económica (Ferraz, 2009).



No período objeto de análise (2006-2011), os mais recentes programas de Governo consagram a modernização da AP como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País. Com esse objetivo, no domínio da reorganização estrutural da Administração, o XVIII Governo Constitucional aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, o PRACE, e o atual Governo (XIX) homologou, em 20 de julho de 2011, o PREMAC, tendo como objetivo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afetos, na tentativa de a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos e, por outro lado, para o cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública a que o país está vinculado.

Neste sentido, tem-se verificado, com a criação de novas orgânicas, o reforço das competências e das responsabilidades instituídas através das reformas implementada (PRACE) e em implementação (PREMAC), no âmbito do compromisso eficiência, de que se pretende que as inspeções setoriais proporcionem aos decisores políticos, relativamente às suas intervenções, uma informação fiável, precisa, clara e em tempo útil (IGOPTC, Apresentação, 2012).

O SCI inclui o plano de organização e todos os métodos e procedimentos adotados pelas inspeções setoriais, no sentido de as auxiliar a atingir os objetivos de gestão e assegurar, tanto quanto possível, a metódica e eficiente conduta dos seus processos, incluindo a aderência às políticas definidas, nomeadamente, a confiança e integridade da informação, em conformidade com os planos, procedimentos, leis e regulamentos e a utilização económica e eficiente dos recursos com o desiderato de realização dos objetivos previamente estabelecidos.

No entanto, a gestão de recursos é uma realidade, a política outra e a reorganização dos serviços do Estado outra ainda. Verifica-se com a implementação do PREMAC, que o



número de inspeções setoriais extintas é significativo quando se observa a extinção<sup>130</sup> de alguns Ministérios em 2010<sup>131</sup>, no entanto, essas extinções resultaram no essencial em planos de reestruturação de serviços que foram criados na fase em que vigorou o PRACE, ou seja, constata-se em alguns setores de atividade um movimento de retorno (v.g. IGAL).

No que se refere aos órgãos de controlo interno da Administração, das 16 inspeções-gerais existentes até 2011, portanto há apenas um ano, o Governo extinguiu 6 em 4 ministérios (das áreas da Agricultura, Educação, Obras Públicas e Administração do Território), mas criou duas novas (na área da Agricultura e da Educação). Ou seja, no conjunto de todos os ministérios, o plano de redução no âmbito do PREMAC extingue apenas 4 inspeções-gerais. A Administração Central tem agora 12 organismos deste tipo cuja função é controlar a gestão dos ministérios e a aplicação dos dinheiros nas entidades diretamente dependentes ou subsidiadas.

Pese embora, os princípios da boa gestão, que pressupõem de forma intrínseca a eficácia, eficiência e economicidade, nem sempre se espelham nas práticas destes órgãos de controlo, a começar pelas competências definidas em cada lei orgânica (Comite, 2011). Efetivamente, o controlo da despesa nem sempre é compatível com a política nem com a organização dos serviços do Estado.

Apesar de, o PRACE ter sido (Carvalho, 2008, p. 250) “uma peça central na estratégia de desenvolvimento do Governo”, o Estado não conseguiu contudo cortar na despesa pública, através da reestruturação dos serviços, não tendo ainda obtido ganhos no sentido de aligeirar os mecanismos de mobilidade e de racionalização de efetivos através da GERAP, enquanto entidade gestora da mobilidade, criada para a gestão dos recursos humanos excedentários da Administração Pública.

---

<sup>130</sup> Relembre-se que de acordo com o art.º 3º, do Decreto-Lei nº 200/2006, de 25 de outubro, a “extinção de serviços ocorre quando por determinação de diploma próprio, o serviço cessa todas as suas atividades sem qualquer transferência das suas atribuições ou competências para outro serviço.”

<sup>131</sup> A extinção das Inspeções setoriais no PREMAC tem vindo a acompanhar e na sequência da extinção dos Ministérios que as tutelavam.



Apesar do Estado ter reestruturado a Administração, através do PRACE, e de ter procurado partilhar determinados setores com o setor empresarial centralizando somente o controlo das atividades segundo Firmino (2011), no que se refere ao reforço dos recursos o mesmo não se veio a verificar, de acordo com o apontado pelas várias inspeções-gerais, nos seus relatórios de atividades, e atendendo à orientação geral do Governo face ao disposto na RCM n.º 102/2005, de 24 de junho, quanto à redução da despesa pública e de reforma estrutural da Administração, traduzida, neste caso, na concentração de funções e de serviços, com acréscimo de eficácia e racionalização de meios materiais e humanos.

Por outro lado, afigura-se que ao nível da gestão dos recursos, no decurso do plano de reestruturação PREMAC, o processo nem sempre se tem pautado com rigor e eficiência a este nível.

Referindo a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território vai exercer, a partir de 2012, entre outras funções, a de policiamento do ambiente que, em alguns casos, a avaliar pela descrição das suas tarefas, se confunde com a já existente Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), que basicamente tem a mesma estrutura, estatuto e competências de uma inspeção-geral, mas certamente<sup>132</sup> com uma dimensão mais alargada de recursos humanos do que a IGAMAOT. A alínea h) do n.º 2 do art.º 2º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, refere que a nova inspeção-geral prossegue a atribuição: “Exercer funções próprias de órgão de polícia criminal relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental, sem prejuízo das atribuições de outras entidades”.

Relativamente à similitude das competências cometidas a estes dois órgãos de controlo, de acordo com o Plano de atividades para 2012, a IGAMAOT propõe-se “auditar sistemas de regulação e sistemas de controlo oficial no âmbito da segurança alimentar”, nomeadamente verificar o cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e bem-estar dos animais, incluindo a proteção

---

<sup>132</sup> A ASAE não nos disponibilizou os seus instrumentos de gestão, invocando motivos de segurança.



fitossanitária. Porém, a ASAE, ao abrigo da sua Lei Orgânica, é a entidade a quem cabe promover “ações de natureza preventiva e repressiva em matéria de infrações contra a qualidade, genuinidade, composição, aditivos alimentares e outras substâncias e rotulagem dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais”. O que significa que poderá existir fortes probabilidades, de que os dois organismos efetuem diligências aos mesmos serviços e estabelecimentos e tomem igualmente decisões sobre as mesmas matérias.

Relativamente aos processos de fusão que se verificaram com o PREMAC, ao nível do Ministério das Finanças com a publicação do Decreto-Lei nº 117/2011, de 15 de Dezembro e ao nível do Ministério da Educação e Ciência com a aprovação do Decreto-Lei nº 125/2011, de 29 de Dezembro, designadamente a IGAL e a IGCES que anteriormente funcionavam de forma autónoma viram com estas leis orgânicas as suas competências novamente inseridas nas inspeções que antes de 2006 as asseguravam, respetivamente a IGF e a IGE. O que nos leva a questionar até que ponto foi útil a criação da IGAL e da IGCES, em 2005, com o XVIII Governo Constitucional.

Com efeito, segundo Peters (1997), a reforma administrativa tem sido uma atividade muito comum dos governos em quase todas as democracias industrializadas, incluindo os da Europa Ocidental e, dos contactos frequentes entre os mesmos e a presença de organizações como a OCDE junto dos países que têm em curso processos de reforma, era esperada uma difusão de inovações administrativas, que na realidade nem sempre acontece, verificando-se diferenças marcantes entre os países, bem como nos tipos de reforma.

Por outro lado, como Jann (2007) salienta, a Nova Gestão Pública surgiu como uma nova ideia de reforma, amplamente utilizada, para a obtenção de um Estado que se pretenda ativo, mas também para um Estado de bem-estar, num Governo que funcione melhor e custe menos. No entanto, conforme referido anteriormente, o contexto sócio económico e o tamanho do défice público (relativamente ao PIB) delimita as decisões do Governo sobre a reforma administrativa, pois a capacidade de controlar a dívida pública tornou-se uma



referência para avaliar o desempenho do Governo, tanto para a política interna como para assegurar a adesão à Unidade Monetária Europeia (Peters, 1997).

Por sua vez, David Ferraz (2009) defende que os quadros públicos acompanharão os processos de reforma e modernização da AP portuguesa que produzam resultados positivos, pois refere ter uma boa imagem dos funcionários da Administração e acredita que são pessoas dedicadas, que dão o seu melhor, servindo o interesse público, mesmo em situações contextuais que, muitas vezes, lhes são adversas, ressalvando, no entanto, que a preparação da mudança é um fator crítico de sucesso da própria mudança. Acrescenta que não existe, em Portugal, preocupação por essa preparação, pelo fato de “nem sempre ser acautelada e independente dos funcionários estarem preparados tecnicamente para acompanharem os processos de modernização”. E salienta a importância dos funcionários da AP se sentirem motivados, podendo contribuir, de forma positiva, para a mudança.

O ambiente organizacional encontra-se hoje cada vez mais num processo acelerado de mudanças, mesmo no sector da Administração Pública. Cada vez mais se impõe a necessidade de procurar e encontrar soluções de gestão mais exigentes, e como tal mais precárias no tempo, para se atingir um excelente desempenho organizacional.

A estratégia a definir para os órgãos de controlo interno da Administração deverá ter essencialmente em conta a prestação de um serviço público de excelência e do seu reconhecimento e valorização pelo cliente (aparelho executivo) e/ou cidadão, na expectativa que seja incitadora de sucessivas e consistentes mudanças comportamentais (IGOPTC, 2011).

Podemos dizer que esta estratégia passa pela reestruturação de processos internos, uma maior aplicação das tecnologias de informação e comunicação, pelo reforço e consolidação de parcerias estratégicas, pela intensificação das competências técnicas e comportamentais e pelo fortalecimento dos valores associados à prestação de um serviço público.



Apesar das diferenças objetivas que existem entre o setor público e o setor privado, não existe razão para que os primeiros não adotem os princípios da boa gestão que são comuns aos dois sectores. Nesta linha, as administrações públicas devem preocupar-se com a qualidade dos bens e serviços que disponibilizam e gerir de forma racional os recursos humanos, tecnológicos e financeiros de que dispõem. A aplicação das regras da boa gestão e dos princípios da Gestão pela Qualidade, conduz a melhor despesa pública, libertando os meios financeiros para investimento social e produtivo (Andrade, Evaristo, Nolasco, Orvalho, Zilhão, Ochôa, & Neto, 2004).

Atualmente, e tal como referia o Livro Branco, em 2001, sobre Governança Europeia, os líderes políticos em toda a Europa enfrentam um verdadeiro paradoxo, pois, os europeus esperam que eles encontrem soluções para os grandes problemas das nossas sociedades<sup>133</sup>, ao mesmo tempo que desconfiam cada vez mais das instituições e da política, ou simplesmente não estão interessados nelas. Refere ainda este fenómeno como um problema reconhecido pelos parlamentos nacionais e pelos governos e particularmente gravoso ao nível da União Europeia, devido ao fato da população perder a confiança no rigoroso e complexo sistema que está a ser implementado, que se estende a Portugal, e a contestar as políticas atualmente em prática, sendo a alteração da cultura de gestão apontada como o melhor caminho para o desenvolvimento e a modernização da Administração Pública.

Segundo o Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (2012), cumpre inovar, encontrar soluções para problemas que, sob um primeiro olhar, parecem insolúveis.

A partir da conceção da política para sua implementação, a escolha do nível em que a ação é tomada (do Europeu para um local), bem como a seleção das ferramentas utilizadas devem ser proporcionais aos objetivos prosseguidos. Isto significa que antes de lançar uma iniciativa ou um programa, é fundamental verificar de forma sistemática se a intervenção

---

<sup>133</sup> Os cidadãos esperam que a Comunidade Europeia assuma a liderança no aproveitamento das oportunidades da globalização, quer para o desenvolvimento económico, quer para o desenvolvimento humano e na resposta aos desafios ambientais, o desemprego, as preocupações sobre conflitos, criminalidade, segurança entre outros.



pública é realmente necessária, se a nível europeu é tido como o mais apropriado, e se as medidas escolhidas são proporcionais a esses objetivos.

Por outro lado, volvidos quatro anos após a publicação do relatório da OCDE, de 2008 (referido no ponto 3.5) poder-se-á afirmar que na prática o acolhimento das recomendações que emana não foi seguido, incluindo nestas, as entidades responsáveis pelo controlo setorial do Estado. A informação vai sendo disponibilizada mediante solicitação formal entre as diversas entidades sendo o acesso à informação em rede muito condicionado, pelas mesmas (Ministra da Justiça, 2012).

Em conclusão, parece legítimo entender que deverá ser reconhecido o mérito dos órgãos de controlo interno pelo seu contributo para o bom funcionamento da Administração Pública Portuguesa, de acordo com a informação obtida dos seus planos e relatórios de atividades, na medida em que tiveram sempre presente as políticas dos Governos, inscritas nos seus Programas e que a sua atividade desenvolveu-se em torno de compromissos de progresso da mesma de acordo com os recursos disponibilizados para o efeito.

De salientar que, de um modo geral, encontram-se em funcionamento métodos e procedimentos de controlo interno que vão ao encontro dos objetivos estipulados pelo Conselho Coordenador do SCI. Nas diversas inspeções-gerais associadas às respetivas áreas de atuação foram identificadas as competências que se referem aos controlos-chave tendentes a garantir a segregação de funções, a legalidade e a regularidade das operações administrativas e contabilísticas e também algumas oportunidades de melhoria que poderão promover uma maior fiabilidade do SCI.

### **6.1. Limitações ao estudo e investigação futura**

Em termos de condicionantes ao desenvolvimento deste estudo, destaca-se sobretudo, a dificuldade em obter informação científica sobre a temática.



Ressalta também a dificuldade no acesso e as limitações da informação constante das páginas eletrónicas de algumas entidades objeto de verificação que não permitiram identificar, designadamente, os respetivos instrumentos de gestão obrigando a diligências constantes junto das mesmas<sup>134</sup>, acrescendo a estas o impedimento à reprodução dos dados constantes, designadamente dos planos e relatórios de atividades dos anos a que se reporta a nossa análise.

Neste contexto, crescem ainda algumas insuficiências verificadas nos relatórios de atividade dos órgãos de controlo que dificultaram o levantamento e apuramento dos dados aqui apresentados, nomeadamente ao nível dos recursos humanos e financeiros, o que limitou a definição do universo de análise, dado o prazo estabelecido para o *terminus* do presente trabalho.

Ainda a recolha e organização da informação física e financeira disponibilizada, obedecendo a diferentes métodos de classificação e apresentação dos dados, condicionou a sua triagem, desagregação e análise de acordo com os critérios inicialmente definidos para o presente estudo. Efetivamente verificou-se disparidade na apresentação de conteúdos e da informação constante nos relatórios de atividade das entidades objeto deste estudo. Até mesmo ao nível de cada uma das inspeções-gerais a informação existente, num ano, no seu relatório de atividades é diferente da dos anos seguintes, frequentemente vazia de dados ou incompleta, o que impossibilitou a realização comparativa de alguns gráficos e quadros que se apresentam ao longo deste trabalho e que por esse motivo foram diretamente obtidos a partir dos documentos disponibilizados pelas entidades.

Seria importante até para se aferir da relevância da atividade das inspeções setoriais que o SCI emitisse orientações às inspeções gerais no sentido da sistematização e uniformização na apresentação dos dados nos seus relatórios de atividades, principalmente da informação relativa aos recursos humanos e financeiros e da sua relação direta com o número de ações

---

<sup>134</sup> E da dispersão geográfica dos serviços consultados.



inspetivas realizadas em cada ano. Essa apresentação mais concertada, pelas inspeções-gerais, permitiria também espelhar e atestar as dificuldades sentidas ao nível dos recursos, às respetivas tutelas e ao SCI, por forma a empreenderem esforços que permitissem o seu reforço.

Por outro lado, tendo presente as dificuldades a nível económico e financeiro que o país atravessa, as inevitáveis restrições orçamentais conduzem a uma limitação dos recursos das organizações, incluindo das entidades responsáveis pelo exercício do CI, o que pode colocar em risco o exercício efetivo das respetivas competências e a razão da sua existência.

Em nossa opinião, este estudo revela que não houve reforço dos recursos ao nível das inspeções-gerais, em geral, provavelmente porque não houve verdadeira necessidade, quando as mesmas referem, nos seus relatórios de atividades, que os objetivos e as metas estabelecidas nos respetivos planos de atividades foram atingidos e, em alguns casos, até mesmo superados (v.g. IGDN).

Por outro lado mesmo havendo vontade política para o reforço dos recursos humanos, a falta de estabilidade financeira gerou certamente incapacidade na concretização dessa intenção. E ainda quando se trata da atividade de controlo interno da Administração, como os recursos financeiros suportam quase na íntegra os recursos humanos dos órgãos de controlo, estes últimos só serão reforçados se o Orçamento do Estado assim o comportar.

Apesar de ficarem por responder algumas das questões que colocámos inicialmente, e nos propusemos a responder, com este trabalho, lançamos no entanto, o desafio de responder às mesmas e aprofundar a temática abordada em sede de investigação futura.



## **Bibliografia**



## Bibliografia

Adam Adam, Alfredo (1989). *La auditoria interna en la administración pública federal*. México.

Amaral, Diogo Freitas (1998). *Administração Pública*. In: Dicionário Jurídico da Administração Pública, 1º suplemento, Lisboa: [s.n.].

Andrade, A., & Evaristo, C., & Nolasco, I., & Orvalho, J., & Zilhão, M. J., Ochôa, P., & Neto, Sónia. (2004). *Programa qualidade do Ministério da Segurança social e do Trabalho: um Modelo Integrado de Aplicação da CAF*. (S.G. Trabalho, Ed.) Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Aston, John (1991). *Shaping the future of internal audit*, Journal of Management and Training, New Delhi, Office of the Comptroller and Auditor General of India, vol. 9, nº 2 (jul. 1991), p. 18-19.

Bianchi M., (2007). “*Il controllo manageriale degli enti locali [Managerial Control of Local Authorities]*”, F. Angeli, Milan.

Bilhim, João Abreu de Faria (2001). *Teoria Organizacional, estruturas e Pessoas*, Lisboa: ISCSP.

Boston, Jonathan et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*, New York, Oxford University Press.

Busco C., Giovannoni E. & Riccaboni A. (2009). “*Il controllo di gestione. Metodi, strumenti ed esperienze. I fondamentali e le novità*” [Management Control. Methods, Instruments and Experiences. Fundamentals and Innovation], IPSOA, Milan.

Canotilho, J. J. G. (2000). *Paradigmas de Estado e paradigmas de administração pública e Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados – Ata Geral do 2º Encontro INA*, Instituto Nacional de Administração.

Carapeto, Carlos & Fonseca, Fátima (2005). *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*. Edições Sílabo, Lda. Lisboa.

Carmo, Hermano (1985). *Os dirigentes da administração Pública em Portugal*, 1ª ed. Lisboa: Universidade Técnica.

Carmo, Hermano (1987). *Os dirigentes da Administração Pública em Portugal*, Lisboa: ISCSP.

Carmo, Hermano & Ferreira, Manuela Malheiro (2008): *Metodologia da Investigação*, 2ª ed. Lisboa: Universidade Aberta.

Carvalho, Elisabete Reis (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: ISCSP.



Carvalho, Elisabete Reis (2008). *Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*, Working Paper CAPP, 12/08, Lisboa: ISCS - UTL.

Carvalho, Elisabete Reis (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública. Lisboa: ISCS - UTL.

Chevalier, J. (1994). *Science administrative*. 2ª ed., Paris: PUF.

Coe, Barbara (1997). *How Structural Conflicts Stymie Reinvention*. *Public Administration Review*, Vol. 57, Nº 2, pp. 127-135.

Comite, Ubaldo (2011). *Public-Sector Ethics and Good Governance - The Strategic Role of Control from the Perspective of Accountability, Considerations and Proposals* - Global Conference on Business and Finance Proceedings, Vol. 6, Nº 2 (Jun. 2011), University of Calabria and University e-Campus, Italy.

Comissão das Comunidades Europeias (2001). “*Governança Europeia*”, Um livro branco, COM(2001) 428 final, Bruxelas.

Comunidade Europeia (1989). *Cour des Comptes des Communautés Européennes – Glossaire: selection de termes et expression utilises en matière de contrôle externe des finances publiques*. Comp. Patrik Everard et Diane Wolter, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.

Correia, J. M. & Pinto R. L. (2010). “*A Responsabilidade Política*”. Universidade Lusíada. Lisboa.

Corkery, J. (1994). *Rapport introductif*. In: *Gouvernance: concepts et applications*. Bruxelles; USA.

Direção-Geral do Orçamento, Lisboa. (2011). *Balanço Social de 2011*. Consultado em 9 de Junho, 2012, do Web site da Direção-Geral do Orçamento: [www.dgo.pt](http://www.dgo.pt)

Escola de Polícia Judiciária. (2012). Conferência “*Combate à fraude contra o SNS – partilhar experiências, aprofundar a colaboração, melhorar os sistemas*”. Consultado em janeiro de 2012, Loures.

Espanha. Tribunal de Contas (1991). *O papel da entidade fiscalizadora superior e o alcance da auditoria*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, Tribunal de Contas da União, nº 47 (Jan.- Mar.), 53-64.



Estorninho, Maria João (1996). *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da atividade privada na Administração Pública*. Tese de Doutoramento: Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito, Lisboa.

European Commission (2005). *Public Finances in EMU-2005*, European Economy, Nº 3.

Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2003). *The New Public Service: An Approach to Reform*, *International Review of Public Administration*, Vol. 8, Nº 1, pp. 3-10.

Estorninho, Maria João (1996). *A fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública* (Dissertação de Doutoramento), Almedina, Coimbra.

Ferraz, David (2009). *Formação dos quadros da AP*, em revista *Interface: Administração Pública*.

Ferraz, David (2005). *A alta Administração Pública no contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*. Cadernos do Instituto Nacional de Administração sobre Políticas Públicas.

Finanças, Ministério (2011). *Relatório sobre o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado*. Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública.

Finlândia. Tribunal de Contas (1991). *A auditoria da dívida pública*. «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, nº 47 (Jan.- Mar.), p. 65-79.

Firmino, Sandra (2011). *Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa*. In Revista da associação Portuguesa de Sociologia, on line.

Fischer, Frank & Miller, Gerald J. & Sidney, Mara S. (2007). *Public Policy Analysis, Theory, Politics and Methods, A Comprehensive Publication Program*. Taylor & Francis Group, LLC, p. 43, 102, 117.

Fonseca, J. Carlos (1998). *O sistema de gestão da despesa pública em Portugal Génese. Situação atual e perspectivas*. ISCTE.

Fontes, José (2008). *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública, Teoria Geral e Instrumentos de Fiscalização*, Editora Coimbra.

Franco, António L. de Sousa (1984). *Ensaio sobre as transformações estruturais das Finanças Públicas Portuguesas: 1900 -1980*, in *Análise Social*, Vol. XVIII, 1982-1984, (pp. 1105-1138).

Franco, A. S. (1987). *O controlo Interno em Portugal*.



Franco, António Luciano de Sousa (1991). *Latest development in measuring and controlling «Performance in Portugal: recent evolutions in performance measuring in public sector management and control. «Performance measurement in public sector management: collected papers from the second Public Sector Conference of the Fédération des Experts Comptables Européens»*. Londres, chartered Institute of Public finance and Accountancy”, 156-166.

Franco, António L. de Sousa (1993). *O Controlo da Administração Pública em Portugal*, Revista do Tribunal de Contas, Tomo I, 19-20, julho-dezembro.

Franco, António L. de Sousa (2001). “*Finanças Públicas e Direito Financeiro*”, Vol. I, Coimbra, Editora Almedina, 2ª Edição.

Grã-Bretanha. *Controlador e Auditor Geral (1991). Políticas e métodos de gestão da fiscalização pública*. «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, nº 47 (Jan.- Mar.), p. 23-24.

Habermas, Jürgen (1996). “*Between Facts and Norms Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*”. Frankfurt.

Habermas, Jürgen (2000). “*The Inclusion of the Other Studies in Political Theory*”. Ed. Ciaran P. Cronin and Pablo De Greiff.

Inspeção-Geral da Administração Interna, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2008*. Consultado em novembro de 2011, no *Web Site* da Inspeção-Geral da Administração Interna: [www.igai.pt](http://www.igai.pt)

Inspeção-Geral da Administração Interna, Lisboa. (2012). *Relatório de Atividades de 2010*. Consultado em março de 2012, no *Web Site* da Inspeção-Geral da Administração Interna: [www.igai.pt](http://www.igai.pt)

Inspeção-Geral das Autarquias Locais, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2009*. Consultado em novembro de 2011, no *Web Site* da Inspeção-Geral das Autarquias Locais: [www.igal.pt](http://www.igal.pt)

Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2009*. Consultado em novembro de 2011, no *Web Site* da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território: [www.igaot.pt](http://www.igaot.pt)

Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2010*. Consultado em novembro de 2011, no *Web Site* da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território: [www.igaot.pt](http://www.igaot.pt)



Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2010*. Consultado em novembro de 2011, no Web Site da Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas: <http://www.igap.min-agricultura.pt/>

Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, Lisboa. (2012). *Relatório de Atividades de 2010*. Consultado em fevereiro de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde: [www.igas.min-saude.pt/](http://www.igas.min-saude.pt/)

Inspeção-Geral da Defesa Nacional, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2007*. Consultado em novembro de 2011, no Web Site da Inspeção-Geral da Defesa Nacional: [www.igdn.pt](http://www.igdn.pt)

Inspeção-Geral da Educação, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2009*. Consultado em novembro de 2011, no Web Site da Inspeção-Geral da Educação: <http://www.ige.min-edu.pt/>

Inspeção-Geral da Educação, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2010*. Consultado em novembro de 2011, no Web Site da Inspeção-Geral da Educação: <http://www.ige.min-edu.pt/>

Inspeção-Geral da Educação e Ciência, Lisboa. (2012). *História - Após a Revolução 1974*. Consultado em maio de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral da Educação e Ciência: <http://www.ige.min-edu.pt/>

Inspeção-Geral de Finanças, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2010*. Consultado em maio de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral de Finanças: [www.igf.min-financas.pt](http://www.igf.min-financas.pt)

Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Lisboa. (2011). *Relatório de Autoavaliação para o ano de 2008*. Consultado em novembro de 2011, no Web Site da Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: [www.igces.mctes.pt/](http://www.igces.mctes.pt/)

Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Lisboa. (2012). *Relatório de Autoavaliação da IGMCTES para o ano de 2010*. Consultado em maio de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino superior: [www.igces.mctes.pt/](http://www.igces.mctes.pt/)

Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Lisboa. (2012). *Relatório de Autoavaliação para o ano de 2010*. Consultado em maio de 2012, no Web Site da Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: [www.igces.mctes.pt/](http://www.igces.mctes.pt/)

Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, Lisboa. (2012). *Relatório de Atividades de 2009*. Consultado em março de 2012, no Web Site da Inspeção-



Geral do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social:  
<http://www2.seg-social.pt/inst.asp?05.13.02>

Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa. (2012). *Relatório de Atividades de 2008*. Consultado em março de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações: [www.ig.moptc.pt/](http://www.ig.moptc.pt/)

Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa. (2010). *Relatório de Atividades de 2009*. Consultado em março de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações: [www.ig.moptc.pt/](http://www.ig.moptc.pt/)

Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2010. Relatório de Atividades de 2008*. Consultado em março de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações: [www.ig.moptc.pt/](http://www.ig.moptc.pt/)

Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2007*. Consultado em março de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça: [www.igsj.mj.pt/](http://www.igsj.mj.pt/)

Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2008*. Consultado em março de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça: [www.igsj.mj.pt/](http://www.igsj.mj.pt/)

Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2009*. Consultado em março de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça: [www.igsj.mj.pt/](http://www.igsj.mj.pt/)

Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, Lisboa. (2011). *Relatório de Atividades de 2010*. Consultado em março de 2012, no Web Site da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça: [www.igsj.mj.pt/](http://www.igsj.mj.pt/)

India. Comptroller and Auditor General of India (1991). *Examen de las empresas publicas: cambio de enfoques y de técnicas*. «Revista do Tribunal de Contas da União», Brasília, Tribunal de Contas da União, vol. 22, nº 50 (out.- dez.), p. 43-56.

Israel. State Comptroller Office (1992). *Real time audit: the practice in Israel*. «Asian journal of government audit», New Delhi, ASOSAI, p. 29-31.

Jann, Werner (2007). *Modern Governance: A European Perspective*. In *The World We Could Win: Administering Global Governance*, p.22-23, in *Remarks to the Development of Public Administration from the Concept of "Government" to the Concept of "Governance"*, Journal Economic Studies & Analyses / Ata VSFS, Vol. 5, p. 126-147.



Kettl, Donald & Dilulio, John (1995). *Inside the Reinvention Machine*, Washington, The Brookings Institute.

Lacina, Karen (2011). *Remarks to the Development of Public Administration from the Concept of "Government" to the Concept of "Governance"*, Journal Economic Studies & Analyses / Ata VSFS, Vol. 5, p. 126-147.

Liegl, B. (1999). *The fallacies of new public management – can they still be prevented in the Australian context?* In: Rouban, L. (ed.). *Citizens and the new governance: beyond new public management*. Amsterdam: IOS press.

Majone, G. (1997). *From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance*. Journal of Public Policies, 17, pp. 139-167.

Matei, Lucica e Lazăr, Corina-Georgiana (2011). *Quality Management and the Reform of Public Administration in Several States in South-Eastern Europe*, Comparative Analysis, Theoretical and Applied Economics, Vol. XVIII, Nº 4(557), pp. 65-98.

Mateus, Célia (2004). *"Administração Pública - Guia Prático Implementação de um Sistema de Controlo Interno"*. Pesquisa e formação Beloura Office Park (NPF).

Massey, Andrew (2007). *Multilevel Governance: Administering Global Governance in a Differentiated Political Context*, In *The World We Could Win: Administering Global Governance*, Prague: Ministry of the Interior of the Czech Republic, p. 25-27.

Massey, Andrew & McMillan Janice (2001). *A regional future for the UK civil service? The government offices for the English regions and civil service in Scotland*, Public Money and Management, Vol. 21, Nº 2 (April-June 2001), p.25-32.

Medicis, Francisco (2012). *Auditoria nos Serviços Públicos*, Características, princípios e limitações do controlo interno. Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado. Lisboa.

Moe, Ronald (1994). *The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences*, Public Administration Review, Vol. 55, Nº 2, pp. 139-167.

Mozzicafreddo, Juan (1997). *"Estado Providência e cidadania"*, in *Estado Providência e Cidadania*, Oeiras: Celta Editora, Cap. 6, 179-222.

Mozzicafreddo, J. & Gomes, S. (2001). *Administração e Política: Perspetivas de reforma da Administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, J. & Gomes, S. & Batista, s. (2003). *Ética e Administração: como Modernizar os serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.

Neto, J. P. & Bilhim, J. & Gonçalves, J. (2000). *A Gestão da Produtividade na Administração Pública*, p. 35-47, 205 e 206. Instituto de Ciências sociais e Políticas.



Neto, J. P. & Bilhim, J. & Gonçalves, J. (2000). *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária – Fórum 2000*, p. 17-22, 37-40, e 77-84. Instituto de Ciências sociais e Políticas.

Newman, Janet & Clarke, John (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London, UK: Sage.

Pereirinha, J. A. & Carolo, D. F. (2008). *The origins of the welfare state in Portugal in the Estado Novo period (1935-1974): structure and trends of social expenditure*. Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, murcia, Septiembre. ISEG.

Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas.

Peters, B. Guy (1997). “*Policy Transfers Between Governments: the Case of Administrative Reforms*”, *West European Politics*, vol. 20, N° 4

Pitschas, Rainer (1993). *Aspects of Max Weber’s theory on bureaucracy and New Public Management approach*. *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXXIX, n° 4, pp. 643-651.

Pollitt, Christopher (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990*, Oxford, Blackwell.

Pollitt, Christopher (1998). *Managerialism Revisited*, in B.G. Peters and D.J. Savoie, eds., *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal: McGill-Queens University Press, pp. 45-77.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, second expanded edition.

Portugal (1989). *Inspecção-Geral de Finanças – A fiscalização interna nas empresas públicas e organismos autónomos: encontro integrado nas comemorações do bicentenário do Ministério das Finanças*. Lisboa, Inspecção-Geral de Finanças.

Portugal (1991). *Tribunal de Contas – Reform of the Court of Auditors*. (Pref. António de Sousa Franco). Lisboa, Tribunal de Contas.

Portugal (1992). *Câmara dos Revisores Oficiais de Contas – A auditoria em Portugal = The auditing profession in Portugal*. [Lisboa], Câmara dos Revisores Oficiais de Contas.

Portugal (1993). *Revista do Tribunal de Contas N° 20 – O controlo da Administração Pública*. Lisboa, Tribunal de Contas.



Portugal (1996). Revista do Tribunal de Contas Nº 26 – *O controlo da Administração Pública (julho a dezembro de 1996)*. Lisboa, Tribunal de Contas.

Quertainmont, P. (1996). “*Rôle et fonctionnement de l’Administration*”, in *L’Administration en 7 questions: actes de la journée d’études du 22 Mars 1996*. Institut Cooremans, École des Hautes Études d’Administration, bruxelles, Bruylant.

Rocha, J.A. Oliveira (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.

Rodrigues, César de Matos (2003). *A Reforma da Administração Financeira do Estado – O Papel dos Indicadores de Gestão*, 1º Congresso Nacional da Administração Pública, 10/11 novembro. Instituto Nacional de Administração – Centro de Congressos de Lisboa.

Reichard, Christoph (2003). “*New Approaches of Public Management*”, in journal of Remarks to the Development of Public Administration from the concept of “Government” to the Concept of “Governance”, p. 12, 138.

Ruffini, R. (2010). “*L’evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*” [The Evolution of Systems of Control in Public Administration], F. Angeli, Milan.

Santos, B. de Sousa. (1998). *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*.

Seminário Internacional sobre Controlo Financeiro e Auditoria (1990). *A auditoria no controlo das finanças públicas*. Lisboa, Tribunal de Contas.

SGPCM. (2011). *Relatório de Atividades de 2010*. Lisboa: Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

Sjöblom, S. (1999). *Transparency and citizen participation*. In: Rouban, L. (ed.). *Citizens the new governance: Beyond new public management*. Amsterdam: Ios Press.

Supreme Audit Institutions (1980). *The Contact Committee – The audit of limited companies in which the state has a shareholding*. Copenhaga, SAI.

Tavares, José F. F. (1996). *Sistema Nacional de Controlo – Controlo interno e controlo externo*, Seminário promovido pela Inspeção-Geral de Finanças, O Controlo Interno na Administração Pública. Lisboa, Tribunal de Contas.

Tavares, José F. F. (1998). *Administração, controlo, Avaliação e Responsabilidade*. Lisboa, Almedina.

Vigoda, Eran (2002). “*Public Administration , An Interdisciplinary Critical Analysis*”. Ed. Marcel Dekker.



### Fontes Legais:

[www.dre.pt](http://www.dre.pt)

DAR. (s.d.). II série - A - número 2. p. 26 (7). Obtido em 8 de novembro de 1995.

DR. (2011). Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego - Decreto-Lei nº 126-C/2011 (Vols. 1ª Série, Nº 249, de 29 de dezembro). Lisboa: Diário da República.

Andrade, A., & Evaristo, C., & Nolasco, I., & Orvalho, J., & Zilhão, M. J., Ochôa, P., & Neto, Sónia. (2004). Programa qualidade do Ministério da Segurança social e do Trabalho: um Modelo Integrado de Aplicação da CAF. (S.-G. Trabalho, Ed.) Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

### Outras Fontes:

[www.ARTIGOS\\_NET\PRACE\\_carloscarapeto.htm](http://www.ARTIGOS_NET\PRACE_carloscarapeto.htm), site consultado em 12 de dezembro de 2011

Dicionário Priberam: <http://www.priberam.pt>, Web Site consultado em novembro de 2011

<http://www.igas.min-saude.pt/>, Web Site consultado no dia 14 de novembro de 2011

[www.dgo.pt](http://www.dgo.pt), Web Site consultado em 14 de maio de 2012

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001\\_0428pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf), Web Site consultado em abril de 2012

[www.igac.pt](http://www.igac.pt), Web Site consultado em 18 de novembro de 2011

[www.igai.pt](http://www.igai.pt), Web Site consultado em 3 de junho de 2012

<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/organismos/inspecao-geral-da-defesa-nacional.aspx>, Web Site consultado em 16 de fevereiro de 2012

[www.igal.pt](http://www.igal.pt), Web Site consultado em 18 de novembro de 2011

[www.igaot.pt](http://www.igaot.pt), Web Site consultado em 18 de novembro de 2011

[www.igap.min-agricultura.pt](http://www.igap.min-agricultura.pt), Web Site consultado em 18 de novembro de 2011

[www.igas.min-saude.pt](http://www.igas.min-saude.pt), Web Site consultado em 18 de novembro de 2011



[www.igdn.min-defesa.pt](http://www.igdn.min-defesa.pt), Web Site consultado em 18 de novembro de 2011

<http://www.ige.min-edu.pt/>, Web Site consultado em 18 de novembro de 2011

[www.igf.min-financas.pt](http://www.igf.min-financas.pt), Web Site consultado em 25 de junho de 2012

[www.ig.mctes.pt/](http://www.ig.mctes.pt/), Web Site consultado em 18 de novembro de 2011

<http://www.sg.msss.pt/left.asp?02.01.03.02>, Web Site consultado em 5 de dezembro de 2011

<http://www.mne.gov.pt/mne/pt/ministerio/organizacoes/>, Web Site consultado em 11 de março de 2012

[www.ig.moptc.pt/](http://www.ig.moptc.pt/), Web Site consultado em 18 de novembro de 2011

[www.sg.pcm.gov.pt/](http://www.sg.pcm.gov.pt/), Web Site consultado em 15 de março de 2012

<http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/>, Web Site consultado em 17 de maio de 2012

<http://repositorio-iul.iscte.pt/>, Web Site consultado em 16 de fevereiro de 2012

<http://thesaurus.reitoria.utl.pt/>, Web Site consultado em 16 de fevereiro de 2012

[http://thesaurus.reitoria.utl.pt/search\\*por/a?searchtype=Y&searcharg=&SORT=D&searchscope=6&I1.x=14&I1.y=13](http://thesaurus.reitoria.utl.pt/search*por/a?searchtype=Y&searcharg=&SORT=D&searchscope=6&I1.x=14&I1.y=13), Web Site consultado em 16 de fevereiro de 2012

<http://cedo.ina.pt/docbweb/psqbol.asp?fields=6>, Web Site consultado em 16 de fevereiro de 2012

<http://repap.ina.pt/>, Web Site consultado em 16 de fevereiro de 2012

<http://expresso.sapo.pt/servicos-publicos-portugal-com-90-da-administracao-publica-online-diz-estudo-da-ocde=f346807#ixzz1wp07pfqx>, Web Site consultado em 22 de fevereiro de 2012

Tribunal de Contas (2007). O Tribunal de Contas na Atualidade, in [https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit\\_act.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf), Web Site consultado em 1 de abril de 2012

[http://www.unic.pt/index.php?option=com\\_content&task=section&id=32&Itemid=360](http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=section&id=32&Itemid=360), Web Site consultado em 16 de fevereiro de 2012.