

Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP)
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
A EFETIVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA EM SÃO TOMÉ E
PRÍNCIPE**

Nome: Aylson Carvalho Rompão da Costa

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre
em Administração Pública

Orientador:

Conselheiro José. F. F. Tavares (Especialista), Professor Auxiliar Convidado,

Coorientador: Professor Auxiliar convidado, Doutor António Gameiro

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2020



Instituto Universitário de Lisboa
Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP)
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A
EFETIVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA EM SÃO TOMÉ E
PRÍNCIPE**

Nome: Aylson Carvalho Rompão da Costa

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestrado em Administração Pública

Orientador: Conselheiro José. F. F. Tavares (Especialista), Professor Auxiliar Convidado,
Coorientador: Professor Auxiliar convidado Doutor António Gameiro
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2020

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não teria sido possível sem o contributo de um conjunto de pessoas e instituições, às quais passo a agradecer:

Ao senhor coordenador do curso de mestrado de AP, Prof. Doutor João Salis Gomes, pela disponibilidade e benevolência com que acompanhou todo o processo de aprendizagem desta formação.

Ao senhor conselheiro, Professor José Tavares, docente do mestrado AP, sobre o qual recaiu a escolha deste projeto. Os meus mais profundos agradecimentos pela amabilidade e empatia dispensadas, na qualidade de orientador do trabalho, bem como pelo auxílio motivacional e científico, quer durante a elaboração do trabalho, quer ao longo da formação;

Ao senhor professor Doutor António Ribeiro Gameiro, que, na qualidade de coorientador, também contribuiu arduamente para a exequibilidade deste trabalho de projeto.

A todos os professores do curso de mestrado em Administração Pública, pelos conhecimentos transmitidos e pela disponibilidade que sempre demonstraram no esclarecimento de qualquer tipo de dúvidas, bem como para assegurar-me, em particular, uma aprendizagem de melhor qualidade possível. O meu agradecimento é destinado também ao professor Paulo Feytor Pinto pela colaboração do trabalho e à professora Leonilde António pelo apoio e a professora Lara Santana Rita que também deu a sua contribuição.

Aos meus amigos e colegas, pelo incentivo e espírito de camaradagem desde a minha chegada à universidade, bem como ao longo destes dois anos. Sem dúvidas, os seus apoios foram indispensáveis à concretização deste trabalho.

Ao Senhor Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, Conselheiro José António de Monte Cristo e ao Dr. Quintino do Espírito Santos.

Ao Instituto Camões, Instituto de Cooperação e da Língua, pela concessão da supracitada bolsa de estudo, sem a qual tanto a frequência do curso de mestrado, como a realização deste projeto de trabalho, ficariam comprometidas.

Ao Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), ao pessoal docente e não docente, isto é, a toda a equipa de trabalho, pela seriedade e perfeccionismo, assim tornando o ISCTE Instituição de referência, por mérito próprio. Por último, mas não menos importante, aos meus familiares, mais particularmente à minha esposa Luísa Stockler, ao meu Filho Anderson da Costa, à minha mãe Dra. Fernanda Rompão, ao meu pai Eng. Florêncio Paquete José da Costa, à minha irmã Dra. Euridce Nay da Costa, o meu irmão Eng. Nilton da Costa, à minha prima Martinha Rompão, Dr. Amadeu Vera Cruz, Dra. Janette Costa, Dr. Ludmar Almeida, Salomão Espírito Santo. A todos muito obrigado!

RESUMO

O trabalho de projeto tem como objetivo geral contribuir para melhorar a qualidade da Administração Pública em S. Tomé e Príncipe. O controlo financeiro externo e a efetivação da responsabilidade financeira na Administração Pública em São Tomé e Príncipe vêm com o propósito de investigar quem gere as contas do Estado. No entanto, devem implementar o sistema de qualidade de controlo, bem como fazer a fiscalização das finanças públicas para, efetivamente, haver transparência. Mas, para isso se concretizar, o Estado terá de pensar numa reforma da Administração Pública. Portanto, os processos que se estabelecem garantem a qualidade de controlo financeiro externo em São Tomé e Príncipe, que possibilita aos cidadãos estarem devidamente informados sobre a gestão da coisa pública que se rege pelo princípio da legalidade e da transparência do bem público. Também, como controlo, é um instrumento de grande relevância para poder avaliar a gestão das entidades públicas ou privadas para que, efetivamente, possam cumprir com os objetivos definidos pelas organizações. Todavia, é fundamental referir que o Tribunal de Contas, por ser um órgão independente, não deve diminuir a simples fiscalização. Ou seja, deve controlar mais do que uma forma institucionalizada, no processo de tomada de decisões, rigorosamente assente numa maior transparência, de uma maneira racional para alavancar a nossa economia. O mesmo é também responsável pelo controlo externo financeiro em São Tomé e Príncipe, onde se pode verificar que é, constitucionalmente, como Tribunal de Contas. O órgão de soberania procede à supervisão da gestão económica e financeira da Administração, abrangendo a prossecução de um verdadeiro direito de sequência. Todos aqueles que, de um modo ou de outro, gerem o património público, devem prestar contas. Para obtenção de resultados, utilizamos a metodologia qualitativa com diferentes tipos de instrumentos de recolha de dados, análise documental a partir do método de abordagem hipotético – dedutivo. A realização deste trabalho de pesquisa vem reforçar quanto é fundamental a qualidade de controlo externo, para cumprimento de uma boa gestão pública, perspetivando uma comunicação credível e precisa, de forma a que seja transmitida, com clareza, aos cidadãos e ao país.

Palavras-Chave: Administração Pública, controlo financeiro externo, transparência, prestação de contas, responsabilidade, corrupção.

ABSTRACT

The work of this project has the general aim of contributing to the improvement of the quality of Public Administration in São Tomé and Príncipe. The External Financial Control and the Effectivation of Financial Responsibility of Public Administration in São Tomé and Príncipe comes with the aim of investigating who is in charge of the Accounts of the state. Meanwhile, a system of quality control should be implemented as well as the fiscalisation of public finances so that effectively there can be transparency. But for this to be realized the State will have to consider a reform of Public Administration. Thus the processes to be established should guarantee the external financial quality control in São Tomé and Príncipe which would allow citizens to be properly informed about the management of public business so that it can be conducted on the principle of legality and the transparency of the public good. As well as being a control mechanism it is an instrument of great relevance to be able to evaluate the management of public and private bodies so that effectively they can carry out the objectives defined by the organizations. However, it is fundamental to mention that the Accounts Tribunal is an independent body and should not be reduced to a simple fiscalisation mechanism. Or rather it should control more than just an institutional form of the process of decision making, rigorously settled with the greatest transparency in a rational manner for the greater leverage of our economy. The same is responsible for the external financial control of São Tomé and Príncipe where one can verify that it is constitutionally established by the Accounts Tribunal. The organ of sovereignty precedes the supervision of the economic and financial management of the Administration, including the pursuit of a true right of sequel. All who in some way or other manage the public patrimony should pay attention. To get results we use a qualitative methodology with different types of data gathering instruments, and document analysis on the basis of a method of deductive-hypothetical scanning. The deliberation of this research work should reinforce it whenever the quality of external control is essential for the fulfillment of good public management leading to credible and precise communication in a way that it is transmitted clearly to the citizens of the country.

Key words: Public Administration, External Financial control, Transparency, Accountability, Responsibility, Corruption.

Glossário de siglas

AP- Administração Pública

AN- Assembleia Nacional

Art.º- Artigo

CGD- Conta Geral de Estado

COR- Classificador Orçamental

CLSTP- Comité de Libertação de São Tomé e Príncipe

CPLP- Comunidades dos Países de Língua Portuguesa

DCP - Direção de Contabilidade Pública

DR - Diário da República

ISC- Instituições Superiores de Controlo

INTOSAI- Instituições Financeiras Superiores de Auditoria

ISCAC- Instituto Superior da Contabilidade e Administração de Coimbra

MLSTP- Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE- Orçamento de Estado

OGE- Orçamento Geral de Estado

PVD- País em via de desenvolvimento

SAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado

STP- São Tomé e Príncipe

TC-Tribunal de Contas

TCP-Tribunal de Contas de Portugal

Índice

AGRADECIMENTOS	II
RESUMO	IV
ABSTRACT	V
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	VI
INTRODUÇÃO	1
1.DA ESCOLHA DO TEMA	1
2.DELIMITAÇÃO DO OBJETO E OBJETIVOS DA PESQUISA	3
CAPÍTULO I - ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO	6
1.1 A evolução histórica do Estado.....	8
1.2 As relações entre Estado Providência e Cidadania	11
1.2.1 Estado Providência na Administração Pública.....	11
1.2.2 Cidadania na Administração Pública	14
1.3 Os modelos de Gestão Pública	16
1.3.1 O modelo burocrático / um Estado de bem-estar (Racional -Weberiano)	18
1.3.2 O modelo de <i>New Public Management</i> (NPM)	21
1.3.3 O modelo de <i>New Public Service</i> (NPS).....	25
1.4 O controlo, seu conceito, natureza e figuras afins.....	30
1.4.1 O significado etimológico da palavra controlo ou do “contra-livro”	31
1.5 Os modelos de controlo financeiro externo em São Tomé e Príncipe e em Portugal	33
CAPÍTULO II - CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	36
2.1 Administração Pública de S. Tomé e Príncipe no contexto histórico	36
2.2 Evolução do controlo financeiro na Administração Pública.....	38
2.3 A necessidade de um órgão de controlo financeiro externo e independente	39
2.4 Importância do controlo na Administração Pública	40
2.5. O modelo de controlo financeiro externo de São Tomé e Príncipe	41
2.6 O controlo financeiro externo de São Tomé. Instituições, metodologias e resultados.	46
2.7 O controlo jurisdicional do Tribunal de Contas	47
2.8.1 Antecedentes da fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas	51
2.8.2 O Tribunal de Contas no universo das “famílias” de órgãos de controlo financeiro externo e independente.....	52
2.8.3 A planificação, relatórios e fiscalização das contas	54
2.8.4 O Relatório da Conta Geral do Estado e a sua importância	55
2.9 O controlo político da Assembleia Nacional.....	56

2.10 Importância da Conta Geral do Estado	60
CAPÍTULO III - CONTRIBUTO PARA UM SISTEMA EFETIVO DE CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.....	64
3.1 controlo financeiro externo na Administração Pública de São Tome e Príncipe	65
2.2 Um conceito amplo e dinâmico de controlo	69
2.3 O controlo financeiro externo como função autónoma do Estado	70
2.4 O sistema de controlo externo em São Tomé e Príncipe	71
2.5 Controlo do Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe e os seus resultados.....	72
CONCLUSÃO	74
BIBLIOGRAFIA.....	77
FONTES (TRIBUNAL DE CONTAS)	79
LEGISLAÇÃO	80

INTRODUÇÃO

“Por natureza, quem gere o que é de outrem, o que sempre acontece no sector público, mas também pode verificar-se no sector privado, deve prestar contas sobre o que fez, quando, como, porquê e para quê.” (Tavares: 2005:1)

Nos tempos que correm, os recursos financeiros, e outros, disponíveis nos cofres dos diferentes Estados, a nível internacional, têm sido cada vez mais escassos. No caso concreto de São Tomé e Príncipe (STP), considerado Estado frágil e País em via de desenvolvimento (PVD), com fraca capacidade de arrecadação de receitas internas, através de cobranças de impostos e dividendos decorrentes das atividades das empresas e institutos públicos, estes últimos, na sua maioria, em situação de falência técnica, tem recorrido, ano após ano, ao financiamento externo, quer dos parceiros bilaterais, quer multilaterais, em aproximadamente 90%, para sustentar o Orçamento Geral do Estado (OGE).

1. Da escolha do tema

O presente trabalho de projeto vem, no âmbito do Curso de Mestrado em Administração Pública, analisar o controlo financeiro externo de São Tomé e Príncipe como um plano estratégico, baseando-se na ferramenta de avaliação económico-financeira.

Com este trabalho, pretendemos dar um contributo para que o controlo financeiro externo possa melhorar a qualidade do próprio sistema na AP de São Tomé e Príncipe, atingindo o objetivo de que o serviço possa ser de maior eficiência e de maior responsabilidade, por parte dos dirigentes públicos. É um facto o controlo ser um instrumento de grande relevância de que se dispõe nos dias de hoje, para que haja a fiscalização da despesa pública, já efetuada, para haver boas ações e práticas na República. Baseada nestes pressupostos, a gestão pública deve reger-se por uma gestão eficaz, [e.g.] pelo processo de *accountability*, garantindo aos contribuintes uma informação credível e exata. Só assim se promove uma mais-valia para o bem-estar do Estado de Direito democrático.

Atualmente, a Administração Pública cresceu bastante. As novas tecnologias permitem que a gestão pública seja modernizada com mais eficiência e eficácia nas organizações. Mas, para que isso aconteça, o aparelho do Estado precisa de uma reforma para, com base legal, justapor exigências que defendam a forma como os dirigentes políticos fazem a gestão dos bens públicos. Pegando no caso de São Tomé e Príncipe, um país democrático que pretende reforçar, sobretudo, os padrões de qualidade de serviços públicos no que tange ao processo de prestação

de conta e transparência, essa ferramenta permite, de um modo geral, a gestão da *res publica*. Nessa lógica, vem garantir que o controlo financeiro externo possa avaliar a gestão de entidades públicas ou privadas. O controlo financeiro externo é um instrumento indispensável à gestão pública que, para atingir os objetivos definidos, quer a nível nacional ou internacional terá de melhorar a qualidade almejada.

Segundo Gameiro (2004:6), a adesão dos indivíduos ao processo de controlo dos recursos coletivos é, além de um ato que diz sobretudo respeito ao próprio interesse coletivo, um ato de confiança no modo como a responsabilidade pública e a ética profissional são respeitadas pela autoridade. A justificativa da mesma assenta no verdadeiro papel desenvolvido pelo controlo externo financeiro, através da importância de Prestação de Contas, por parte de quem gere dinheiros e outros ativos públicos na Administração Pública. Consequentemente, o controlo das finanças públicas, numa era cada vez mais modernizada, tem sido objeto de grandes discussões na esfera nacional. Os cidadãos santomenses pagam os seus impostos e, como contrapartida, aguardam conhecer os resultados sobre como é gerido o bem público.

O tema surge como objeto de análise bastante pertinente, uma vez que a atividade dos órgãos de controlo externo, o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional interferem como núcleo essencial na administração pública de forma a fiscalizá-la. Nesse sentido, as populações passam a beneficiar de serviços públicos de qualidade, cuja representatividade pertence ao Estado que detém a incumbência fazer o melhor pelo seu povo. Logo, haverá necessidade de existir um órgão independente de controlo e obtenção dos recursos, de forma a serem aplicados pelas entidades coletivas que tenham competência na Administração Pública. Daí, a razão de se constituir uma atividade imprescindível a todos os esforços humanos coletivos, pela busca dos objetivos preconizados. Se não houver controlo na Administração Pública, não será previsível mensurar o cumprimento de metas, bem como a execução de orçamentos. É de acrescentar que o controlo pode ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo ou pelo seu representante. Nesse sentido, cabe ao Poder Legislativo, constituído pelos representantes do povo, que no Parlamento através da sua legitimidade verifica se a gestão da república está ou não pautada pelo princípio da indisponibilidade e defendendo o interesse de todos. Só assim se contribui para uma gestão eficaz.

De uma forma geral, o tema desperta uma profunda atenção. Nos dias de hoje, vem sendo alvo de muitas preocupações em São Tomé e Príncipe, merecendo, por parte do país, grande relevância. O Tribunal de Contas e as Finanças Públicas são dois órgãos independentes que controlam as contas públicas. O problema central do controlo é exercido, sobretudo, no património público, quer seja material ou imaterial, por pertencer ao povo e não aos seus

representantes. Os gestores públicos são apenas os ditos responsáveis pela gestão do dinheiro público.

2. Delimitação do objeto e objetivos da pesquisa

Este trabalho de investigação, sobre a Administração Pública em São Tomé e Príncipe, tem como pergunta de partida a seguinte: até que ponto o modelo do controlo financeiro externo de São Tomé e Príncipe é eficaz, justificando a consagração do princípio constitucional do controlo dos dinheiros públicos? Focando a atenção no enquadramento jurídico do TC santomense e na atividade por ele exercida.

É com o controlo financeiro externo e a efetivação da responsabilidade financeira na Administração Pública em São Tomé e Príncipe que o trabalho de projeto visa compreender a importância do controlo financeiro externo nas finanças públicas, através da estrutura macroeconómica e conjuntural do país. Mas também é de salientar que o Tribunal de Contas tem um papel muito importante no que diz respeito à responsabilidade financeira, bem como ao processo de *accountability*, de forma a que haja transparência na República, para se poder alavancar a economia e melhorar a Administração Pública santomense.

O objeto deste trabalho de projeto destaca a análise do grau da importância do controlo financeiro externo na Administração Pública de São Tomé e Príncipe, bem como uma das vertentes da função de fiscalização ou de controlo da Administração Pública. Incide sobre a fiscalização da atividade financeira do Estado ou das finanças públicas, após o início da vigência da atual Constituição da República Santomense até a presente data. O controlo das Finanças Públicas é um instrumento importante e fundamental para garantir, escrupulosamente, a aplicação dos dinheiros públicos, sendo levado ao parlamento, órgão representativo do povo. Entretanto, existe um mecanismo para aquilatar e defender o interesse público contra eventuais défices de boa gestão na aplicação das receitas públicas, tendo em vista a criação de um Estado de bem-estar, bem como um instrumento social de responsabilização política - de *accountability* - ou seja, da obrigação que quem gere os recursos públicos responder pelos seus atos e resultados obtidos.

Há uma necessidade de refletir sobre o problema da não aplicação do regime constitucional, que obriga à fiscalização parlamentar das finanças públicas, com violação da constituição por omissão e sobre as consequências negativas que acarreta para a responsabilização do poder político, no sentido em que se concorda com Mozzicafreddo, (2003:16). Para investigar, é necessário referir se o controlo das finanças públicas, constitucionalmente consagrado, é

exercido efetivamente pelo parlamento e de que forma esse controlo influencia, ou não, a gestão dos dinheiros públicos pela Administração Pública. Uma vez que, a questão que se coloca é a de se ter uma melhor administração pública para servir os objetivos do sistema político democrático, baseado na cidadania e não num sistema político que sirva as necessidades de gestão da administração pública. A reforma administrativa ou a modernização da administração pública é uma teoria política de organização do Estado e da sociedade. A separação da reforma administrativa da questão política implica que os elementos constitutivos do corpo político da sociedade, tais como os objetivos da democracia, a evolução dos direitos da cidadania, os protestos e as expectativas sociais, as eleições e as escolhas coletivas, se situem fora do âmbito da gestão pública (Gameiro, 2004:21).

Temos como objetivos específicos deste trabalho de projeto os seguintes:

- Descrever a situação atual do verdadeiro papel do controlo financeiro externo na AP em São Tomé e Príncipe;
- Incentivar a necessidade de consolidação de controlo financeiro externo em São Tomé e Príncipe;
- Compreender como é exercido o controlo externo da gestão pública pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Nacional;
- Saber até que ponto o Tribunal de Contas fiscaliza a coisa pública para que tenha, de facto, maior transparência, e que a prestação de contas crie condições para que haja uma boa governação.

Como resposta aos objetivos definidos, o presente trabalho de projeto encontra-se estruturado em três grandes capítulos.

Concernente ao primeiro capítulo, abordamos a história da evolução do Estado e da Administração Pública, os seus respetivos modelos da gestão pública, bem como o conceito de controlo de natureza e figuras afins da AP.

No segundo capítulo, falamos da situação atual do controlo financeiro externo da AP e a efetivação da responsabilidade financeira em STP. Na primeira fase, fazemos uma breve resenha histórica acerca da AP de São Tomé e Príncipe, para que possamos compreender a escolha do tema de trabalho do projeto. Numa segunda fase, apresentamos a formato de execução do controlo financeiro externo, bem como as boas práticas do fenómeno da *accountability* na AP, pelos órgãos responsáveis da gestão da coisa pública, face à atual situação do país.

Por último, o terceiro capítulo vem no sentido de darmos uma grande colaboração e contribuição ao sistema de controlo de qualidade, bem como à prestação de contas em STP para que, efetivamente, possam alcançar o padrão desejado pela comunidade internacional, realçando toda a necessidade de melhorar os serviços da AP neste país, tornando-os mais personalizados. Por essa razão, há que adequar as técnicas de gestão pública, com capacidade de implementar as boas práticas administrativas de forma a que os cidadãos possam sentir-se mais fortalecidos.

Metodologia

O presente trabalho de projeto tem como foco de pesquisa a análise documental, através do método de abordagem hipotético – dedutivo. Consideramos este método uma ferramenta de mais-valia para se poder, de uma certa forma, compreender e descrever os mecanismos e procedimentos adotados no controlo financeiro externo em São Tomé e Príncipe.

Consiste num estudo descritivo de natureza qualitativa, sobre a importância por que, atualmente, se rege a transparência do controlo externo financeiro e a prestação de contas, na administração pública. O tema é extremamente relevante e o estudo do mesmo apresenta possíveis soluções, visando sanar ou minimizar os efeitos resultantes da problemática hoje existente, relacionada com a ênfase dada aos aspetos legal e formal da gestão, em detrimento da avaliação da ação dos gestores públicos. Utilizamos a documentação indireta - pesquisa bibliográfica - para abordagem e esclarecimento teórico sobre o conceito de controlo financeiro externo, auditoria interna, Administração Pública do património público.

Ao longo do trabalho de investigação, vamos abarcar e descrever os mecanismos e procedimentos que o Tribunal de Contas de STP utiliza para que, efetivamente, possa ter um controlo financeiro externo nas Finanças Públicas e, de uma forma geral, na AP. Este órgão tem por base e como missão fundamental desenvolver a sua ação de forma imparcial, transparente e na defesa do interesse geral. Desse modo, contribui para o bom uso dos fundos públicos e promove uma cultura de responsabilidade por parte dos gestores públicos. Para que o Tribunal de São Tomé e Príncipe, do século XXI, se possa afirmar como “auditor público”, importa que, além de enfrentar os desafios profissionais num mundo em mutação, coloque o cidadão no centro da estratégia do Tribunal. É importante frisar que detém um papel extremamente relevante em informar como é gerida a coisa pública, a fim de ampliar o impacto da sua ação. Esta investigação foi também efetuada em entidades do sector público de São Tomé, para uma melhor compreensão ou entendimento da realidade da atual situação do país. Ou seja,

diagnosticar como os dirigentes políticos gerem o bem do Estado, no que respeita ao controlo financeiro externo. Este trabalho conta com a utilização do procedimento da entrevista, permitindo obter algumas informações imprescindíveis a uma análise objetiva. As entrevistas foram realizadas pelo autor do presente trabalho de projeto de investigação, nos meses de março a julho do ano de 2019, em São Tomé e Príncipe e foram orientadas para o Presidente do Tribunal de Contas e para a Administração Pública de STP. Depois de uma reflexão cuidadosa do conteúdo das entrevistas, as informações recolhidas foram, concretamente, selecionadas e utilizadas as mais importantes que estão expressas ao longo dos capítulos II e III, sobre a forma de citações. O guião das entrevistas encontra-se em anexo.

CAPÍTULO I - ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO

No presente capítulo I, procuramos analisar a temática sobre a evolução do Estado e da Administração Pública, numa perspetiva de relacionar a mesma com o controlo financeiro externo, para melhor entendimento do trabalho de projeto, tendo em vista determinar o quanto influenciam e podem determinar a conceção e implementação das políticas pública, para bem-estar dos cidadãos.

A Administração Pública passa a estar, a par do Estado, subordinada ao Direito, o que significa que deveria respeitar a ordem jurídica que tutela os direitos e deveres fundamentais (Mozzicafreddo, 1997:185). Os desenvolvimentos surgiram, essencialmente, a nível da organização do serviço público, com a aplicação de medidas de combate à corrupção e de promoção da eficiência (Rosenbloom, 1998:10-29). No entanto, algumas dessas medidas só duraram até às primeiras décadas do século XX. No que respeita às iniciativas de profissionalização dos funcionários (Pitschas, 2006:35-52), foram várias tentativas, defendendo-se a separação entre política e administração. Essa separação começou a ganhar relevância e forma nos EUA quando, no final do século XVIII, se procurou profissionalizar a Administração, não como meio de promoção da eficiência, mas como meio de condicionar a arbitrariedade do poder, defendendo-se a supremacia de valores como representatividade, pluralismo e responsabilidade (Rosenbloom, 1998:29).

No final do século XIX começaram a emergir, ainda que de forma tímida, os seguros sociais promovidos por países como a Alemanha (com Bismarck), França e depois Inglaterra. Originalmente, estes sistemas de segurança social estavam reservados a trabalhadores com emprego estável (Mozzicafreddo, 1997:185 e (Andersen, 2000:79).

Para melhor compreender a Administração Pública, em toda a sua dimensão e complexidade, consideramos de fundamental importância conhecer as suas origens e evolução histórica, no que respeita à estrutura de que se foi revestindo, ao seu funcionamento e à sua atividade (Tavares, 1996: 30).

Segundo Carvalho, (2008), a AP tem sido alvo de muitas críticas por parte dos cidadãos e de grupos organizados, da classe política, e dos próprios membros da organização, onde os diagnósticos sobre o estado da situação nos remetem, conseqüentemente, para a necessidade urgente de reforma, redimensionamento, reestruturação e reengenharia. Para Bilhim, (2000), nos países desenvolvidos, ou em via de desenvolvimento, numerosos movimentos de reforma da Administração Pública têm procurado redefinir o papel do Estado na sociedade, não só para estabelecer quais as áreas onde este deverá atuar, como também o seu modo de atuação. De um modo geral, depois de estudadas as fontes de pesquisa para a realização deste trabalho de projeto, podemos dizer que, ao longo da História, o Estado tem vindo a assumir funções cada vez mais complexas. O Estado Social de Direito é um Estado prestador de serviços, um Estado que assiste os cidadãos. É a partir das ideias de Estado de Direito democrático, como Estado baseado na garantia dos Direitos dos cidadãos, através do respeito pela legalidade, que se lhe irá atribuir personalidade jurídica. O Estado passa a ser uma pessoa coletiva, ou seja, de bem-estar social, pois subordina-se ao sistema normativo. São legitimados, pelo Estado, os direitos fundamentais dos cidadãos.

1.1. A evolução histórica do Estado

No que se refere à evolução histórica do Estado, é preciso analisarmos os diferentes períodos em que, ao longo dos tempos, a mesma se processou. Nesta perspetiva, importa saber como decorreu essa evolução, até os dias de hoje, a nível económico, social, político e jurídico para podermos emitir um juízo acerca da mesma. “A maior missão do Estado é a de proteger o indivíduo e de lhe oferecer a oportunidade de manifestar a sua personalidade criadora,” (Tavares, 2018:3).

No decorrer do curso de mestrado, debatemos várias questões relevantes sobre o Estado e a Administração Pública. Verificamos, ao longo do tempo, várias fases do Estado e as sucessivas reformas na administração pública. Não obstante, a Administração Pública está em constante progressão, na medida em que existe uma forte ligação à reforma administrativa, bem como a evolução do Estado (Mozzicafreddo, 2001:149). Esta evolução da Administração Pública permite estudar as relações entre Estado e os políticos e implica compreender os fenómenos na sua integridade e globalidade quanto à evolução do Estado. O Estado é, simultaneamente, um paradigma político e uma realidade sociocultural, pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político (Amaral, 1994)¹.

A palavra Estado deriva do latim *Stare* que significa firmeza e autoridade. Para muitos autores, a origem do Estado prende-se com a sedentarização das primeiras sociedades agrícolas da Mesopotâmia quando, em determinada altura da história, os povos nómadas se fixaram, instituindo cidade-Estado, com governos e burocracias próprias, passando a dividir (socialmente) o trabalho (Fukuyama, 2006:15). Ressalve-se que essa divisão do trabalho deu origem a um processo de complexidade do Estado e resulta da crescente interdependência, competitividade, concorrência e diferenciação que a divisão do trabalho gerou.

Tal como a humanidade, Administração pública é bem antiga, ou seja, desde que os seres humanos começaram a organizar-se em sociedade, viram-se obrigados a estruturar serviços em comum. A partir deste momento, cresceu a Administração Pública, constituindo o funcionário como primeira profissão e identificando-se, em muitos casos, como a classe sacerdotal (E.N. Gladen, 1972).

Com o Feudalismo, que se designou por relação *servo-contratuais* entre senhores feudais e camponeses, os impostos eram cobrados por imposição da força estatal, isto é, os camponeses tinham obrigações de os pagar. O Estado empregava as leis como se fossem ‘coisa privada’.

¹Para um aprofundamento da origem do Estado veja-se Toyhbee, Rokkan, Tilly, entre outros.

Acresce dizer que os direitos estavam apenas reservados a uma classe, meramente estrita às obrigações para com o Estado - os camponeses. Cabia aos senhores feudais a administração das terras cedidas pelo Rei, a troco de proteção e exploração de terras. Portanto, o Rei exigia aos senhores feudais o pagamento de impostos que os mesmos recolhiam do trabalho dos camponeses. Já com Absolutismo, o Estado, na pessoa do Rei, através de poderes divinos, mantinha o poder de coação física e fiscal. Segundo Rocha, (2001:13), os funcionários encontravam-se ao serviço do Rei e não do Estado.

Foram muitos autores a defender que foi com a organização da humanidade em comunidades e com a estruturação de serviços comuns que nasce a Administração Pública (Rocha, 2001:11-16). Coincide, ainda, nesses mesmos autores a opinião de que, até à segunda metade do século XVIII, não se podia afirmar a existência de qualquer Administração Pública.

Rosenbloom, (1998:4-5), procura definir Administração Pública como a atividade necessária, para que a vontade de um governo alcance determinados propósitos ou objetivos, em nome da coletividade. Gulick tem uma abordagem muito simples sobre o conceito de administração. Para o autor, a administração tem a ver com fazer coisas; com a prossecução de objetivos definidos (Gulick *apud* Bilhim, 2000:29).

A Administração Pública moderna faz-se remontar ao “cameralismo” ou ciências “cameralistas” da época do “Estado da Polícia” de meados do século XVIII. Visava dar-se aos funcionários do príncipe um conjunto de conhecimentos em economia, finanças, comércio e direito, capazes de possibilitar uma boa administração que se adequasse aos objetivos do Estado. Quando se fala em Administração Pública, tem de se ter em conta todo o conjunto de necessidades coletivas, cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental da coletividade, através de serviços por esta organizados e mantidos.

A Administração Pública, enquanto macroestrutura ao serviço do Estado, surge com a transição do Estado Absolutista para Estado Liberal e, conseqüentemente, com a separação entre coisa pública e coisa privada.²

Com a Revolução Francesa e o triunfo do Estado Liberal eclipsaram as primeiras tentativas para elaborar uma ciência da Administração. Por um lado, por força da ideia do Estado Liberal,

² O termo administrar tem para Afonso Queirós as suas origens nas expressões latinas *administrare*, e *ad manus trahere*. Significam, respetivamente, servir e manejar ou trazer à mão (Caupers, 2002:11; Carmo, 1987:172). O prefixo *ad* deriva do latim e significa direção ou tendência. A origem destas palavras não é, contudo, consensual entre os etimologistas (Bilhim, 2000:28). Podemos ainda assim inferir, a partir dos dados que dispomos, que administrar, na aceção que aqui se referiu, consiste na realização de uma determinada direção, por um *minister* (agente) que realiza uma função sob o comando de outro e em nome de uma coletividade (Chiaenato, 1982:3 e Carmo, 1987:172).

reduziu-se o papel do Estado ao mínimo indispensável ao funcionamento do sistema político e defesa dos direitos individuais do cidadão. Por outro lado, a atividade residual do Estado foi completamente jurisdicionalizada, de que resultou o aparecimento do direito administrativo (Rocha, 1995).

Nos finais da guerra, a conceção do Estado de “*welfare*” gerou uma nova conceção da Administração Pública denominada “Administração Profissional”, que se prolongou até meados da década de setenta, data em que o Estado de “*welfare*” começou a ser questionado. Nesse período, a Teoria Administrativa tendeu a perder a identidade e passou a designar-se por “Administração Managerial”.

O século XIX caracterizou-se pelo predomínio das conceções liberais, com o Estado destinado essencialmente a manter a ordem, a segurança e a garantia à proteção contra as agressões externas, deixando que as relações sociais se modelassem através do mercado. Já nos finais do século XIX, principalmente na Alemanha e mais tarde na França, foram aplicadas as primeiras fases na génese de legislação social, através do estabelecimento da legislação sobre a responsabilidade dos acidentes de trabalho (Alemanha 1884, França 1898), que vieram a modelar a matriz de um novo tipo de Estado, o Estado-Providência, (Mozzicafreddo, 1997).

A partir dos anos 80, com o surgimento do Estado “mínimo” nos Estados Unidos e no Reino Unido, e a queda do comunismo nos países do leste, a necessidade dos governos terem em conta as consequências sociais da crise económica e das medidas de ajustamento estrutural, assim como o aumento das exigências de maior transparência e responsabilidade dos governantes e de participação popular, tornou-se patente a modificação do papel do governo. Neste contexto, a palavra “governança” surge como uma expressão comum, destinada a descrever um processo político, no qual o poder deixa de estar concentrado numa poderosa máquina governamental, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições, ao nível governamental e subnacional (regional e local), em grupos do setor económico privado, integrando a sociedade civil, com as suas organizações não governamentais e os próprios cidadãos (Corkery citado em Carapeto e Fátima Fonseca, 2007).

Foi a Europa continental a dar a primazia ao estudo da Administração Pública, com exclusivo interesse sobre o ponto de vista jurídico. Nos Estados Unidos, nos finais do século XIX, nasceu a Teoria Administrativa, devido à necessidade de estruturar e racionalizar a atividade e a intervenção do Estado, na vida económica e social. A recente Teoria Administrativa prolongou-se até finais da segunda Guerra Mundial, correspondendo ao Estado Liberal e chamada de “Administração Científica” ou “Tradicional”.

Foram várias as décadas de evolução do Estado. O acompanhamento das várias mudanças permitiu avaliar a importância de muitas transformações que têm ocorrido em determinando aspetos económicos, sociais, políticos e jurídicos até aos dias de hoje.

Permitimo-nos afirmar que o modelo mais dominante no mundo ocidental foi o Weberiano, que se baseava, principalmente, na aplicação de leis e regulamentos que deviam ser seguidos obedecendo a uma lógica de identidade e na existência de vários níveis hierárquicos. A supervisão da existência dos colaboradores era feita por *Top-down*, sempre focada na hierarquia. Ainda no século XX, assistiu-se à reação quanto à identificação entre gestão pública e gestão privada, procurando recriar a gestão pública com a designação de “Governança” (Rocha, 2001).

1.2.As relações entre Estado Providência e Cidadania

1.2.1. Estado Providência na Administração Pública

O autor que, pela primeira vez, se pronunciou sobre o conceito de Estado, em termos científicos, foi Maquiavel, assegurando que “Todos os Estados, todos os domínios que tiverem e têm império sobre os homens são Estados e são ou repúblicas ou principados” (Miranda, 2003a:64). Na mesma linha de pensamento, Santos assinala que “Nicolau Maquiavel (Niccoló Machiavelli), (1469-1527), avança com a própria palavra Estado com um sentido laico, de autonomia política, que o desliga do direito natural, uma vez que os valores eternos e imutáveis são substituídos pela “razão de Estado”, que justifica os meios usados pelos príncipe para atingirem os seus objetivos” (2005:57).

Segundo Mozzicafreddo, (2000:7), este modelo de Estado teve a sua evolução, prosseguiu e instaurou-se no início do século XX, ao mesmo tempo que se assistia à consolidação do governo democrático, estabelecendo-se entre 1903 e 1929 nas principais sociedades industrializadas da Europa, incluindo as sociedades escandinavas, os esquemas de segurança social básicos nomeadamente, (seguros de acidentes de trabalho, seguros de doença, seguro de velhice e invalidez e seguro de desemprego, etc.) E foi nessa altura que as funções do Estado foram alargadas progressivamente ao setor social. Após a II Grande Guerra, o Estado cria projetos políticos de regulação e redistribuição económica sustentável, baseando-se nas teorias Keynesianas com o mercado a ser relegado para o papel de fornecer recursos para ser o Estado a pagar. (Majone, 1997).

No contexto que assistimos no decurso do século XX ao alargamento progressivo das funções do Estado, com a sua extensão aos setores sociais, com um grande impulso nos pós II Grande Guerra mundial, com os Estados a desenvolver projetos políticos de regulação e redistribuição económica, sustentados nas teorias Keynesianas e com o mercado a ser relegado para o papel de fornecer recursos com o objetivo de pagar a vastidão do Estado. Esping-Anderson, (1990). Nessa medida, o Estado assume a legitimidade e o dever de provisão de bens e serviços públicos para a satisfação de necessidades coletivas em condições de acessibilidade universal a todos os cidadãos. Teve início no século XX e manteve-se, de forma desigual de Estado para Estado, durante as décadas de 1950, 1960 e 1970 e está na origem de alguns dos grandes problemas do modelo de *Welfare State* ou de providência, na generalidade da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Após a II Guerra Mundial, muitos países tiveram de se confrontar com vários fatores que vinham surgindo na Administração Pública. No entanto, o surgimento de um novo modelo de Estado de Providência, que tinha como principal problema o aumento da máquina estatal ao nível dos direitos dos trabalhadores, bem como da despesa pública, mediante os impostos que se faziam sentir.

Apesar dos vários sucessos do “Estado de *Welfare*”, a crise económica no começo dos anos 70 veio abalar este modelo de administração, traduzindo em críticas a sua forma de funcionamento. É de notar que o novo paradigma se baseia em diferentes maneiras de agir ou de atuar e se distingue do modelo anterior. A implementação de um novo tipo de Estado de “*Welfare*” vem implicar um novo sistema político, onde a racionalidade é substituída pelo incrementalismo, pluralismo e um novo tipo de gestor público, o profissional, ganhando relevo, mas que não exclui a burocracia racional do período anterior (Rocha, 2001: 24).

Na visão de Esping-Anderson, (2000), as bases deste modelo foram lançadas numa Europa dilacerada pela guerra. Mesmo assim, não foi impeditivo o aparecimento das modernas ideias europeias de civilização, de justiça e de equidade social. O Estado-Providência constitui, deste modo, o modelo do Estado moderno, tendo desempenhado um papel relevante no que diz respeito ao desenvolvimento da sociedade. Todavia, a sua atuação, de igual forma, contribuiu bastante para o mecanismo de redistribuição do rendimento, das políticas sociais e económicas e dos mecanismos de correção das disfuncionalidades do mercado. Houve, igualmente, uma reorganização das relações sociais e da situação social dos indivíduos, conducente a uma performance económica positiva, desde o final da segunda guerra mundial aos finais dos anos 70, que proporcionou uma melhoria de condições de vida dos indivíduos. Para Mozzicafreddo, (1997), este modelo de Estado é exequível de diminuição da conflitualidade social, em

particular a laboral, e capaz de conciliar a lógica da economia de mercado com a lógica da democracia de massas.

O modelo de Estado-Providência atinge, assim, o seu auge no início da década de 70, quando o consenso sobre o papel benéfico do estado positivo começou a declinar, passando, a partir daí, à intervenção do Estado e, em particular, às suas políticas de inspiração Keynesiana, a serem vistas não como a solução, mas como o problema da sociedade, designadamente da fraca prestação económica. Iniciaram-se reformas institucionais administrativas radicais, em particular nos países de origem anglo-saxónica que assentavam, em especial, na privatização e na desregulação, com propósitos de proceder a cortes na despesa pública e à redução de impostos, e inverter o cenário do crescimento económico do Estado.

No entanto, foi no início dos anos 90, com o emergir de várias e novas ideias em que o verdadeiro papel do Estado na sociedade deveria incidir sobre novas perspetivas dos seus processos de atuação, que parece traduzir-se, cada vez menos, na assunção do papel de planeador, produtor de direitos de bens e serviços e mais no papel de coordenador numa sociedade que se dispõe seguir a lógica do mercado. De igual modo, os novos custos sociais do mercado e as novas formas de desigualdades económicas e sociais, também contribuíram, de uma certa forma, para revelar possíveis defeitos e falhas de operação do modelo Estado-Providência. Conforme Giddens, (1998), relativamente a esses aspetos, afirma que podem ser incluídos numa categoria que se designa como “consequências não pretendidas”, ou seja, os defeitos de conceção e as falhas de operação do sistema e todos os defeitos não previsíveis da sua introdução e operação nas sociedades.

Para Mozzicafreddo, (1997:3), as sociedades instituem a procura de desenvolvimento económico e social, no contexto do processo de modernização das relações sociais, colocando problemas de regulação política nos sistemas sociais, mediante a criação de várias dimensões estruturadoras da ação política, mecanismos de regulação dos diferentes sistemas que compõem a sociedade. O Estado-Providência é o que vem tentando assegurar um bem-estar mínimo aos seus cidadãos. Conforme Esping-Anderson, este conceito procura evitar as questões sobre o efeito emancipador ou não das políticas sociais, do seu efeito de legitimação do sistema capitalista e sustentarem ou não os processos de mercado.

Desde o advento do século XXI e de um novo milénio, ressaltou um conjunto de problemas que colocou em dúvida a utilidade do “Estado Social” ou Estado-Providência, originando o que ficou conhecido por crise do Estado Social ou Estado-Providência, levando alguns autores, inclusive, a atribuírem o nome de Estado Pós-Social (Gouveia, 2005:224). Segundo Mozzicafreddo, o Estado, à medida que sintetiza a sociedade, aumenta as suas funções de

regulação e interdependência sistémica, pelo que obtém cada vez mais poder de orientação e seleção, tornando-se, ele próprio, o protagonista da modernização das relações sociais.

O crescimento da Administração Pública do Estado-Providência está destinado a garantir o bem-estar social. Porém, originou inúmeros fenómenos de ineficiência, pelo que o Estado para alguns, já é um Estado ‘pós-social’ que se encontra num movimento a que se chamou de “intervenção”. Por outras palavras, significa prescindir da maior das tarefas feitas pelo Estado-Providência e dedicar-se a um número reduzido de tarefas que reconduzem, maioritariamente, a atividade de gestão, de controlo e de incentivo (Estorninho, 1996). As características estruturais do Estado-Providência consagram, em termos de Direito, as formas de financiamento e capacidade de ajuste aos novos riscos sociais que são emergentes das novas sociedades.³ Estas preocupações laborais foram acompanhadas de tentativas de desburocratização que foram, posteriormente, repetidas por práticas que se destinavam a melhorar a qualidade dos serviços e, constituindo-se, segundo o autor, “na reforma possível, devido ao atraso do desenvolvimento económico e social do país” (Rocha, 2005, p.22). Poderemos referir que a implementação do modelo de Estado-Providência em Portugal, que tem como base os princípios do modelo “*Welfare State*”, somente foi desenvolvido com a chegada do poder da democracia parlamentar. Uma das medidas é o aumento dos funcionários nos setores da saúde e da educação. Segundo Rodrigues (2000), o Estado social é em Portugal uma forma híbrida do Estado-Providência, pela sua inserção tardia e num contexto de menor satisfação económica e fiscal. Trata-se de um modelo de proteção social dualista, ou seja, entre níveis rudimentares de proteção social a algumas camadas da população e, por oposição, a superproteção de certos núcleos da força de trabalho. Considera Mozzicafreddo, (2000:1), de maneira insistente, que as funções que o Estado desempenha na sociedade devem sofrer alterações, face ao surgimento de problemas e expectativas que não encontram resolução positiva. Nas atuais sociedades europeias persistem fenómenos, como sejam o desemprego e exclusão social, as dificuldades de assegurar um crescimento económico regular e um desenvolvimento integrado, o constrangimento fiscal dos cidadãos.

1.2.2. Cidadania na Administração Pública

Acentua Mozzicafreddo (1997: 179:180) que, nas sociedades modernas, o conceito de cidadania surge a partir da ideia de que os indivíduos são membros da comunidade política e,

³ Para uma análise da perspetiva do institucionalismo histórico na análise do *welfare state*, ver Béland (2005).

como tal, têm capacidades, em termos legais, para participar no exercício do poder político, através dos procedimentos eleitorais. Essa capacidade formal aparece quando os indivíduos são sujeitos de atribuição de estatuto legal, enquanto entidades individuais, em que se divide e se constitui a sociedade.

A ideia de cidadania é tão antiga como as origens mais remotas da civilização, todavia, assume-se hoje com um interesse renovado e crescente, tanto no âmbito da discussão política como no da pesquisa sociológica, em parte devido ao abandono do tradicional destaque na avaliação de graus de igualdade social. O conceito de cidadania pode descrever-se, simplesmente, como a participação numa comunidade. Ao Estado cabe o papel de sustentação e efetivação dos princípios da cidadania, da justiça social e proteção social. Estes aspetos fundamentais encontram-se associados à garantia do mínimo de bem-estar que possam garantir ao indivíduo a sua integração social (Mckay & Rowlingson, 2003).

Para Mozzicafreddo, (2001:7), a ideia de uma administração ao serviço dos cidadãos recorre, igualmente, além das exigências de desburocratização referidas, às expectativas de repartição na gestão e nas decisões de âmbito coletivo e na realização dos direitos inscritos nas diversas “cartas de cidadãos”, apresentadas como modelo normativo do que deve ser a administração ao serviço das pessoas. Afirma o mesmo autor que, a proximidade com os cidadãos e a preocupação com a qualidade dos serviços são iniciativas que assentam no conceito de participação dos cidadãos, enquanto modelo de reforma da administração, independentemente da sua avaliação concreta, difundidas quase por igual em todas as sociedades europeias, como uma forma de tornar a administração mais próxima e transparente junto dos cidadãos.

Segundo Aristóteles, a cidadania era o estatuto privilegiado da classe dirigente na cidade-Estado, enquanto no moderno Estado-nação democrático a base da cidadania reside na capacidade de participação no exercício do poder político, através do processo eleitoral. Para Marshall e Bottomore, (1992), a cidadania é definida em termos de um quadro específico de direitos e instituições, no qual são exercidos os direitos dos indivíduos. O quadro foi-se estruturando ao longo do tempo, com início no século XVIII, com a institucionalização da cidadania civil, que estabeleceu os direitos necessários à liberdade individual, como sendo, o direito à propriedade, o direito à liberdade de expressão e, especialmente, o direito à justiça.

Segundo Mozzicafreddo, (2001), antes de se refletir sobre o papel da cidadania na AP temos que, previamente, reconhecer que a administração e o cidadão consolidam uma relação negativa com coisa pública e de desconfiança mútua, provocada talvez pelo funcionamento do sistema político, pela falta de democraticidade no tratamento dos assuntos públicos e dos direitos e deveres dos cidadãos e pela insuficiência de investimentos na melhoria da administração.

Porém, não devemos esquecer o baixo nível de literacia existente na população santomense que constitui um forte obstáculo ao envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos. Para Gomes, (2005), a AP, neste particular, adota um papel pedagógico e de incentivo à participação, através de uma adequada política de comunicação que facilite o acesso à informação e o recurso a mecanismos que favoreçam a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. O estabelecimento de direitos, que se constitui em graus de significados diferentes, a categoria de cidadania ocorre em contextos e situações diversas e tem bases institucionais igualmente diversas. A conceção da cidadania, em Marshall, é definida em termos de um conjunto específico de direitos e instituições, no qual são exercidos os direitos dos indivíduos, Mozzicafreddo, (2000:180).

1.3 Os modelos de Gestão Pública

Desde o absolutismo, do republicanismo e das democracias liberais e representativas que o Estado tem vindo a desenvolver-se com base num poder político interventor, regulador e organizador do conjunto social, atribuindo assim à administração pública uma dimensão e uma estrutura organizativa unificadora e regulamentadora do tecido social (Mozzicafreddo, 2001:25).

Na Europa, a consolidação do modelo de administração dá-se, como vimos, com a Revolução Inglesa e Francesa e com a conseqüente afirmação de direitos na efetivação da separação de poderes. O enquadramento jurídico do Estado passa a ser uma preocupação fundamental. O que se pretendia era controlar a sua atuação em termos de limitação de poder, através da submissão ao Direito (Chevallier, 2002:13).

Em França, tal como noutros países da Europa, a consolidação do Estado de Direito dá origem e corpo a um novo ramo do direito o Direito Administrativo. A ciência da Administração, que havia até então demonstrado algum mérito na realização de estudos policiais e “*cameralistas*”⁴, em França e na Alemanha, e também com o empenho de Wilson, perde protagonismo. O Direito Administrativo passa a ser a abordagem dominante, considerando-se que a administração e os funcionários lhe deviam estar submetidos (Chevallier, 2002:14:15). Com base neste princípio, a tendência para separar a administração da política faz surgir os primeiros estatutos de funcionários públicos, com um conjunto de direitos, obrigações e garantias em diversos países.

4 Os cameralistas foram um grupo de administradores públicos e intelectuais alemães e austríacos que, do século XVI até ao século XVIII, apostaram na universidade das técnicas de Administração (Ernesto Cabrera, 2003). Com base nessa universidade, elaboraram vários estudos que visavam a melhoria do funcionamento da Administração.

Por esta lógica, acreditava-se que os funcionários deveriam servir não a classe política, mas o interesse público (Ferraz, 2006:22).

A designação gestão pública abrange, *lato sensu*, toda a atividade de administração da coisa pública, seja por pessoas coletivas de direito público seja por pessoas coletivas de direito privado ou, até, por pessoas singulares que se encontrem em determinadas situações em relação ao que é público⁵. Ao longo dos anos e sempre baseado numa perspetiva de modernização, no modelo de gestão pública existe uma interligação com o modelo de Estado, permitindo o entendimento entre ambos como atesta a sua evolução histórica.

Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, muitas vezes associados às mudanças na conceção e ideologia do Estado (mais ou menos intervencionistas). As últimas décadas têm representado um ataque ao modelo de gestão pública associado ao *Welfare State*. Acusam-no de ser ineficiente e demasiado lento a reagir às necessidades dos cidadãos e às mutações do meio onde se insere. Também é acusado de prejudicar o desenvolvimento e o crescimento económico. O modelo da administração pública, de uma forma paralela, tem vindo a acompanhar de perto a evolução histórica do seu desenvolvimento. Conforme Maria João Estorninho, existe grande relação entre os modelos de Estado e as suas principais teorias, sobre as várias formas da implementação na Administração Pública.

Na opinião de Ferraz, (2008:10), relativamente à Administração Pública, enquanto conceito e estrutura de administração ou gestão das sociedades, pode equacionar-se numa perspetiva histórica como uma instituição que se adapta, transforma e acompanha a evolução do conjunto da sociedade e das suas organizações. A questão da responsabilidade dos atos administrativos perante os cidadãos, frente aos utentes dos serviços sintetiza, em grande parte, os problemas da disfuncionalidade da administração (Mozzicafreddo, 2001:18).

Numa perspetiva ideológica, o modelo de Estado vincula-se à reforma da Administração Pública, permitindo várias mudanças de estruturas em que o Estado assume um papel direto com a sociedade. O aparecimento da crise do “*Welfare State*” tem vindo a abalar os modelos de gestão pública, colocando a Administração Pública sob pressão para a reforma administrativa. Segundo Rocha, (2000), foram várias as alternativas apresentadas na teoria da escolha pública. O supracitado modelo gestor coloca, à partida, a primazia do mercado, como sendo a melhor forma de servir os interesses públicos. Só assim o governo poderia ter melhor potencial nos mercados com benefício para os cidadãos. O segundo momento assenta em princípios que

5 Cfr. António de Sousa Franco/ José Tavares, Orçamento, in DJAP, vol.VI, Lisboa, 1994, pp.211-212; José Tavares, “Reflexões sobre a gestão pública”, in Estudos de Administração e finanças, Almedina, Coimbra, 2004, pp.397 e ss.

visam a descentralização e a regulação de poderes. O modelo gestor acima referido tem-se fixado no mercado como forma de uma AP com mais qualidade, visto que os indicadores de performance nos resultados, e nos métodos de gestão privada, como sendo a grande solução para gestão pública eficiente, eficaz e económica, são postos em causa.

Com base nos princípios e orientações do sistema político vigente, constituem-se os diferentes modelos de configuração de Estado e de políticas públicas, na perspetiva de organização dos sistemas políticos.

Segundo Silvestre, (2010), que existem vários modelos de gestão adotados pela administração pública e que estão associados aos modelos de Estado, por exemplo, o modelo burocrático, um Estado de bem-estar que se caracterizou pela intervenção do Estado na economia como garantia da proteção social, pela presença de uma hierarquia rígida e formalização de funções dos processos de trabalho. A nova gestão pública caracteriza-se por uma reforma das organizações públicas, com uso de ferramentas do setor privado, para melhorar a sua eficiência.

1.3.1. O modelo burocrático / um Estado de bem-estar (Racional -Weberiano)

O modelo burocrático, emergente da segunda metade do século XIX, e tradicionalmente dominante na Administração Pública Santomense até os dias de hoje, tem sido frequentemente visto como modelo de boa gestão, ou seja, como a solução normativa de estruturação da generalidade das organizações.

Weber e Taylor (1973,1984)⁶ centram-se num mesmo objeto, com perspetivas distintas sobre a designação do modelo resultante do processo de burocratização. Este revelou-se, em geral, no aumento da escala da organização do trabalho, envolvendo a sistematização e o estabelecimento de boas práticas de gestão e organização do processo de trabalho, estabelecimentos de hierarquias, novos padrões de supervisão laboral, avaliação e recompensa e, por último, uma maior especialização e divisão detalhada de trabalho.

O primeiro conceito de burocracia veio de Max Weber, (1984), que a entende como uma forma de organização que assenta na precisão, velocidade, regularidade, previsibilidade e eficiência, mediante uma divisão fixa de tarefas, uma supervisão hierárquica e regras e regulamentos detalhados. Acresce que, o mesmo autor teve uma grande contribuição na defesa do modelo burocrático, pela sua racionalidade e eficácia. Pretendia, com a sua visão, demonstrar como a

⁶ O autor Frederick Winslow Taylor é considerado o “pai” da organização científica do trabalho. Foi no seu livro “Princípios da Gestão Científica”, publicado em 1911, que o autor apresentou, de forma sistematizada e científica, os princípios e a prática de gestão.

organização burocrática era uma solução racional para a complexidade dos problemas modernos das organizações. As organizações administrativas, de tipo burocrático, distinguem-se pela superioridade em precisão, estabilidade, severidade da disciplina e grau de confiança, permitindo uma elevada previsibilidade dos resultados, no que toca à eficiência intensiva na aplicação de todas as tarefas administrativas (Weber, 1984:24).

Numa outra visão, o autor Frederick Winslow Taylor vem no sentido de dar a sua contribuição numa perspetiva diferente, em que frisa os teóricos da gestão, entre os quais “*classical management theory e os scientific management, indicando os princípios e métodos que constituíam, segundo, “the one best way to organize”*”. Taylor defende que a gestão científica produz melhores resultados, quer para o empregador quer para os trabalhadores, proporcionando a regularidade do seu esforço e iniciativas.

De igual modo, o contributo de Max Weber para a “Administração Científica” dá-se ao nível do estudo da burocracia. Para Weber, a burocracia constituía uma condição necessária, ou um meio organizado para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna.

Por seu lado, W. Wilson defende uma rigorosa separação entre política e administração, dirigindo as competências da definição das políticas para os políticos e aos administradores a implementação das políticas, admitindo que a administração deveria obedecer às regras de boa gestão e eficiência, abstraindo-se do carácter político. Para Rocha, (2000), o modelo tradicional, identificado com a “Administração Científica”, caracteriza-se por uma administração sob o controlo do poder político, com base no modelo hierárquico da burocracia.

A estruturação e desenvolvimento da Administração Pública, de um ponto de vista mais científico correspondeu, após 1887, à aplicação e desenvolvimento do modelo burocrático. Pretendia-se inculcar maior cientificidade nos procedimentos, mais neutralidade e independência política, e procedimentos mais standardizados, implementados por funcionários de carreira profissionalizados (Bilhim 2000; Rocha 2009). Portanto, um dos principais objetivos do modelo, visava garantir a separação entre a política e administração e, assim, diminuir a arbitrariedade política na prossecução do interesse público (Rosenbloom, 2008).

Segundo Perrow (1972), a burocracia surgia assim como modelo, idealizando uma forma de organização superior a todas as demais que se conhecia ou que se esperava alcançar num futuro próximo. Acreditava-se ser possível autonomizar a administração da política e regular o seu funcionamento, através da operacionalização dos seguintes princípios e características (Bilhim 2001; Rocha 2009):

- Organização fundada em normas e procedimentos escritos (racionais, legais e exaustivos);
- Hierarquias da autoridade;

- Impessoalidade das relações;
- Carácter formal das comunicações;
- Separação entre propriedade e administração;
- Recrutamento baseado no mérito, através de concursos públicos;
- Profissionalização dos funcionários;
- Carácter racional e divisão do trabalho;
- Rotinas e procedimentos estandardizados.

De salientar que o modelo é concebido para se ajustar aos contextos previsíveis da altura, estandardizando procedimentos e regras de funcionamento.

Para Giddens, (1998), as sociedades modernas têm atravessado um processo de rápida mudança que marcou a respetiva descontinuidade face ao mundo tradicional, imprimindo-lhe um dinamismo externo. Logo, resulta, quer da separação conceptual entre o tempo e o espaço, quer da consequente descontextualização das relações sociais, quer da própria ordenação e reordenação reflexiva das mesmas (Giddens, 1998:15).

Conforme Perrow, (1981:84), quando o ritmo de mudança é rápido, as novas técnicas pouco sedimentadas, e elevadas as contingências, o modelo burocrático revela-se adequado. Para o mesmo autor, “*mesmo as organizações que têm grande volume de produção podem desburocratizar-se até certo ponto, se as tarefas de rotina puderem ser mecanizadas, deixando o elemento humano para tarefas não rotineiras*”. Nesta asserção, existem algumas das dimensões analíticas do processo de globalização que têm vindo a evidenciar a obsolescência do modelo de organização prevalecente nas várias Administrações Públicas. O modelo de função pública moderno tem matriz europeia e remonta à Revolução Francesa, que estabeleceu a separação dos poderes políticos e, entre estes, a separação da Administração Pública.

Em simultâneo com a imposição desta separação de funções, desenvolve-se a teoria dos atos administrativos, constituindo a parte central de um novo ramo do direito – O direito Administrativo, que inclui o Estatuto de funcionários públicos, o qual estabelece um conjunto de direitos e deveres destinados aos agentes da Administração Pública (Rocha, 2007: 17).

De acordo com o modelo de função pública europeu, foi analisada a estrutura científica proposta por Max Weber no estudo que fez sobre a burocracia. Podem resumir-se as características básicas da burocracia desta forma:

- **Hierarquia:** cada funcionário tem competências bem definidas na divisão hierárquica do trabalho e é responsável perante o seu superior pelo seu desempenho.

- **Continuidade:** o emprego constitui uma ocupação a tempo integral, com um sistema de carreira, o qual oferece a perspetiva de avanços regulares.
- **Impessoalidade:** o trabalho é efetuado de acordo com regras, sem arbitrariedade de favorecimento e cada decisão deve constar, sob forma escrita, em despacho ou ata.
- **Expertise:** os funcionários são recrutados de harmonia com o mérito e preparados para as suas funções. (Max Weber citado por Rocha: 2007:18).

O modelo clássico da função pública, apesar das matrizes que assume, conforme a sua origem seja europeia ou americana caracteriza-se, em primeiro lugar, por assumir a existência de uma dicotomia entre política e administração e, como consequência, a neutralidade da administração. Os funcionários públicos atuam segundo regras de boa gestão, determinadas por leis ou regulamentos, ou então impostas pela lógica da gestão científica.

Com a mudança de paradigma surgiu um novo tipo de Estado. Um Estado que, além dos seus serviços primordiais, assume uma grande preocupação com algumas áreas sociais, como as da saúde, educação e segurança social, ou seja, a mudança do Estado Liberal para o Estado-Providência (Rocha, 2005).

Já para Neto, (2007), com o investimento feito nestes setores sociais, prevê-se a necessidade de uma instituição reguladora que seja crucial na compatibilização dos direitos e equidades sociais e que tenha, como base, uma cidadania digna para todos de uma forma geral. O Estado é a entidade que assume, verdadeiramente, esse papel para o bem-estar futuro da nação.

Segundo Alcock, P. (2003, p. 4), as primeiras medidas de política social surgiram em dois países: Alemanha e Inglaterra. Na Alemanha, foram as medidas adotadas por Bismark com base nos seguros sociais obrigatórios e, no caso de Inglaterra, constatou-se ser o Estado a desempenhar esse papel, com uma postura mais interventiva em relação aos problemas sociais. A referência principal recai sobre os trabalhos de Booth e Rowntree, condizente com os problemas existentes do capitalismo britânico e que considerava essencial a intervenção do Estado como suporte social.

1.3.2. O modelo de *New Public Management* (NPM)

O *New Public Management* surge enquadrado na corrente gestionária que se caracterizava pela crença de que a Gestão Privada era superior à Gestão Pública e, portanto, na inexistência de diferenciação entre organizações públicas e privadas. Pretendia-se, com uma análise aos fatores críticos de sucesso das empresas privadas, a importação de práticas de gestão privada assentes nos princípios da descentralização, da desregulação e da delegação (Peters e Waterman 1982),

fomentando a criação de estruturas mais autónomas, fora das estruturas hierarquizadas tradicionais, típicas do modelo burocrático (Flinders 2009).

O *New Public Management* assenta na introdução de mecanismos de mercado, bem como adoção de técnicas de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas da eficiência na Administração Pública.

Foi nos anos 70 que se assistiu à introdução de um conjunto de novas políticas e práticas na Administração Pública de vários países, denominado “*New Public Management*” ou Nova Gestão Pública. Com este termo designa-se um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes que dominaram a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE, desde o final da década de 70. Hood, (1991), afirma, neste sentido que se pode dizer que a nova gestão pública tem como objetivo central a inclusão de melhorias na prática das administrações públicas, de modo a reformar o setor público, para que fique mais «*magro e mais competitivo, tentando, ao mesmo tempo, tornar a administração pública mais sensível às necessidades dos cidadãos, pela oferta de serviços que valham o que custam, pela flexibilidade de escolha e pela transparência*». ⁷ Para tal, parte-se do pressuposto de que a gestão de todas as organizações se deve subordinar a princípios semelhantes, portanto defende-se uma opção gestionária, como forma de combater a tradicional ineficiência burocrática como foi chamada a substituição de um Estado Administrativo por um Estado managerial. ⁸

Hood, (1991), considera a nova gestão pública como um movimento internacional, alicerçado em sete componentes principais que passamos a realçar:

1. A profissionalização da gestão nas organizações públicas;
2. A definição de *standards* de medida, de performance e de responsabilização pelos resultados;
3. A ênfase no controlo de *outputs*;
4. A desagregação das unidades do setor público no sentido da sua descentralização;
5. A estimulação da competição no setor público, com o objetivo de reduzir custos e melhorar os desempenhos;
6. A promoção, no setor público, de estilos e práticas de gestão privada;
7. A disciplina no uso dos recursos, observando o princípio de que se deve fazer mais com menos.

O NPM assenta na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas da eficiência da gestão pública.

⁷ Cf. OECD (1994)

⁸ Cf. LANE, J.E. (1993). A ênfase neste objetivo de substituir a gestão pública por uma gestão empresarial levou a que a NGP fosse definida como «uma visão, uma ideologia ou (mais prosaicamente) um pacote de técnicas e abordagens específicas de gestão (muitas delas pedidas emprestadas ao setor privado mercantil» - cf. POLLITT, C. (1994).

A nova gestão pública é uma expressão que se refere a um modelo que reflete um conjunto de tendências de reforma da administração pública que, literalmente, abraçou. Em termos latos, o fundamento deste modelo é dotar a administração pública de um novo conjunto de valores, derivados do sector privado, com prioridade absoluta para a eficiência, para os resultados, para o mercado e para o cidadão, interventor nesse mercado como um cliente, com livre arbítrio na escolha do prestador de serviços. (Denhardt e Denhardt, 2000; 2003b; Giauque, 2003).

Nesta conjuntura, o novo paradigma surgiu na sequência da crise do Estado-Providência que viria a levantar questões pertinentes sobre o papel e a natureza das instituições públicas, levando à procura de formas alternativas de organizar e gerir os serviços públicos e à redefinição do verdadeiro papel do Estado, numa ótica de maior relevo do mercado e da concorrência.⁹

A sistematização do *New Public Management* deve-se à decomposição dos seus elementos doutrinários e das suas consequências práticas em termos da sua operacionalização. Na década 1970, assistiu-se a uma nova dinâmica em que se implementaram um conjunto de novas políticas e práticas na AP em vários países, denominado “*New Public Management*”, ou seja, a Nova Gestão Pública.

Mozzicafreddo (2001:19 e 25)¹⁰ defende que a nova Administração Pública deve assentar na defesa de transformações para que, efetivamente, possa ter uma gestão mais profissionalizada, através da organização institucional em detrimento dos modelos de administração weberiana e dos estados democráticos europeus.

Segundo Peters (1996:4-13), com a implementação do NPM abalaram as perspetivas mais tradicionais de olhar a Administração, numa vertente de defender modelos de gestão pública que se aproximam cada vez mais aos do setor privado. O mesmo autor refere que as formas tradicionais de olhar a Administração Pública estão cada vez mais longe de constituir princípios canónicos, colocando em causa a sua aplicação geral.

O florescimento das ideias neoliberais desenvolveu, nos anos 80 e 90 do século passado, um movimento chamado Nova Gestão Pública mais conhecido pela expressão anglo-saxónica, *New Public Management* e pela sigla NPM.¹¹

Para Rocha (2001:51), o conceito de *New Public Management*, aparecido em meados da década 80, não significa o aparecimento de novas ideias, mas sim, a remodelação da gestão pública tradicional, através dos processos e técnicas de gestão empresarial.

9 Para uma abordagem genérica à Gestão Pública, veja-se FERLIE, E.; LINN JR, L[et al.], Eds. (2005).

10 Para uma plena distinção entre o *New Public Management* e a nova Administração Pública, veja-se Mozzicafreddo e Salis Gomes, 2001, P.20.

11 O conjunto de práticas que consubstanciam este movimento são, por vezes, também referidas como Novo Managerialismo- cf. HOOD, C. (1991) ou DUNLEAVY, P.; HOOD, C. (1994).

Já para Hood (1991), e dada a análise feita através dos pressupostos teóricos e da sua prática, sobretudo em Inglaterra, leva a concluir-se o seguinte: que o *New Public Management* se caracteriza pela gestão profissional, não no sentido de gestão dos profissionais, mas na profissionalização da gestão; explicitação das medidas de performance; ênfase nos resultados; fragmentação das grandes unidades administrativas; competição entre agência; adoção de estilos de gestão empresarial; insistência em fazer mais com menos dinheiro.

Giauque (2003) tem uma visão diferente, ele assegura que a implementação de *New Public Management* vem no sentido de melhorar a qualidade de serviços públicos, de medir o desempenho e aumentar a sua capacidade de produtividade organizacional.

Já para Gomes (2007), a sua observação vai no sentido de que o setor público passa a utilizar modelos e práticas do setor privado, de um modo a compensar o seu défice de legitimidade em nome da eficácia e do mercado, sem deixar de responder ao crescimento do Governo, cada vez mais oneroso e restrito da iniciativa individual.

A designação de *New Public Management* parte de princípio da assunção de que o Estado tem uma melhor eficiência, ou seja, funcionará melhor se for gerido por gestão privada, baseada numa lógica do mercado, bem diferente de Max Weber que defende a hierarquia, como acontecia com o modelo de gestão adotado pelo *welfare State*, Peters (2000).

Na sua contribuição, Pollitt, (1990), refere que as diferenças existentes entre a gestão pública e a gestão privada são facilmente perceptíveis, já que algumas técnicas da gestão privada não têm aplicabilidade direta na gestão pública e, a existirem, serão desvirtuadas ou ficarão completamente condicionadas.¹²

O *New Public Management* baseia-se na introdução de mecanismos de mercado, na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa de melhorar, gradualmente, os serviços para os cidadãos, aumentar a eficiência e a flexibilização da gestão. A Nova Gestão Pública, como modelo de gestão, é difícil de ser definida corretamente (McLaughlin, 2002:409). Esta denominação serve, sobretudo, para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX, para modernizar e reformar o modelo de gestão pública, baseando-se na insatisfação do modelo de gestão adotado pelo *Welfare State* (Hood 1991:4). É um modelo que constitui um desafio à administração pública tradicional construída pelos burocratas. Enfatiza uma via mais ativa em torno da eficiência da gestão pública (Jackson, 1994:121). Essencialmente, é um modelo de

¹² Concretamente, o autor refere-se: ao enquadramento legal; à relação oferta/rendimento; à gestão de pessoal; à ausência de concorrência; aos inúmeros objetivos e prioridades; aos processos orientados para o cliente/ cidadão e não menos importante à responsabilidade perante os eleitores.

gestão que procura organizar e operacionalizar, de maneira diferente, a Administração Pública e os seus agentes, de maneira a: i) Melhorar o seu desempenho; ii) Aumentar a sua eficiência; iii) Evitar a corrupção; iv) Orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos; v) Abrir a Administração Pública à sociedade; vi) Torná-la mais transparente e idónea; vii) Definir e identificar competências e responsabilidades; viii) Evitar o desperdício, tal como demonstra Warrington, (1997). Estas são, em resumo, as linhas estratégicas da Nova Gestão Pública. Na base da estrutura organizativa, a *New Public Management* transforma a composição da Administração Pública, promove a fragmentação, a autonomização e a separação de tarefas, enquanto o Estado assume uma posição maioritariamente financiadora e decisória das políticas públicas. As estruturas administrativas são, marcadamente, unidades produtivas. Deixam de ser organizações multiobjetivas, com um vasto campo de ação, e passam a ser reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado (Kettl, 2000; Osborne e Gaebler, 1992).¹³

Podemos ainda acrescentar que este novo modelo de gestão pública leva ao abandono das estruturas hierárquicas definidas por Max Weber, e à sua substituição por estruturas autónomas ou agências. Nesta conjuntura, o Estado deixa de ser interveniente e planeador, convertendo-se em regulador do comportamento dos autores que intervêm no processo administrativo. Para Mozzicafreddo (2001), o novo modelo de gestão não pressupõe uma menor presença do Estado, mas sim uma presença diferente, indireta e difusa. Torna-se primordial uma reorganização das suas funções, uma vez que existe uma menor intervenção direta do Estado e uma maior ação de regulação, inclinando-se o Estado de um modo casuísta e parcelar, e integrar parcerias público-privadas.

1.3.3. O modelo de *New Public Service* (NPS)

O atual paradigma que surgiu com o *New Public Service*, situado entre o racionalismo da gestão e a burocracia de Max Weber, incrementou o debate teórico, com a finalidade de responder de forma ajustada às exigências sociais, económicas e políticas das sociedades, levando alguns autores a designar esta nova abordagem de reforma por *governance* pública.

Os tempos em que vivemos são de competitividade e de integração das economias onde, acima de tudo, estão os valores da transparência e da ética por vezes tão ignorados. Por isso, devem ser obrigatoriamente mantidos e defendidos, porque é na sua pertinente observação que depende

¹³ Csr.Juan Mozzicafreddo (1991)

o futuro das sociedades em geral. A tão proclamada cidadania ativa deve constituir, efetivamente, o estágio final, pois integra o grande desafio das sociedades contemporâneas.

Segundo Denhardt & Denhardt, atualmente, os cidadãos devem ser vistos como parceiros ativos de uma administração, em que a sua participação é fundamental, salvaguardando os valores do serviço público, bem como a cidadania democrática, a transparência, a equidade e a accountability e, como parte responsável da coisa pública, devem assumir um papel central. Nesse âmbito, os cidadãos que interagem com o Governo não devem ser vistos apenas como clientes, contribuintes, ou simplesmente eleitores. A designação de cidadãos ativos, com direitos e obrigações, e a sua participação efetiva no processo de formulação e implementação de políticas públicas, através do *empowerment* dos cidadãos,¹⁴ deve ser um garante de responsabilidade cívica.

Neste novo paradigma, o Estado passa a gerir redes entre os setores da administração, com vista à negociação de concertação, motivo pelo qual, atualmente, se falar de *governance*, em vez de se referir *Government*.

Segundo Pitschas, (2007), o *New Public Service* encontra-se associado ao conceito de Estado-Parceiro, uma vez que o poder não se centra, exclusivamente, na parte governamental. Porque defende, na sua essência, a ética e os valores sociais, é partilhado por várias entidades e pela sociedade civil. Na ótica de Mozzicafreddo e Gomes, (2001), funciona como interlocutor e coordenador dos interesses individuais dos vários atores participantes do processo. Com a qualidade existente na gestão privada, através da corrente de pensamento mais atual, houve uma mudança de paradigma que incide num novo modelo de gestão pública, associada ao modelo clássico, bem como à sociedade civil. No fundo, uma gestão pública com base nas técnicas de gestão do setor privado que prima pela transparência, responsabilidade na prestação de contas, participação e equidade sobre o modelo clássico (Carapeto e Fonseca, 2005).

Este modelo, imbuído de algumas características de pequenas incoerências e contradições, enfraqueceu-se. Por não considerar as diferentes estruturas ter como base pressupostos somente teóricos, que focavam a gestão empresarial, não preparou a aplicação que seria útil aos serviços públicos (Araújo, 2007; Silvestre, 2010).

14 Para Denhardt & Denhardt, (2003), os valores de serviços públicos podem ser classificados em valores: Democráticos (imparcialidade, e Estado de Direito), Éticos (integridade, equidade e justiça) e profissionais (competência na prestação de um serviço de qualidade e responsabilidade pelo modo de conduta específico no sector público.

A descentralização e a redução dos níveis hierárquicos das diversas estruturas organizacionais, mesmo com alguns desequilíbrios na tomada de decisões, procuraram um maior controlo financeiro e orçamental (Araújo, 2007).

Tendo em consideração o exposto, Pitschas (2007) refere que o *New Public Service* se baseia em conceitos económicos, como o autointeresse, que assenta na premissa de existirem administradores públicos ao serviço dos cidadãos, tendo sempre em conta a ética e os valores sociais.

Efetivamente, pode concluir-se que no período em análise se destacam, no estudo, três grandes abordagens da evolução da teoria administrativa, a saber: a “Administração Pública Clássica”, a *New Public Management* e o *New Public Service*, que são exaustivamente analisadas por Denhardt e Denhardt (2003), numa lógica comparada, utilizando para o efeito 18 parâmetros, que permitem facilmente identificar as principais diferenças entre as três perspetivas, conforme se apresenta a seguir no Quadro 1.

Quadro 1. – Comparação de perspetivas teóricas sobre Administração Pública

	Administração Pública Clássica (Weberiana)	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Modelo de Estado	Estado Providência	Estado Neo-Liberal e regulador	Estado Parceiro/Governança
Raízes teóricas	Teoria política	Teoria Económica	Teoria Democrática
Racionalidade	Burocracia centralizada	Agências descentralizadas e autónomas	Estruturas colaborativas
Configuração sistémica da Organização	Funciona em sistema fechado	Aberta ao ambiente e em adaptação constante	Aberta, funcionando em rede e em modo cooperativo
Perante quem são responsáveis os funcionários públicos	Administradores	Clientes	Cidadão

Fonte da legitimidade	Baseada na regularidade dos processos	Eficácia eficiência e rentabilidade dos processos	Na transparência dos processos e na participação dos cidadãos nos mesmos
Primazia	Dos meios	Dos fins	Da cidadania
Orientação dos serviços públicos	Orientados para o cumprimento de normas	Orientados para o cliente	Orientado para o cidadão
Papel do administrador público	Faz cumprir a lei	Fornece serviços	Conciliação, mediação e arbitragem dos diferentes interesses
Motivação dos funcionários e administradores públicos	Interesse próprio	Empreendedorismo	Serviços públicos
O que o cidadão quer dos serviços públicos	Cumprimento da lei e igualdade de tratamento	Bom serviço a baixo custo	Participação e envolvimento no processo
Papel do Governo	Remar (desenho e implementação de políticas com foco num objetivo politicamente definido)	Comandar (agindo como catalisador para permitir a atuação das forças de mercado)	Servir (negociando e congregando interesses entre cidadãos e grupos)
Modo de condução da Administrativa	Administração gerida para o cumprimento de normas e políticas	Administração gerida como um negócio	Administração gerida como uma democracia
Mecanismo para atingir os objetivos	Através dos serviços da administração	Através de agências privadas e não lucrativas	Através de coligações de serviços públicos, agências privadas e não lucrativas
Abordagem à <i>accountability</i>	Hierárquica	De mercado	Multifacetada (lei, valores, política, técnica e interesse dos cidadãos)

Descrição administrativa	Limitada	Alargada	Contida e responsável
Conceção do interesse público	O interesse público é politicamente definido e traduzido na lei	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados

Fonte: Denhardt & Denhardt (2003:28-29; Cruz (2008: 4)

Voltamos ao já referido paradigma de *New Public Service* que vem culminar no racionalismo da gestão e da burocracia de Max Weber. Obteve valor no sentido de incrementar o grande debate teórico, com o propósito de responder de forma mais ajustada às exigências sociais, económicas e políticas das sociedades em geral, levando mesmo alguns autores a designar esta nova conceção por reformas de *governance pública*. Parece-nos plausível admitir que a cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão pública, e o surgimento de novas filosofias de gestão não é sinónimo de abolição imediatas dos modelos e formas de gerir anteriores.

Recordamos que para Rocha, (2001:163), em alguns casos, as entidades públicas adotam modelos de gestão diferentes, baseados na sua cultura, nos seus objetivos e nos seus funcionários. Porém, Mozzicafreddo, (2001), refere que uma das formas positivas do modelo NPM reside no facto de os serviços serem muito mais flexíveis e responsáveis, perante o cidadão. Também é de salientar que, o *managerialismo* é uma apresentação inovadora de um conjunto de ideias clássicas, revelando um conjunto de soluções de mercado que não só não resolvem, como por vezes acrescentam mais problemas.

Quanto a Rocha, (2000:12), da adoção deste modelo deriva, ainda, outro conjunto de problemas, designadamente: i) os custos que advierem das privatizações revelam-se superiores aos benefícios obtidos; ii) O clima e o grau de motivação dos funcionários ficam afetados, assistindo-se mesmo a uma diminuição da sua responsabilidade, na medida em que eles gostariam de uma participação e de um envolvimento ativos; iii) à semelhança dos anteriores modelos, o *managerialismo* tem estado ao serviço da elite dos novos gestores públicos, cujos privilégios são consideravelmente superiores aos dos antigos gestores. Entretanto, leva-nos a refletir sobre os tempos que vivemos, cada vez mais competitivos e de alta integração das economias, onde está bem patente a desvalorização dos valores de transparências e de ética que, na sua lógica devem ser obrigatoriamente mantidos. O futuro das sociedades contemporâneas e os grandes desafios da cidadania ativa dependem da incrementação destes princípios.

Também é de referir que este modelo de NPS tem uma configuração sistémica de organização cooperativa que funcionam muito na rede. Por um lado existe grandes exigências do tempos

modernos que se vigoram nos dias de hoje, e por outro lado há outros modelos que apresentam uma estrutura na colaboração, onde os intervenientes ativo na sociedade possam tomar decisão numa governação, que passa pelo império do mercado, em que se reflete na elaboração e formulação do interesse público, que podemos encarar que são produtos que vários atores querem. Isto é encontrar as soluções para os vários problemas que são levantados e mesmo levados à prática com a participação direta dos cidadãos (Gomes, [et al.] 2007:44;). Porém, a ideia central é encontrar com os cidadãos uma forma aproximação aos serviços administrativos.

1.4 . O controlo, seu conceito, natureza e figuras afins

Ao fazermos uma abordagem relativa ao controlo externo financeiro, é indispensável delimitar a definição de controlo, por forma a alcançar o âmbito, a extensão e os limites das atribuições da Assembleia da República.

O conceito de controlo resulta da expressão “controle” que na língua portuguesa significa “registo”, “ter em dobrado ou duplicado” ou de “verificação”, “orientação”, “vigilância”, “inspeção”, “fiscalização”. Nesta lógica, segundo Sousa Franco “controlar é uma palavra de origem francesa (rôle/contre-rôle) que designa, originariamente, um segundo registo (ou verificação), organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das ações destinadas a confrontar uma ação principal (controlada) com os seus objetivos ou metas e com os princípios e regras a que deve obedecer”.

Num Estado de Direito democrático e de acordo com Sousa Franco, é fundamental haver controlo de em dois aspetos. Por um lado, a democracia que está acima de quaisquer interesses sejam públicos ou privados, a subordinação do Estado a regras que são impostas, logo, um estado muito personalizado e humanista, voltado para os interesses dos seus contribuintes. Por outro lado, a ideia de que o Estado acompanha a evolução dos tempos e moderniza-se. O Estado de Direito democrático possui como objetivos definidos: reduzir o custo financeiro e social, a fim de maximizar os benefícios económico-sociais que exigem uma ação rigorosa e sabedora de controlo do Estado (controlo científico, técnico e financeiro).

O controlo financeiro externo na AP tem uma grande responsabilidade no desenvolvimento de uma governação eficaz e eficiente. Salientamos que é extremamente importante um controlo eficaz para a obtenção do sucesso organizacional. Acresce a importância das informações oportunas que facilitem a comunicação dentro das organizações, e permitam aos cidadãos acompanhar as ações dessa gestão na Administração Pública. Além de envolver um conjunto de valores éticos, morais e culturais, não são desvalorizados outros fatores como a transparência

e a equidade e, principalmente, a justiça social que se vem sentindo. O controlo estabelece processos de funcionamento eficiente, conducentes a uma economia eficaz.

Trazendo a exemplo, para uma primeira aceção de controlo, o controlo orçamental, verifica-se que corresponde a um modelo de gestão para examinar, criticamente, a conformidade ou a sua ausência, relativa a certo padrão e na avaliação das respetivas causas e consequências, com eventual revisão ou ajustamento dos programas ou dos objetivos da ação controlada. Não há controlo sem uma análise e uma avaliação crítica que poderão, ou não, determinar uma revisão ou adaptação da atividade controlada (objeto de controlo). O primeiro sentido corresponde mais à aceção francesa de controlo; o segundo, à noção inglesa de controlo que significa dominar, dirigir, comandar, reprimir.

1.4.1. O significado etimológico da palavra controlo ou do “contra-livro”

A origem etimológica da palavra controlo, segundo Gameiro, (2004:33), é uma abordagem relativamente do controlo externo financeiro. Pode averiguar-se a delimitação da definição de controlo, para que efetivamente possa alcançar o âmbito de extensão e limites no que diz respeito as atribuições da Assembleia da República. A palavra controlo advém do francês “contre-rôle” e pode traduzir-se por “contra-livro”, sendo que a verdadeira origem se encontra no latim e provém de “contrarotulus”. Todavia, esse termo significava o controlo total da atividade de uma organização cujo registo constava num segundo livro após a averiguação no livro original, ou seja, no primeiro livro.

Expomos, seguidamente, as duas razões pelas quais o conceito de controlo do Estado democrático se reveste de exigente importância:

1.º - 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 das necessidades das pessoas, quer individualmente quer coletivamente organizadas, a limitação do poder na perspetiva do Estado e garantia do Direito são alguns princípios constitutivos do Estado e da Administração Pública democráticos. Referimo-nos ao princípio da legalidade e ao princípio da subordinação da Administração e dos órgãos políticos, aos órgãos jurisdicionais de aplicação do Direito que são independentes na aplicação da lei e na formulação de juízos de valor, baseados em critérios mais ou menos determinantes estabelecidos pela lei. Outra regra de controlo será a separação dos poderes.

2.º - Se o Estado moderno é uma organização extremamente complexa, exige uma ação rigorosa e sabedora de controlo que garanta a prossecução dos seus objetivos com rigor, com o mínimo de custo, e o máximo benefício.

Relativamente a administração o 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.

O controlo do Estado é, pois, em primeira linha, o controlo da sua componente gestonária, isto é, a Administração Pública. Por isso, à medida que o Estado capitalista se desenvolve, nas suas formas e meios, em paralelo com o seu crescimento 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. Atualmente, a administração científica e técnica faz-se através do controlo que se coloca, racionalmente, ao serviço das políticas traçadas. Nos Estados autoritários, o controlo é um instrumento do poder para maximizar a utilidade da organização administrativa; nos Estados democráticos, serve para maximizar o bem-estar social, entendido segundo os mecanismos de apuramento da vontade unânime consensual ou maioritária da coletividade. É um instrumento para maximizar a utilidade social e minimizar o sacrifício dos cidadãos em conceito de «esfera pública».

Conforme Sousa Franco, (1995: 18), em primeiro lugar, pondo de lado o controlo difuso ou especializado e o autocontrolo, as formas de controlo financeiro organizado e especializado suscitam, nos Estados modernos, uma diferenciação fundamental:

- a) O Controlo interno, em relação ao Estado, é o exercido por órgão que depende de uma mesma autoridade central. Nos Estados que, após o absolutismo, estão organizados de acordo com um princípio mais ou menos rígido, de separação de poderes, o controlo interno é o que depende do Executivo, isto é, está sujeito à autoridade do Governo e é exercido por departamentos especializados da AP, como é o caso da Inspeção-geral de Finanças.
- b) O Controlo externo do Estado – externo em relação ao Executivo é o exercido por entidades independentes, num primeiro e lato sentido, ou seja, órgãos, entidades ou instituições sociais independentes do Governo e da Administração Pública. No entanto, estabelecer as diferenças entre estes dois tipos de controlo está muito patente na nossa AP.

1.5 Os modelos de controlo financeiro externo em São Tomé e Príncipe e em Portugal

Nota preliminar

No âmbito do delimitado, o objeto do trabalho de projeto tem como estudo o controlo externo financeiro sobre as finanças públicas. Com objetivo de se proceder ao seu enquadramento e prática constitucional, importa agora analisar o controlo da administração financeira do Estado. Reunimos os mecanismos e instrumentos necessários e as grandes inquietações em determinados países, para combater as formas ilícitas de gestão dos recursos públicos disponível, ou seja, o mau uso dos dinheiros públicos.

Para Gameiro, (2004:124), o controlo possui relações intrínsecas à democracia “*não existe país democrático sem um órgão de controlo com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público*”. Por isso, para melhor compreensão global do objeto deste estudo, impõe-se igualmente o estudo e o conhecimento de outras experiências comparadas onde, inclusive, como anteriormente se evidenciou, podem radicar as origens históricas do objeto em análise.

A estratégia preconizada assenta na ideia segundo a qual o conhecimento das instituições, através das suas práticas de controlo das finanças públicas e dos eventuais modelos sistémicos, em que as mesmas podem ser classificadas, assume uma capital importância na compreensão da eficácia e da eficiência do controlo parlamentar, da atividade financeira e da própria evolução e desenvolvimento económico desses Estados. Na esteira do que sublinha René David, esta matéria insere-se no estudo de realidades comparadas que exercem a função primordial de permitir conhecer melhor a nossa realidade e de nos preparar em função de cada um dos cidadãos “contribuir para a melhorar”¹⁵. Segundo Citadini, o controlo possui relações intrínsecas à democracia “*não existe país democrático sem um órgão de controlo com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público*”.¹⁶ Nesse sentido, podemos fazer uma comparação entre os diferentes modelos de controlo financeiro externo e explicar os seus procedimentos, tendo como exemplo os casos de São Tomé e Príncipe e de Portugal.

15 Cf. David, René, **Les Grandes Systèmes de Droit Contemporain**, Paris, 1982, pág.8.

16 Cf. Citadini, António Roque, **O Controlo Externo da Administração Pública**, Max Limonad, São Paulo, 1995, pág.12.

São Tomé e Príncipe

Conforme Tavares, (114:115), em São Tomé e Príncipe, o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, existente até à Declaração de Independência (em 12 de julho de 1975), manteve-se em funcionamento, embora com alguma dificuldade, resultante nomeadamente, da falta de quadros técnicos, no contexto de um Estado de reduzida dimensão. Até à entrada em vigor da Constituição Santomense em 1991, no âmbito da reorganização do sistema judiciário operada pela Lei n.º 8/91 de 9 de dezembro, atribui-se ao Supremo Tribunal de Justiça competência para julgar a Conta Geral do Estado, fiscalizadora da legalidade administrativa de quaisquer atos e contratos que envolvessem despesas do Estado, mediante o exercício das operações do exame e visto, nos termos vigentes no art.º 15.º da citada Lei n.º 8/91. Isto não quer dizer que não se mantivesse em vigor a legislação aplicável ao Tribunal administrativo, fiscal e de Contas. Todavia, pode dizer-se que, na prática, por carência de meios, não têm sido exercidos esses poderes de controlo financeiro, não obstante ter sido aprovada pelo Governo, em julho de 1995, uma proposta de lei, criando o Tribunal de Contas e aprovando a sua orgânica. Esta proposta ainda não foi aprovada pelo parlamento (com referência a janeiro de 1998).¹⁷ Durante cinco séculos, o povo São-tomense travou, contra a dominação e ocupação colonial, um combate difícil e heroico, pela libertação da sua Pátria, pela conquista da Soberania e Independência Nacional, pela restauração dos direitos usurpados e pela reafirmação da sua dignidade humana e personalidade africana. O controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe, no período desde a era colonial à independência, efetuava-se nos mesmos termos que em Portugal. Com a proclamação da independência, foram feitas várias tentativas de criar o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, que só viria a acontecer a 10 de Junho de 2003. Com a entrada em vigor da Constituição, o Tribunal, órgão de controlo externo por excelência, competia-lhe, entre outras, as funções de liquidar as contas da receita e da despesa e de verificar a sua legalidade, antes de serem submetidas à apreciação do Congresso Nacional.

17 Sobre o controlo financeiro em S. Tomé e Príncipe, cf. José PAQUETE D'ALVA TEIXEIRA, A evolução do sistema de controlo das despesas públicas em São Tomé e Príncipe, in **I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa**, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa 1995, pp. 369-377 (contém em anexo projeto de Lei Orgânica do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe); e ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, dinheiros públicos..., cit., pp. 158-164.

Portugal

Em Portugal, o Tribunal de Contas insere-se numa linha de continuidade de diversas instituições do Estado que, ao longo do tempo e desde, sensivelmente, os finais do século XIII exerceram, com estatuto diversos, uma função central de fiscalização financeira. E, por via desta continuidade e identidade ele é, seguramente, uma das mais antigas instituições do Estado atuante nos nossos dias. Na verdade, o Tribunal de Contas foi precedido de instituições como a Casa dos Contos, criada em finais do século XIII (com a missão de atualizar e racionalizar a contabilidade da administração régia e tomar as contas dos responsáveis por dinheiros públicos). Este órgão de controlo financeiro, na I República, passou a designar-se por Conselho Superior de Finanças, pelo Decreto-Lei n.º 525, de 8 de maio de 1919¹⁸ e viu o seu regimento aprovado pelo Decreto n.º 1831, de 17 de agosto de 1915¹⁹, do qual ainda hoje vigoram inúmeras disposições legais²⁰.

No Reinado de D. Dinis, a exigência desta análise comparada é ainda mais reforçada, quando se trata de um órgão fundamental e complexo como é o Tribunal de Contas, cujas origens remontam aos primórdios do séc. XIII, sedimentando-se, porém, no séc. XIV, com a Casa dos Contos.

A Casa dos Contos, autonomizada no Reino de D. João I, com o seu primeiro Regimento conhecido, de 5 de julho de 1389, viria a ter vida longa até 1761, ano em que foi criado o *Erário Régio*. Foi principalmente disciplinada pelos Regimentos de 1389 e 1419. A análise destes regimentos revela-nos a grande preocupação que existia com a fiscalização das receitas e das despesas públicas, subordinada a princípios ainda hoje válidos, como seja o da atualidade ou oportunidade do controlo financeiro, Tavares, (1998:26).

Gameiro, (2004:96), sublinha de uma forma bastante sintética, que “*Está assim, explicado como é que desembarcamos no Estado Democrático, sempre à volta desta ideia básica de que os poderes se organizam neste Estado de modo diferenciado. Mas, cabe ao Estado de Direito, cabe ao Parlamento, a tarefa de fazer o controlo geral da atividade da Administração pública*”. Pode acrescentar-se que as relações da Assembleia da República com o Governo e com a Administração Pública, pela lógica do sistema constitucional, são originárias do nosso regime

18 Reproduzido em Contas na História, Vol. II, pp. 423 e ss.

19 Reproduzido em Contas na História, Vol. II, pp. 390 e ss.

20 Cf., neste sentido, TAVARES, José e MAGALHÃES, Lídio de **Tribunal de Contas, Legislação anotada**, Almedina, Coimbra, 1990, nota (1) ao artigo 620 da Lei n.º 86/ 89, de 8 de setembro, pp. 157 e ss.

relativamente uniforme, decorrente do preceito na nossa Lei Fundamental, uma vez que a Constituição divide as competências da Assembleia da República em competências político-legislativas, artigos 161.º, 164.º e 165.º

CAPÍTULO II - CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

2.1 Administração Pública de S. Tomé e Príncipe no contexto histórico

A 12 de Julho de 1975, sob a direção do Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP), o Povo São-tomense alcançou a sua Independência Nacional e proclamou, perante a África e toda a Humanidade, a República Democrática de São Tomé e Príncipe. Essa vitória, a maior da sua história, só foi possível graças aos sacrifícios e à determinação de valorosos e heroicos filhos de São Tomé e Príncipe que, durante séculos, sempre resistiram à presença colonial e, em 1960, se organizaram em CLSTP Comité de Libertação de São Tomé e Príncipe). No ano de 1972, formaram o MLSTP, até atingir o supremo objetivo da libertação nacional. Com a proclamação da Independência Nacional, a Assembleia Representativa do Povo São-tomense confiou ao Bureau Político do MLSTP, através do estipulado no art.º 3.º da Lei Fundamental então aprovada, a pesada responsabilidade de, como mais alto órgão político da Nação, assumir a direção da sociedade e do Estado em São Tomé e Príncipe, visando o nobre objetivo de garantir a independência e a unidade nacionais, mediante a construção dum Estado Democrático, segundo o programa máximo do MLSTP²¹. Em 1975, desde o primeiro período da administração pública, bastante centralizada, ocorreram as transformações políticas, económicas e financeiras, registadas em S. Tomé e Príncipe no ano de 2001 que legitimam a necessidade de profundas reformas que propiciem a adequação do Estado às necessidades da atualidade.

Após a independência, a Constituição de 1975 configurava STP como um Estado de Democracia popular. De igual modo, no plano económico-social e no plano político, definia-o com um Estado socialista. Entretanto, as funções do Tribunal Administrativo foram relativamente reduzidas e isso foi particularmente notório no domínio da fiscalização financeira. Postas as grandes dificuldades que o país naquela altura enfrentava, sobre o recrutamento de pessoal qualificado e de manutenção de uma organização adequada à dimensão

21 Compilação de leis de 2018

do Estado de São Tomé e Príncipe, uma vez que, após ter deixado de ser partido único e ter passado ao multipartidarismo, o Estado santomense adotou um modelo de gestão de economia centralizada, pelo que nacionalizou as grandes empresas agrícolas e exerceu um papel preponderante em todos os sectores da economia nacional. Portanto, é de frisar que os resultados dessa forma de administrar se mostraram infrutíferos. A ausência de políticas públicas realistas e coerentes, e a queda vertiginosa da produção, associada aos constrangimentos de mercado, originaram uma oscilação desfavorável dos preços. O principal produto de exportação condicionou uma degradação sistemática nos mais diversos domínios de desenvolvimento, cujas consequências se refletiram nos serviços sociais. Gerou-se o aumento dos níveis de pobreza, a degradação de valores morais e culturais, a indisciplina, o enfraquecimento da autoridade do Estado e deficiente manutenção da ordem pública. Perante os factos, o governo viu a necessidade de ir reformulando a sua política económica, chegando a acordar com instituições como o Banco Africano de Desenvolvimento um programa de Ajustamento Estrutural (PAE). Tinha como objetivo de estabilização macroeconómica a realização de reformas estruturais, a melhoria da gestão do setor público, a reforma do sistema financeiro e a proteção dos grupos sociais mais vulneráveis.

Ao nível de gestão da coisa pública, não há garantia de transparência nos procedimentos de aquisição de bens e serviços, não se procede regularmente ao inventário dos bens públicos. As receitas dos serviços públicos não são fiscalizadas, contribuindo, assim, para verdadeiros regimes privativos impostos por cada serviço, na base de uma orgânica ou de um decreto do governo. As funções de fiscalização e controlo não são respeitadas. Em São Tomé ainda não há uma cultura de prestação de contas.

AP caracteriza-se pela falta de eficiência e eficácia dos seus serviços, fraca capacidade de decisão por parte de entidades responsáveis, ausência de critérios sobre as formas de relacionamento e de responsabilização ao nível da estrutura orgânica dos serviços, insuficiência de quadros qualificados, baixo nível de salários, incumprimento dos horários de trabalho, absentismo frequente, falta de ética no atendimento ao público. A AP na República de São Tomé e Príncipe, enquanto conjunto de sistemas e procedimentos nos quais o Estado organiza uma série de serviços para satisfazer os interesses gerais dos cidadãos, funciona como qualquer outro mecanismo que visa regular a vida em sociedade, sob a égide do Estatuto da função pública - Lei nº 5/97, publicada no Diário da República n.º 14, de 1 de Dezembro, que, grosso modo, define os objetivos, os princípios gerais, a relação jurídica de emprego, as condições de

acesso, a carreira, o regime remuneratório, os direitos e deveres dos funcionários e agentes públicos, e as estruturas organizativas e hierárquicas das Direções e dos serviços do Estado. (Jonas Gentil, J. Júnior Ceita, 2018). Segundo Citadini, o controlo possui relações intrínsecas à democracia: “não existe país democrático sem um órgão de controlo com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público.”²²

2.2. Evolução do controlo financeiro na Administração Pública

A situação de base em São Tomé e Príncipe foi, naturalmente, idêntica à dos Estados africanos anteriormente referidos. No momento da independência, em 12 de julho de 1975, o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas tinha competência para efetuar o controlo financeiro. Portanto, naquela altura, a situação era marcada, entre outros fatores, pela falta de quadros, emergente da dimensão do novo Estado, pelo que, rapidamente, se tornou inoperante o dispositivo respeitante à existência especializada de controlo financeiro judicial, cujo órgão supremo tem hoje a designação de Supremo Tribunal de Justiça (Franco, 1995:158). Não obstante, não demorou muito que se criasse, assim, uma situação afeta à não prestação de contas pelos responsáveis pela cobrança de receitas e pagamentos de despesas e pelos responsáveis dos organismos autónomos, e também de inexistência da Conta Geral de Estado. Por seu lado, a fiscalização prévia não era objeto de deliberações do tribunal competente, na qualidade de TC, reduzindo-se a um mero trâmite burocrático de comunicação ao secretário do Tribunal, segundo a informação disponível.

Uma mais valia está na primazia da necessária globalidade do sistema de controlo financeiro interno e externo. Estes sistemas são dois pilares muito importantes no seio da AP, onde o controlo interno especializado (Inspeção de Finanças, criada no Ministério das Finanças e em funcionamento já nos anos noventa do século passado), autocontrolo administrativo e controlo da execução orçamental que, durante algum tempo, não existiu como controlo financeiro especializado, (Franco, 1995). A Lei Base do sistema Judiciário, Lei n.º 8/91, de 9 de dezembro, dispõe que os “*tribunais judiciais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo e com jurisdição em todo território nacional*”. Quanto ao controlo financeiro externo, art.º 15, n.º 6 (por gralha referido como linha C), a Lei n.º 8/91, de 9 de Dezembro, dispõe o seguinte: “i) *julgar a Conta Geral de Estado; ii) julgar a conta dos*

22 Cf. Citadini, António Roque, **O controlo Externo da Administração Pública**, Max Limonad, São Paulo, 1995, p.12.

organismos ou serviços públicos com bens ou fundos do Estado efetuados a determinados fins especiais; iii), exercer a função fiscalizadora da legalidade administrativa de quaisquer atos e contratos que envolvem despesas do Estado mediante exercício das operações do «Exame e Visto» nos termos vigentes na lei”

2.3. A necessidade de um órgão de controlo financeiro externo e independente

Relativamente à atividade de gestão existe uma certa exigência no ponto de vista da eficácia. Para que isto aconteça, é necessário ter um bom sistema de controlo, podendo ser mesmo indissociável do sistema de gestão. Este aspeto é tão válido na gestão pública, como na gestão privada. Todavia, qualquer órgão gestor deve dispor, permanentemente, de elementos sobre a forma como as organizações funcionam. Nomeadamente, quanto aos aspetos da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia, a palavra controlo é associada ao conceito de gestão, de modo a ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização, dotados de independência técnica e inseridos através de uma estrutura interna da organização em causa.²³ Para que as atividades de gestão tenham uma boa eficácia, é necessário ter um bom sistema de controlo na administração que abranja, por um lado a gestão pública e, por outro lado, a gestão privada, visto que o controlo está sempre associado a qualquer forma de gestão. Considerando o anteriormente exposto, admitimos que quaisquer órgãos de gestores devem dispor, em constância, de elementos sobre a forma como as respetivas organizações funcionam, quanto aos aspetos da legalidade e da economia, tanto na eficiência como na eficácia. Tem de haver um órgão de serviços de fiscalização com independência técnica e autónoma para poder agir, sempre que detetada alguma anomalia no sistema, ou na estrutura da entidade do organismo em causa.

Quer o instituto público, quer o sistema de controlo interno podem, nos termos da lei, serem fiscalizados por órgãos de serviços de controlo externo, dentro de uma organização mais ampla em que se inclui a Administração Pública. No entanto, pode tomar-se como exemplo a Inspeção-Geral de Finanças, que se integra numa relação macro, ou seja, o núcleo fundamental na organização da Administração Pública.

²³ Como observa António de Sousa Franco, «toda a ação (projeto/plano e sua execução exige controlo determinação dos resultados e sua avaliação e confronto, com eventual revisão)» (António de Sousa Franco, **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, vol. I 4ª ed., Coimbra: Almedina, 1992, pp. 452-453). Por outro lado, a ideia da necessidade do controlo encontra-se em íntima ligação com a da prestação de contas. Ou seja, «quem administra bens alheios presta contas (...)» António de Sousa Franco, O presente e o futuro das instituições de controlo financeiro com carácter jurisdicional Notas sobre a jurisdição financeira num Mundo em mudanças, in **Revista do Tribunal de Contas**, n.º 19/20, jul./dez., 1993, Tomo I, p.91.

De acordo com Chiavenato, (2000), o controlo também é visto como uma das cinco funções universais da Ciência da Administração, e assim mencionado: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. O controlo relaciona-se com todas as demais funções, constituindo-se em instrumento indispensável para que sejam atingidos os objetivos previstos por qualquer organização. Quando se aborda a função de planeamento - previsão - é possível verificar que existe uma enorme simbiose entre o controlo e o planeamento. O planeamento, sem controlo da execução, dificilmente terá êxito e, sem padrões e objetivos previamente definidos, não terá como atuar, por falta de objeto. Conforme Megginson, (1986), o conceito de controlo como processo de assegurar que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo cumpridos, tem de garantir que os procedimentos sigam as diretivas planeadas.

2.4. Importância do controlo na Administração Pública

Qualquer organização, por mais rudimentar que seja, necessita de controlo para alcançar os seus objetivos. Existem quatro fatores que o elegem como uma necessidade de qualquer entidade:

- 1) A variação do ambiente das organizações, em que os serviços se expandem, através das novas técnicas que surgem com as modernas tecnologias. Através do controlo dos gestores, vão tornar essa ferramenta cada vez mais importante na execução da sua função;
- 2) O aumento da complexidade das organizações, que quanto mais complexas são, maior controlo precisa para garantir a qualidade dos serviços público e privado de forma a acompanhar a globalização que se faz sentir nos dias de hoje;
- 3) A falibilidade dos membros das organizações, que erram no diagnóstico dos problemas, nas decisões que tomam, o que impõe a existência de um sistema de controlo algo rígido capaz de corrigir tais erros;
- 4) A necessidade de os gestores delegarem a sua autoridade pressupõe a existência de controlo. Uma delegação de competências sem controlo conduz à anarquia, e a única maneira de os gestores avaliarem se as atividades delegadas nos seus subordinados estão, ou não, a ser cumpridas, é através do controlo.

O Estado, através do seu aparelho operador, a Administração Pública, possui o dever de desempenhar o seu papel a um nível de excelência, devolvendo à sociedade, em forma de serviços essenciais, aquilo que a sociedade lhe proveu em forma de tributos. Atualmente, os princípios da democracia participativa regem-se por um mecanismo de processo de *accountability*, no sentido que dispõe de um contexto indispensável para o próprio exercício da

cidadania ativa. Todavia, a transparência é também um mecanismo de realização dos princípios da democracia participativa, na medida em que constitui condição indispensável para o exercício da cidadania. Sem informação, não é possível ao cidadão participar na gestão pública, acompanhar e controlar a aplicação do dinheiro público.

O Tribunal de Contas desempenha uma função essencial à qualidade de uma democracia. A jurisdição financeira é garante de responsabilidade na gestão pública e de fiscalização, escrutínio e transparência na utilização dos dinheiros públicos, que são interesse público e a prossecução da satisfação nas necessidades coletivas, (autores, vários, Tribunal de Conta. 2019:24)

2.5. O modelo de controlo financeiro externo de São Tomé e Príncipe

Em STP, os Tribunais de Contas exerçam função jurisdicional e função não jurisdicional, ou seja, na função jurisdicional temos o julgamento da responsabilidade financeira e na função não jurisdicional temos uma função opinativa de emissão de parecer sobre as Contas Gerais do Estado. De acordo com a Lei Santomense, o controlo dos tribunais incide sobre a legalidade, sobretudo para que haja uma boa gestão financeira (Tavares, 2014). É oportuno expor que, os poderes indispensáveis às modalidades de controlo existente sobre o exercício da função de fiscalização do Tribunal de Contas são:

- a) Poderes de fiscalização prévia;
- b) Poderes de fiscalização concomitante;
- c) Poderes de fiscalização sucessiva ou *a posteriori*.

Os poderes de fiscalização prévia, realizada pelo Tribunal de Contas, é um excelente mecanismo de prevenção contra a corrupção, estimulando atuações mais transparentes na formalização de atos e contratos que envolvam o capital público. De igual modo, a sua função pedagógica permite uma redução significativa das situações propícias à corrupção, mediante o reenvio dos processos à proveniência para efeitos de correção.

Aceitamos, inegavelmente, a importância da fiscalização prévia do Tribunal de Contas no combate à corrupção, pese embora os factos de as últimas tendências legislativas visarem, sobretudo, a eliminação desta competência. O Tribunal de Contas, no seu Relatório de Atividades de 2008, permite-nos, uma vez mais, trazer à colação a seguinte afirmação, para clarificar o seguinte: “Pois bem, a ir avante o Governo com a sua iniciativa, de eliminação do visto prévio, resta saber qual será a sorte da nova geração pois está à vista de todos a corrida desenfreada para a espoliação de tudo o que é do Estado: terrenos, casas, viaturas, etc., etc., para além de entrega, de bandeja e sem obedecer a critérios de transparência, de empresas,

algumas das quais vitais para a economia nacional (...)“ Ora, sem o controlo de um órgão independente como o Tribunal de Contas, então o Estado poderá despedir-se dos seus bens, porque será uma autêntica autoestrada para a apropriação tanto daqueles que até já se apropriaram de alguns que detêm na sua posse, aguardando apenas esta oportunidade para a legitimação, como aqueles que ainda esperam também adquirir do mesmo modo, sem concurso público nem nada disso, uma vez que já não existe o controlo por parte de nenhum órgão independente²⁴.

A competência de fiscalização prévia é conferida ao TC, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 16.º da Lei n.º 3/99, de 20 de agosto, permitindo-lhe “fiscalizar previamente os atos e contratos de que resultem receita ou despesa para entidades sujeitas ao seu controlo”. Este mecanismo consiste na apreciação da legalidade e da cobertura orçamental dos atos e contratos celebrados com o Estado e, também, na indagação sobre se as condições mais vantajosas para o erário público foram observadas. Desde a sua entrada em funcionamento, em 2003, data da primeira frente de fiscalização em que o Tribunal se lançou, apresentamos o quadro e o gráfico que ilustram a evolução das atividades neste domínio, ao longo da existência deste órgão. Contudo, essa situação já se encontra superada. O Tribunal realizou várias auditorias que permitiram a constatação de graves irregularidades na gestão dos bens e outros recursos públicos, em diversos sectores do Estado. Conjuntamente com outras auditorias, realizadas pela Inspeção Geral das Finanças, têm facilitado a realização de julgamentos, em sede do Tribunal de Contas, visando a efetivação da responsabilidade financeira.²⁵

24 VI Assembleia-Geral da OISC da CPLP

25 VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, 2010:18.

Quadro N.º 1: Processos Submetidos à Fiscalização Prévia de 2003 a 2017

Tipos de Processo	2003-2016	2017	Total
Pessoal	5497	337	5834
Empreitadas de Obras Públicas	218	0	218
Fornecimentos	217	0	217
Contrato de Bens Imóveis	223	15	238
Contrato de Bens Móveis	308	24	332
Prestação de Serviço	71	0	0
Alienação de Participações	1	0	1
Arrendamento/ Concessão/Permuta e outros	78	05	83
Totais	6613	381	6994

Fonte: Relatório anual de 2019.

Poderes de fiscalização concomitante

O Tribunal de Contas pode realizar fiscalização concomitante aos procedimentos e atos administrativos que impliquem despesa de pessoal e aos contratos que não devem ser remetidos para fiscalização prévia por força da lei, bem como à execução de contratos visados e através de auditoria da 2ª Secção à atividade financeira exercida antes do encerramento da respetiva gerência através de auditorias da 1.ª secção.

Poderes de fiscalização sucessiva

Relativamente a fiscalização sucessiva, normalmente dá-se por via de auditoria, em que o Tribunal de Contas se desloca às entidades, para efeitos de controlo. Neste contexto, existem diferentes tipos de auditorias, mas, no que ao presente diz respeito, as auditorias que têm sido feitas em S. Tomé e Príncipe, pelo Tribunal de Contas, são auditorias financeiras. Todavia, existem outros tipos de auditoria que, cada vez mais, têm estado a ganhar relevância a nível internacional e a nível das instituições superiores de controlo. Além dos Tribunais de Contas da CPLP, também existe aquela ‘organização mãe’ denominada INTOSAI, organização internacional que abarca toda a organização superior de controlo do mundo. A nível regional africano, temos a AFROSAI, uma organização internacional das instituições superiores de controlo de África, que se subdivide em várias regiões. Deste modo, no âmbito do programa de reforço das capacidades institucionais, desenvolvido pelo CREFIAF, com o apoio de parceiros internacionais, os técnicos do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe têm tido oportunidade de participar em ações de capacidade anuais, em vertentes diferenciadas, por via das quais são ministradas as melhores práticas adotadas pela ISC, na área de auditoria. Portanto, a CREFIAF é sub-região que os santomenses estão localizados²⁶.

Compete ao Tribunal de Contas e à gerência, no âmbito da sua fiscalização sucessiva ou *a posteriori*, usada em determinado exercício, e após elaboradas as contas anuais, as seguintes formas de controlo:

- a) Realizar os trabalhos preparatórios conducentes à emissão do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) Registrar, instruir, conferir e liquidar os processos de contas, sujeitos a julgamento do Tribunal de Contas;
- c) Efetuar as averiguações, inquéritos, sindicâncias e auditorias que forem determinados pelo Tribunal.

Entre estas formas de fiscalização sucessiva, destacam-se as auditorias, como meio fundamental da ação controladora deste Tribunal. Neste sentido, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas enfatiza a sua competência para realizar, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Nacional ou, ainda, por indicação do governo, auditorias às entidades sujeitas à sua jurisdição. Neste domínio, além da emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado, compete ao Tribunal

26 O Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, **entrevista feita pelo candidato ao grau de mestre**, em São Tomé. Março de 2019.

de Contas exercer sobre as demais entidades públicas o controlo sucessivo da respetiva gestão, realizando auditorias e julgamento das contas, nos termos legais.

O quadro que se segue ilustra a evolução das atividades realizadas neste domínio desde 2003. O setor iniciou as suas atividades, com ações essencialmente no domínio da auditoria financeira, mas evoluindo de forma satisfatória nos últimos 5 anos para outros mecanismos de fiscalização sucessiva, designadamente, a emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado e a verificação das contas de gerência das instituições autónomas.

Quadro N.º 2: Evolução da Fiscalização Sucessiva de 2003 a 2017

Atividades	2003-2016	2017	Total
Relatório e parecer sobre o CGE	4	2	6
Auditorias e inquéritos	63	17	80
Verificação interna de contas	112	27	139

Fonte: Relatório anual de 2019.

De acordo com o relatório de 2019, o Estado constitui uma das mais importantes atribuições do setor da fiscalização sucessiva. No enquadramento desta atividade, o setor iniciou o exercício de 2017, com 1 CGE, transitada do exercício anterior para efeitos de apreciação e produção do relatório nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 8/1999 – Lei sobre Prestação de Contas. Portanto, no decorrer do exercício económico de 2017, foram remetidas ao Tribunal 2 CGE, nomeadamente, as contas referentes aos exercícios económicos de 2014 e 2015. Em 2017, os trabalhos relativos à apreciação da Conta Geral do Estado de 2013, transitada do exercício de 2016, conheceram a sua conclusão após remessa à Assembleia Nacional. O estudo e análise do CGE, de 2014, percorreram toda a tramitação instituída, tendo chegado ao final de 2017 à fase do relatório preliminar. Em relação à CGE de 2015, recebida em dezembro de 2017, a sua análise ficou condicionada à remessa de um conjunto de informações solicitadas à DCP.

2.6 O controlo financeiro externo de São Tomé. Instituições, metodologias e resultados.

Segundo Tavares, (1998. 21), toda a atividade de gestão ou atividade administrativa exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo rígido, podendo mesmo considerarem-se indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo. Esta ideia é válida para os domínios da gestão pública e da gestão privada. Podemos, ainda, acrescentar, que quaisquer órgãos gestores devem dispor, permanentemente, de elementos sobre a forma como as respetivas organizações funcionam, no que se refere aos aspetos da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia. Logo, este controlo, associado à gestão, deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização, dotados de independência técnica, inseridos num quadro lógico através de uma estrutura interna da organização ou instituição em causa. O mesmo autor diz que se trata, de um controlo externo, relativamente ao instituto público, por exemplo, o exercido pela Inspeção-geral de Finanças mas, simultaneamente interno, se considerado em relação à macro organização na AP, em que o instituto público e a Inspeção-geral se integram. Com o passar dos anos, ao longo da história, foi surgindo a necessidade, na generalidade dos Estados, de criar um órgão de controlo financeiro externo e independente, relativamente a todas as entidades fiscalizadas. (Tavares, 1998, 22).

Para Mozzicafreddo, (2003:3), a ideia da *accountability* ou obrigação de prestar contas dos resultados, foi sendo transmitida às entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custo/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores das eficiências e de controlo orçamental. A *accountability*, baseada no seu princípio nuclear, tem um forte potencial na reforma da administração pública, bem como no que diz respeito no processo de aprendizagem no controlo dos custos e na gestão da qualidade dos resultados. No que toca ao princípio de prestar conta dos resultados, parece haver uma tendência para a deslocação dos aspetos legais, hierárquicos e políticos para, em contrapartida, enfatizar os aspetos financeiros e económicos. Voltando a referir, o processo da *accountability* não é só usado como meio de controlar a utilização de recursos públicos, mas também como um processo de apresentação de contas e resultados, e também de estimular ganhos económicos e eficiência com respeito aos recursos públicos.

2.7 . O controlo jurisdicional do Tribunal de Contas

Para Sousa Franco (1995:19), o controlo técnico ou jurisdicional é exercido por um órgão independente, tanto do poder executivo como do poder político, de forma a garantir a correção da atividade financeira, mediante o confronto com critérios de avaliação referentes à legalidade, regularidade, adequação da economia, ou outros que sejam apropriados e relevantes. Podemos, assim, referir que os órgãos jurisdicionais podem ser entendidos como integrantes, independentes do poder Executivo ou até de um «aparelho administrativo» do Estado com carácter. Foi uma doutrina largamente seguida em França e em Portugal, recordando-se o ensino do professor Marcello Caetano a respeito dos tribunais administrativos e do tribunal financeiro, a qual, após a Constituição de 1976, nos parece ter-se tornado inadequada ao ordenamento jurídico português.

Assim como referem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, no n.º 2 d art.º 202.º, a Constituição ensaia uma definição da função jurisdicional, ao dispor que «na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses público e privados». Para Tavares, (2018:27), atribuem-se ao ato do tribunal os efeitos das decisões que compõem litígios, como ocorrem nos chamados processos objetivos, em que não há partes em litígio, de que são exemplo as decisões proferidas em processos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Como sublinha António de Sousa Franco, «*a aplicação do direito aos factos, definidas situações jurídicas de modo definitivo e por via independente, subordinada apenas à lei e à consciência e não a qualquer outro órgão, é o que verdadeiramente caracteriza a função jurisdicional*». Com relação a Tavares, (2018:29), a função jurisdicional destina-se a dirimir litígios, aplicando o Direito e segundo Direito. Neste particular, distingue-se da função de controlo jurisdicional, a que nos referiremos seguidamente.

Como defendemos noutra sede, tem sentido autonomizar a função de controlo. A este respeito, António de Sousa Franco sublinha que, no nosso tempo, se fala muito de «*controlo como função de qualquer organização, a qual consiste em garantir que os atos praticados no âmbito dela e da sua atividade sejam ajustados aos objetivos que visam atingir e às regras e critérios a que deve obedecer*» (Tavares, 2018: 30).

2.8. História do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe

A história do controlo financeiro externo no Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe remonta à época colonial, antes da independência do país (que se deu a 12 de julho de 1975). De acordo (STJ stp, 995:369) a gestão de bens e dinheiros públicos respeitavam o padrão de controlo direto a partir de Portugal. Nesse período, o então Tribunal Administrativo foi a instituição responsável pelo zelo e controlo dos recursos financeiros, exercendo as competências semelhantes às do atual Tribunal de Contas. Nas últimas décadas do século passado, houve transformações muito importantes nos sistemas sociais de vários países que foram motivadas pela crise existente na altura e pelo efeito da globalização, bem como pela modernização que começava a surgir, obrigando-os a reformar o seu sistema administrativo. Nesse sentido, São Tomé e Príncipe não foge à regra, surgindo no ano 1979 a primeira reforma judiciária do país, criando o Tribunal Supremo, cuja Secção Administrativa passou a ser responsável pelo controlo e gestão das contas públicas. Em 1983, cria-se o Tribunal Superior de Recurso, que recebe as competências outrora conferidas à Secção Administrativa do extinto Tribunal Supremo (Ulde Maya, 2013: 29). Segundo Tavares, (1998:39), o Tribunal de Contas é estrutural e, funcionalmente, um tribunal financeiro, um órgão de soberania, um órgão constitucional do Estado, independente, não inserido na AP, em particular, no Estado/Administração. É um órgão externo relativamente à AP, constituindo esta a sua área privilegiada, embora não exclusiva, de atuação ou de controlo, conforme adiante referiremos a propósito da jurisdição. Continuando, podemos dizer que o TC é um *«órgão de soberania, tribunal supremo, único na sua ordem/categoria, constituindo em síntese, o órgão supremo de controlo externo e independente da atividade financeira, no domínio das receitas, das despesas e do património públicos, podendo complementarmente, julgar a responsabilidade financeira»*. Vítor Caldeira²⁷ reitera que: *“hoje, o Tribunal de Conta é um órgão de soberania é uma organização de referência, com uma clara missão constitucional: fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, analisar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras.”* É, pois, tempo de olhar o futuro, e de afirmar o Tribunal como uma moderna instituição superior de controlo com competência jurisdicional, com a independência relativamente aos demais poderes, legislativo, executivo, que aplica normas profissionais exigentes e procedimentos de auditoria apropriados a estabelecer os fatores de forma rigorosa e a investigação objetiva da prova. Sequencialmente, devemos

27 Presidente de Tribunal de Conta de Portugal, **Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no século XXI**, 2019.

promover o rigor e a transparência da gestão pública, facilitando a respetiva prestação de contas. Devemos identificar os riscos financeiros e operacionais que afetam a administração financeira do Estado, caracterizando melhor as áreas de maior risco, afirmando, assim, o Tribunal de Contas como um órgão de excelência, profissional e eticamente irreprovável.

Após a independência, em 1975, o procedimento inicial continuou, mas com o decorrer do tempo foi sucessivamente abandonado. Com a transição do regime único para o regime democrático em 1991, o Supremo Tribunal de Justiça foi o órgão responsável pela fiscalização de todas as despesas públicas, de acordo com a Lei n.º 08/91, de 11 de novembro, Lei Base do Sistema Judiciário. Nessa altura, São Tomé e Príncipe teve um bom desempenho no que respeita à transparência na governação, mas o mesmo não se verificou com respeito à responsabilização (Seibert, 2002:286-287). Todavia, este Tribunal não esteve em condições de cumprir com o controlo das despesas públicas por não possuir recursos financeiros, técnicos e humanos para o fazer, ficando esse controlo e auditoria a cargo da Direção de Finanças e Inspeção de Finanças. Na prática, essas instituições preparavam o Orçamento Geral do Estado e autorizavam as despesas programadas para os vários setores públicos. Posteriormente, verificou-se que muitas das regras foram frequentemente ignoradas e muitas operações foram realizadas fora do orçamento oficial (Wanda da Costa 2014:47). O Tribunal de Contas, em São Tomé, é um órgão de controlo independente externo desde a era colonial. Com a evolução do Estado, ao longo dos anos surgiu a necessidade de criar um órgão de controlo financeiro externo e independente que praticasse o controlo e a fiscalização de todas as instituições que usassem os recursos públicos (Tavares, 1996a:66). Portanto, tinha de ser um órgão independente e com autonomia, em que não existisse a intervenção de outros órgãos na fiscalização à atividade financeira do Estado em São Tomé e Príncipe. De acordo com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, nos seus artigos 15.º e 16.º, está vigente que “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” e que “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

As entidades de controlo financeiro são a chave principal em qualquer tipo de regime político, pois asseguram a legalidade estabelecida e o melhor controlo do dinheiro e bem público. Os regimes democráticos ligados a estas entidades beneficiam de uma maior importância na estrutura de um Estado credível e moderno, tendo como missão fundamental o dever de informar todos os cidadãos da forma como os dirigentes políticos gerem o dinheiro público, os recursos financeiros e patrimoniais públicos, em vários planos. (Tavares, 1996a:67).

Em 1999 aprovou-se na Assembleia Nacional o pacote legislativo e, passados quatro anos, o Tribunal de Contas entrou em Função depois de três juízes estarem em plena função na década de 2003. Em S. Tomé e Príncipe, em Junho de 2003, o Tribunal de Contas constituiu, sem dúvida, uma mais-valia na luta contra a corrupção no país, assumindo-se, ao abrigo da Lei n.º 3/99, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, como “*órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe*”, estando sujeitos à sua jurisdição o Estado e todos os seus serviços, em toda a extensão do território nacional, de acordo com os artigos 1.º e n.º 2 com competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e efetuar o controlo prévio, das referidas contas (art.º 16.º).

Portanto, apesar das dificuldades que poderão advir, procuramos, neste trabalho de pesquisa evidenciar, mediante indicadores objetivos, o papel do controlo financeiro externo de São Tomé e Príncipe no combate à corrupção e, por último, traçar um diagnóstico das perspetivas e desafios das ISC no combate a este fenómeno.

Desde a sua entrada em funcionamento, a 10 de junho de 2003, deixou de ser o Tribunal de órgão de instalação e passou a ser o Tribunal de Contas de STP a apresentar, anualmente, o seu relatório de atividades e conta geral de estado, de forma a trazer ao público os desafios enfrentados e os resultados alcançados no decurso de cada exercício económico²⁸.

Para António José Monte Cristo “*o controlo externo feito pelo Tribunal de Conta tem alcançado os objetivos definidos através da fiscalização prévia, concomitante e sucessiva o que tem contribuído muito para melhoramento do erário público. Com o controlo externo haver mais transparência nos bens público. O mesmo acrescentou dizendo que no dia 08 de fevereiro 2019 foi inaugurado a sede do Tribunal de Conta que continuou a lutar até atualidade para controlar e fiscalizar tudo quanto é serviços de Estado de direito democrático.*”

Segundo Vítor Caldeira, a história do Tribunal de Contas e a sua ação pública ao longo dos séculos constitui um património comum de valor inestimável, que devemos saber preservar e do qual importa retirar os melhores ensinamentos, a fim de enfrentarmos o presente e de trilharmos, com confiança, o caminho do futuro.²⁹ Conforme o mesmo autor, o Tribunal é um órgão de soberania e uma organização de referência, com uma clara missão constitucional: fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e despesas públicas, analisar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras. Nesse sentido, é o momento

28 O presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe em entrevista feita em São Tomé em maio de 2019.

29 **Relevância e efetividade da Jurisdição Financeira no século XXI**, Tribunal de Conta, 2019:27.

de olhar o futuro, ou seja, de afirmar que o Tribunal é uma moderna instituição superior de controlo com competência jurisdicional.

2.8.1. Antecedentes da fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas foi criado pelo Decreto de 10 de Novembro de 1849³⁰, na sequência da carta de Lei de 9 de julho de 1849, autorizando o Governo a *«reformat a Administração superior da Fazenda Pública, pondo as suas atribuições em harmonia com as que acham concedidas ao Conselho de Estado, como Tribunal Superior Administrativo, compreendendo-se na presente autorização o Tribunal do Tesouro Público»* (art.1.º) e, ainda, *«para reformat o Tribunal do Conselho Fiscal de Contas»* (art.º 2.º).

Também é de referir que o Tribunal de Conta é o mais herdeiro desde antiguidade, que vem a tradição de controlo das finanças públicas. Tornou-se o órgão mais responsável após a Implantação da República, nos anos de 1910. Neste ano, existiam outros órgãos com outras designações que seguidamente se referem:

Conselho Superior da Administração Financeira do Estado;

Conselho Superior de Finanças que, pelo Decreto n.º 18 962, de 25-10-1930, e no âmbito das reformas financeiras de Salazar, foi instituído como Tribunal de Contas.

Em Portugal, a função de fiscalização prévia só veio a ser atribuída ao Tribunal de Contas, pela primeira vez, em 1881, pelo Decreto de 31-08-81, que aprovou o Regulamento Geral da Contabilidade pública³¹.

Conforme diz António Sousa Franco *«na realidade, com diferentes composições e estruturas, as fases liberal e estado-novista da instituição acusam os efeitos da instabilidade das instituições do Estado, a excessiva permeabilidade às modas do tempo, de insegurança e a falta de firmeza nas soluções encontradas, o hibridismo das leis e das instituições. Mas, no essencial, correspondem a uma mesma tradição, da qual, sobretudo nos séculos XIX e XX, se foram separando algumas instituições com funções de controlo interno e dependente do Governo (a*

30 Complementado pelo Regimento do Tribunal de Contas de 27-02-1850

31 Este Regulamento - que complementa a Lei de 25 de junho de 1881, aprovado o plano de reforma da Contabilidade Pública - constitui um pilar fundamental da administração financeira do Estado, vigorando quase até aos nossos dias (cf. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, **O Ministério das Finanças - subsídios para a sua história no bicentenário da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda**, Lisboa, 1988, pág.126).

*Contabilidade Pública, o Tesouro, a Inspeção-Geral de Finanças), cuja história também encontra nesta grande instituição independente de controlo (...)».*³²

2.8.2. O Tribunal de Contas no universo das “famílias” de órgãos de controlo financeiro externo e independente

Comparando os órgãos supremos de controlo das finanças públicas nos diferentes países³³ e pode concluir-se que há, pelo menos, cinco elementos comuns, a saber: i) São órgãos públicos; ii) Constituem o nível mais elevado de controlo; iii) O controlo desenvolvido é um controlo externo; iv) São dotado de independência, embora com garantias de grau variado; v) o parlamento é o destinatário privilegiado da sua atividade (excluindo a atividade jurisdicional, quando exista.

Acresce dizer que, através dos estudos de doutrinadores quanto a estrutura, organização, poderes e relacionamentos com outros órgãos do Estado existem, basicamente, três sistemas de órgãos supremos de controlo financeiro que são: i) O sistema de Tribunal de Contas; ii) O sistema de Auditor Geral; iii) O sistema misto Tribunal de Contas/Auditor-Geral.

O Tribunal de Contas tem como natureza exercer a função de fiscalização /auditoria, a função de pagamentos e da responsabilidade financeira, tendo, em alguns casos, o privilégio do controlo da legalidade e da regularidade financeiras. No entanto, o controlo é exercido *a posteriori*, ou seja, controlo sucessivo, bem como a fiscalização prévia. Salientamos que o controlo e a prestação de contas constituem uma ferramenta indispensável para que possamos ter uma boa gestão dos recursos públicos³⁴

Nas palavras de Gameiro,³⁵ a responsabilidade política, propriamente dita, ou seja, a responsabilidade na prestação de contas perante os eleitores e perante os órgãos de soberania, pressupõe a obrigação administrativa de prestar contas pelos atos praticados no exercício da função. Quer ao nível da administração como ao nível da autoridade política, é de aceitar, em termos de responsabilidade da função, que a coletividade pública, nomeadamente o estado, as instituições de soberania, as câmaras, as administrações têm o dever de reparar as consequências da má organização, ou do não funcionamento do executivo, ou da administração.

³² **O Tribunal de Contas na encruzilhada legislativa, prefácio a Tribunal de Contas -Legislação anotada**, pp. 9-10, de JOSÉ TAVARES E LÍDIO DE MAGALHÃES.

³³ Estes órgãos são internacionalmente conhecidos, nomeadamente, pelas expressões Supreme Audit Institutions (SAI), Institutions Suprêmes de Contrôle des Finances Publiques (ISC), e Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

³⁴ J.F.F Tavares (1998)

³⁵ Cf. ANTÔNIO RIBEIRO GAMEIRO. ob. cit., p. 7.

Devemos salientar que existe um órgão de controlo financeiro de natureza mista que combina as características dos sistemas de tribunal de contas com as de auditor geral. Na verdade, há exemplos de poderes jurisdicionais, exercendo apenas a função de auditoria suprema e sem poderes de fiscalização prévia.

Embora haja um sistema adotado, mais importante é que todos os órgãos têm, pelo menos, as características comuns apontadas, que são os essenciais. Por isso, foi criada em 1953 uma organização internacional na órbita da Organização das Nações Unidas, visando promover a troca de informações e de experiências, bem como a discussão de temas de interesse comum: A INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions, da qual o Tribunal de Contas Português é membro fundador e, desde 1995, vogal do seu Conselho Diretivo, tendo atualmente 174 membros. A leitura das conclusões dos seus Congressos é, sem dúvida, uma das vias e linhas evolutivas mais ricas para o conhecimento destes órgãos. De igual modo, para além desta organização a nível mundial, foram sendo criadas organizações internacionais de âmbito regional, reconhecidas pela INTOSAI como Grupos Regionais:

EUROSAI- European Organisation of Supreme Audit Institutions da qual o Tribunal de Contas Português é membro;

OLACEFS - Organização Latino americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadoras Superiores, da qual os Tribunais de Contas português e espanhol são membros colaboradores;

ASOSAI- Asian Organisation of Supreme Audit Institutions;

ARABOSAI – Arab Organisation of Supreme Audit Institutions;

AFROSAI- African Organisation of Supreme Audit Institutions;

SPASAI- South Pacific Association of Supreme Audit Institutions.

Pese embora o facto de existirem muitas diferenças assinaladas relativamente aos vários sistemas pode, hoje, afirmar-se que há um movimento de convergência relativamente a mais um aspeto:

“O controlo da legalidade e da regularidade finanças, numa perspetiva formal é incompleto, devendo ser complementado com o controlo da boa gestão financeira e a avaliação; e o controlo predominante ou exclusiva da ecumenicidade, da eficiência e da eficácia fica também empobrecido sem o controlo da legalidade, do qual não deve dissociar-se”, Tavares, 1998:32-34).

2.8.3. A planificação, relatórios e fiscalização das contas

O presente Relatório se reporta às atividades realizadas durante o período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018. Junta-se ao conjunto de indicadores que caracterizam todo o percurso feito pelo Tribunal de Contas ao longo dos dezasseis anos da sua existência, não obstante as dificuldades e restrições de várias ordens. O Tribunal de Contas soube colocar-se à medida dos desafios que se lhe impuseram, empreendendo esforços para ultrapassar todos os constrangimentos surgidos no decurso do exercício.

No domínio do planeamento, o Tribunal de Contas, além do plano anual de atividades, constitui prática reiterada desde o início do funcionamento da Instituição. O Tribunal de Contas concluiu em 2018 o processo de elaboração e validação do seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional, estabelecendo, assim, um novo ciclo de planeamento estratégico, desta feita, abrangendo o quadriénio de 2019-2022.

Toda a atividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e de controlo que, como se sabe, estão interligados. Não há uma boa gestão sem controlo, por isso o controlo financeiro externo tem um papel fundamental. Esta ideia é válida para os domínios da gestão pública e da gestão privada de acordo com Tavares, (1998:21).

Na verdade, quaisquer órgãos gestores devem dispor permanentemente de elementos sobre a forma como as respetivas organizações funcionam quanto aos aspetos de legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia. Todavia, este controlo, associado à gestão, deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização de independência técnica, inseridos na estrutura interna da organização, organismo ou instituição em causa. A grande importância atribuída ao processo de planeamento neste caso de controlo relaciona-se com o conceito dado a este instrumento de gestão, pois planear é, ao mesmo tempo, desafio e oportunidade, permite revisitar o passado e inovar para o futuro, definindo caminhos seguros rumo ao cumprimento da missão.³⁶

³⁶ Relatório anual de 2018.

2.8.4. O Relatório da Conta Geral do Estado e a sua importância

O que rege o setor público é o princípio da boa governação que está muito aliada à cultura de prestação de contas. As instituições públicas devem prestar contas, seja aos órgãos de controlo interno, seja ao parlamento, bem como aos órgãos de controlo externo ou à sociedade civil, nos termos em que o legislador o determinar. A Lei n.º 3/99 define a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas, como órgão supremo e independente de controlo financeiro das despesas públicas, tendo em vista a plena prossecução das suas atribuições e competências nos domínios da sua jurisdição. Retiramos do Preâmbulo da referida lei, a leitura de que a necessidade da instituição do Tribunal tem a ver com a necessidade de pôr termo ao insuficiente controlo jurisdicional das Finanças Públicas. Igualmente, de restituir a indispensável transparência às contas públicas e à própria aplicação dos bens e dinheiros públicos, conforme exigências dos Estados modernos e democráticos e os princípios universalmente aceites e expressos pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI).

A Conta Geral do Estado não será mais do que a síntese da execução do Orçamento Geral do Estado, durante o exercício a que respeita, devendo-se para o efeito da sua elaboração adotar a mesma classificação das receitas e das despesas, previstas no referido Orçamento.

A emissão do presente Parecer pelo Tribunal de Contas resulta de uma exaustiva e objetiva análise das informações constantes do dossier relativo a Conta Geral do Estado, referente ao exercício de 2012, tendo sido conduzido em conformidade com a Lei n.º3/99, de 20 de agosto, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com a Lei do SAFE e demais normas legais concernentes, com as normas da INTOSAI e os princípios universalmente aplicáveis ao controlo das finanças públicas.

O SAFE rege-se, de entre outros, pelos seguintes princípios: i) Regularidade financeira, pela qual a execução do Orçamento Geral do Estado deve ser feita em harmonia com as normas vigentes e mediante o cumprimento dos prazos estabelecidos; ii) Legalidade, que determina a observância integral das normas legais vigentes; iii) Ecumenicidade, na base da qual se deve alcançar uma utilização racional dos recursos postos à disposição e uma melhor gestão de tesouraria; iv) Eficiência, que se traduz na minimização do desperdício para a obtenção dos objetivos delineados; vi) Eficácia, de que resulta a obtenção dos efeitos desejados com a medida adotada, procurando a maximização do seu impacto no desenvolvimento económico e social. É de referir que a Lei SAFE gere as finanças públicas em São Tomé e Príncipe.

O artigo 56.º da Lei n.º 3/2007, refere que “*a lei sobre o Sistema da Administração Financeira do Estado, bem como a Conta Geral do Estado tem por objeto evidenciar a execução orçamental, financeira e patrimonial, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos do poder central, regional e local e das instituições públicas*”.

Desde a época colonial, em São Tomé e Príncipe, que a AP tinha a responsabilidade de submeter, anualmente, as respetivas contas, cabendo ao Tribunal de Contas proceder ao parecer da mesma. É muito importante ressaltar a necessidade de equacionar soluções tecnológicas adequadas, suscetíveis de garantir a tempestividade, o rigor e a fidelidade das operações a reportar na CGE. Considera-se oportuno destacar a colaboração prestada pela Direção da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças, no âmbito da elaboração do parecer. A prestação de contas, por via da CGE, é um processo indispensável no quadro da fiscalização pública, pois coloca à disposição dos ilustres parlamentares e ao cidadão em geral a verdadeira aplicação e utilização dos recursos públicos. Por isso, e não obstante as deficiências apontadas, o Tribunal de Contas é de Parecer que seja tomada a CGE de 2012, com as ressalvas expressas na sequência da análise efetuada por capítulos e na condição de que seja apresentado à AN um plano de implementação das recomendações a fiscalizar pelo Tribunal de Contas. (Tribunal de Conta 2014).

2.9. O controlo político da Assembleia Nacional

O controlo parlamentar das finanças públicas é um instrumento de melhoria da utilização do esforço coletivo, de reorientação dos investimentos e das políticas públicas dos executivos. A responsabilidade como elemento distintivo da administração e da governação implica a utilização de procedimentos e de métodos de atuação numa perspetiva da construção de uma sociedade de confiança, associando cidadãos, eleitos e decisores, na construção da democracia. (Gameiro, 2004: 7).

Numa época de grande intervenção do Estado,³⁷ enquanto Estado prestador e regulador³⁸, afirmando fortes poderes administrativos e envolvendo montantes e verbas financeiras que

37 Cf. Gomes Canotilho, J.J., **Estado de Direito, Cadernos Democráticos**, Gradiva, onde sucintamente, as dimensões essenciais do Estado de Direito são analisadas. Para um estudo mais desenvolvido sobre esta matéria ver, igualmente, Gomes Canotilho, J.J., **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2.ª ed., Coimbra, 1998, pp. 235-272 e Chevallier, Jacques, **L'État de Droit**, Montchrestien, 2.ª ed., Paris, 1994.

38 Cf. Vidal Moreira, **Serviço Público e Concorrência. A Regulação do Sector Eléctrico** e Otero, Paulo, “Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública”, in BFDC, *Stvdia Ivridica*, n.º 60, **IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo**, Coimbra Editora, 2000, p. 31 e ss. E ss. 221-336 e Majone,

implicam uma necessária interpelação na vida social e privada dos seus cidadãos, as condições económicas, financeiras e políticas do seu próprio tecido social, a questão de controlo em geral, do controlo financeiro parlamentar e do controlo social assumem, de facto, uma relevância para nós evidente e fundamental. De igual modo, este controlo assume-se como sendo um garante de responsabilização pela escrupulosa aplicação do dinheiro público e um valioso mecanismo para aquilatar e defender o interesse público contra eventuais défices de boa gestão, na aplicação das receitas públicas (Gameiro, 2004: 80).

Através de Assembleia Nacional, no exercício das suas funções, para que possa haver um controlo político rígido sobre a execução do Orçamento Geral do Estado, onde as responsabilidades políticas devem fazer-se valer de acordo com as atribuições que lhe são confiadas por parte dos dirigentes políticos. Não obstante, há que se ter em conta o próprio regimento da NA, na definição de todos os processos deste órgão independente da soberania do aparelho de Estado. Sabemos que a falta de controlo dos recursos públicos no seio da Assembleia Nacional vem de uma certa maneira dificultar a própria forma de gerir, através de um plano estratégico no que diz respeito à execução do orçamento. Sublinha Sousa Franco, que *“tem também o parlamento e são estas que sobretudo agora importam, competências de controlo político (...) A função de fiscalização financeira tem formas e instrumentos específicos e constitui também na prática com bastante frequência objeto ou matéria de atos parlamentares importantes. Em Portugal, o Parlamento criou uma subcomissão de Contas Públicas no âmbito da Comissão Parlamentar de Economia, Finanças e Plano (1992) e tem assumido alguma regularidade, embora com frequência reduzida”*.³⁹

De acordo com a Lei n.º 8/99 sobre prestação de Contas, na sequência do disposto nos artigos 1.º, nº 2 e 3; 2.º e 16.º n.º 1, alíneas a), b) e c), 2,3 e 4 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, visa definir o regime da fiscalização sucessiva, no que concerne à Conta Geral do Estado e às contas de gerência dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal. Assim, a Assembleia Nacional decreta, nos termos da alínea d) do art.º 87.º da Constituição, o seguinte: conforme o art.º 1.º, o julgamento das contas consiste na apreciação da legalidade da atividade das entidades sujeitas à prestação de contas, bem como da respetiva gestão económico-financeiro e patrimonial. Para Tavares, (2018:7), por um lado a existência de várias funções de natureza pública (política, legislativa, administrativa, financeira,

Giandomenico, “The regulatory State and its legitimacy problems”, in **West European Politics**, Vol.12, 1999, onde extensamente apresenta a evolução do termo “Estado regulador” e disserta, igualmente, sobre as delegações de poderes reguladores, bem como sobre as agências independentes”, seus custos, responsabilidades e problemas face ao “défice democrático da Europa”.

39 Cf. Sousa Franco, A. L., Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas... *opus. cit.*, p.78.

jurisdicional e de controlo); por outro lado, há órgãos aos quais a Constituição confere mais do que uma função como é o caso do Governo, que dispõe de competências política, legislativa e administrativa. Por último, o Estado é referido nas suas várias aceções (Estado - Comunidade, Estado de Direito Internacional e Estado - Pessoa coletiva pública de Direito interno), o que deveremos ter em atenção na distinção das respetivas funções.

Segundo Gameiro, (2004:113), a prestação de contas e informação relativa à utilização dos dinheiros públicos são orientadas por um conjunto de princípios que se aplicam de forma privilegiada, quer aos atos e operações financeiras, quer ao seu controlo, *accountability*. Como afirma Sousa Franco, os dinheiros públicos estão no centro do Direito Financeiro Moderno, cujas regras essencialmente dão forma e garantia a três princípios, nos quais reside a razão de ser da autonomia: i) a garantia do património dos particulares; ii) o princípio da reapresentação político da confiança - financeira do povo pelos responsáveis públicos; iii) o princípio da confiança como fundamento da regra básica de quaisquer poderes exercidos sobre bens e dinheiros públicos”. Na definição utilizada, “A expressão designa a forma de despesas, orçamento e conta, contabilidade e tesouraria) que tenha por objetivo e critério verificar se:

- a) a atividade financeira obedece aos princípios, normas ou regras de legalidade e regularidade (incluindo a regularidade contabilística) que a regem;
- b) a atividade financeira realiza os seus objetivos e resultados esperados, segundo critérios económicos ou técnicas de boa gestão (ecumenicidade, eficácia, equidade...).

A apreciação da gestão dos recursos financeiros, no âmbito do relatório, é feita com a incorporação do mesmo relatório e contas da gestão do mesmo período. O relatório, bem como as contas, ora incorporados no presente reporte anual respeitam à gestão realizada no Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, no período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro do exercício económico de 2018. Considerando a natureza e os fins propostos com a criação do Tribunal de Contas são previamente definidas as premissas legais, que asseguram o financiamento da sua atividade, previstas nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 3/99, de 20 de agosto - Lei Orgânica do Tribunal de Contas, que estabelece o seguinte:

- 1) As despesas com as instalações e funcionamento do Tribunal de Contas constituem encargos do Estado e deverão estar inscritas no Orçamento (OGE);
- 2) Sem prejuízo do disposto no número anterior, o Tribunal de Contas disporá de orçamento privativo, nos termos da legislação em vigor, cuja gestão de fundos é feita através do Cofre do Tribunal de Contas.
- 3) Constituem receitas do Tribunal de Contas os emolumentos devidos pela sua atividade, a fixar em diploma que regula a respetiva incidência e cobrança.

Com relação ao exercício de controlo político, através da Assembleia Nacional de STP, procede-se à execução do Orçamento de Estado e à efetivação das responsabilidades por parte das políticas, por forma a cumprir-se com as atribuições que lhe são conferidas. Portanto, através desta prossecução de atribuições, o Regimento da AN define, com precisão, o desenvolvimento formal de todos os processos próprios da atividade desse órgão de soberania. Esse órgão de soberania, devido a falta de definição de prioridades, não atribui importância ao controlo dos recursos públicos, uma vez que as matérias que se prendem com a execução dos planos e do orçamento, de uma forma geral, devem ter uma prioridade de exigências do Governo. Portanto, leva-nos a pensar que está visível que no nosso país, São Tomé e Príncipe, existe falta de cultura de prestação de contas e controlo. (Wanda, 2014:54). Assumimos o *accountability* como uma ferramenta social de responsabilização política, ou seja, das que possuem a obrigação da gestão dos recursos públicos, de responder pelos atos e resultados dessa atribuição (Gameiro, 2004).

Em 2018, tal como nos exercícios anteriores, foi essencialmente na base das premissas legais, acima citadas, que se constituíram as fontes de financiamento das atividades do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe. Não obstante as razões que transcendem as competências da Instituição, as dificuldades no que toca à efetivação dos termos dos números 2, e 3, a cobrança de emolumentos tem atingido valores insignificantes, relativamente ao passado, apesar de ter um ligeiro crescimento nos dois últimos anos. Para Gameiro, (2004:189), o Parlamento, ao controlar as finanças públicas, apresenta-se como órgão representativo do povo santomense, e podemos considerá-lo como um importante e fundamental instrumento do sistema nacional de controlo financeiro do Estado.

Ênfase do período vai para ações prioritárias, consubstanciadas, dentre outras, na inauguração das obras do novo edifício sede do Tribunal de Contas e instalação de bens e equipamentos, visando acolher em condições condígnas os serviços de uma Instituição superior de controlo. Atendendo a várias medidas de contenção previstas pelo Governo, o Tribunal de Contas empreendeu esforços para a observância de uma execução o mais criteriosa possível, com rigor na previsibilidade e respeito pelos compromissos assumidos. É, pois, na observância da contenção que, o presente relatório espelha de forma detalhada as operações financeiras realizadas ao longo do período de gestão de 2018, evidenciando a comparação com os dois exercícios anteriores, com vista a aferir do nível da variação ocorrida.

2.10. Importância da Conta Geral do Estado

A importância da Conta Geral do Estado, como mecanismo de Prestação de Contas, segundo Maria da Conceição da Costa Marques, docente do Instituto Superior da Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC), a prestação de contas é uma tarefa nobre do processo contabilístico e um dos deveres de todos os gestores de dinheiros e fundos públicos. Neste sentido, é através da prestação de contas que sabemos se a entidade geriu bem o seu orçamento e se os recursos de que dispõe foram bem utilizados. É igualmente com a prestação de contas que se avalia a gestão do organismo em apreço, ou seja, se este se pautou por critérios rigorosos de eficácia, eficiência e economia. Face à globalização económica atual, quer do ponto de vista técnico, quer popular, exige-se que a administração pública minimize e racionalize a sua intervenção na atividade económica na procura de uma gestão pública eficiente. Esse assalto qualitativo, que está associado, entre outros, aos institutos da responsabilidade fiscal, da *accountability*, da transparência, da *res* pública e da democracia, decorre, em essência, da própria dinâmica de uma cultura política democrático-participativa, onde não apenas autorizamos alguém a representar-nos, mas passamos a exigir a devida prestação de Contas. Portanto, o objetivo último da Conta Geral do Estado é a prestação de contas. O Governo está obrigado a prestar contas anualmente ao poder legislativo, sendo essa uma tendência predominante nos países democráticos do mundo moderno, uma inspiração da democracia como tal. É o momento em que o povo, por meio de seus legítimos representantes, verifica como ocorreu a gestão governamental no exercício financeiro de objeto de análise, quais foram os reflexos da ação do Governo, responsável pela administração Pública do país, nas finanças públicas. A VI Assembleia-Geral da OISC da CPLP, S. TOMÉ, 11 a 14 de outubro 2000, em São Tomé e Príncipe, a obrigação de prestação de contas pelo Governo não advém apenas da Constituição, mas também de outras leis. Por exemplo, a Lei n.º 1/86, de 31 de Dezembro, Lei sobre Administração Financeira consagra o seu Capítulo V à matéria da CGE.

O controlo financeiro externo, como a prestação de contas, constituem uma base importante para a construção de uma democracia saudável. Com esses dois paradigmas que fiscalizam a administração, ou seja, administração do património público, e gestão de dinheiros públicos, exigem um controlo rígido sobre os dirigentes que gerem a coisa pública, onde o processo de *accountability* passa a ser patente e onde há transparência para todo o cidadão. Isto leva-nos a dizer que o controlo financeiro externo consiste numa tarefa nobre do processo contabilístico e

um dos deveres de todos gestores de dinheiros e fundos públicos, que fazem a gestão da Administração Pública (Rolo, 2005).

Martins e Tavares (2011) observam que essas reformas surgem de acordo com a necessidade que a administração central de estado tem de um órgão de controlo financeiro externo e independente, com o fim de fiscalizar a Conta Geral do Estado, visando o cumprimento da ordem administrativa dos objetivos e dos seus programas, bem como os projetos definidos nos Orçamentos públicos. Mas, é preciso ter em conta as transparências e usos corretos da sua utilização, para que não haja desperdícios dos dinheiros e valores públicos, originados por má gestão dos recursos públicos e colocar o interesse público acima de qualquer outra atividade administrativa.

A Conta Geral do Estado, bem como as contas públicas (CGE) ou Orçamento Geral do Estado (OGE), são as receitas e despesas do Estado durante o exercício económico, com a introdução do Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE). De acordo com o art.º 56.º da Lei n.º 3/2007 “*a Conta Geral do Estado tem por objetivo evidenciar a execução orçamental, financeira e patrimonial, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos do poder central, regional e local e das instituições públicas*”. Este sistema vem melhorar o controlo, do ponto de vista da eficácia e eficiência, por parte das finanças públicas, contribuindo para a produção de informação integrada e tempestiva de todos os organismos do aparelho do Estado, fundamentado pelo princípio de boa governação e transparência. De acordo com art.º 1.º, é criado o Sistema de Administração Financeira do Estado designado por SAFE. O mesmo é integrado pelos seguintes subsistemas: a) Subsistema Orçamental; b) Subsistema do Tesouro Público; c) Subsistema de Contabilidade Pública; d) Subsistema do Património do Estado e e) Subsistema do Controlo Interno. Nesta conjuntura, o SAFE estabelece e harmoniza regras e procedimentos de programação, execução e controlo dos recursos públicos, de modo a permitir o uso eficaz e eficiente, bem como produzir a informação de forma integrada e atempada, concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado.

Segundo Martins e Tavares (2011), o TC pode funcionar como se fosse um órgão do poder legislativo, tomando como exemplo o país vizinho que é a Espanha, numa perspetiva da reforma administrativa, dada a grande importância das leis e regulações efetuadas por instituições independentes. Este órgão tem uma função mais ampla e complexa de “*jurisdição de legalidade e ecumenicidade*” por apresentar uma perfeita prestação de conta (*accountability*) e da responsabilidade de quem é chamado para efetuar os serviços em nome do interesse de todos, ou seja, de bem-estar dos cidadãos.

Face às decisões vinculadas que afetam os indivíduos, como no caso dos orçamentos de Estado que aprofunda o défice de legitimidade e de desempenho dos sistemas administrativo e político. O conceito de responsabilidade que, a nosso ver, vai além da noção de *accountability* constitui um dos fundamentos contratuais da vida em sociedade e da confiança nas entidades políticas e administrativas (Gameiro, 2004:6).

Conforme estabelecido no art.º 18.º da Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado, as funções correspondem ao mais elevado nível de agregação da ação governamental nos diferentes sectores, enquanto os programas de desdobramento das funções estabelecem os produtos finais a serem obtidos para cumprir os anseios da sociedade. Além disso, os programas servem também como elo de ligação entre o planeamento de médio e longo prazo e o orçamento anual. Durante a época colonial, todos os serviços públicos e departamentos tinham de submeter as suas contas, anualmente, ao Tribunal Administrativo de São Tomé, composto por quatro membros, para procederem à auditoria. Após a independência, este procedimento continuou, mas no decorrer de tempo foi sucessivamente abandonado. Desde 1991 o Supremo Tribunal de Justiça é encarregado de fiscalizar todas as despesas públicas. Porém, o tribunal não teve condições de cumprir esta tarefa devido à falta de recursos financeiros, técnicos e humanos. Na prática, o controlo e a auditoria foram feitos pela Direção das Finanças e a Inspeção Geral das Finanças que preparam anualmente o Orçamento Geral do Estado e autorizam as despesas programadas para os vários setores. Contudo, as regras foram frequentemente ignoradas e muitas operações foram realizadas fora do orçamento oficial.”⁴⁰

De acordo a artigo 61.º:

1. O Governo deve apresentar ao Tribunal de Contas a Conta Geral do Estado, até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que a referida conta respeite;
2. O relatório e o parecer do Tribunal de Contas, sobre a conta Geral do Estado, devem ser enviados à Assembleia Nacional até ao dia 31 de julho do ano seguinte àquele a que a Conta Geral do Estado respeite;
3. A Assembleia da Nacional aprecia e aprova a Conta Geral do Estado, a partir da sessão seguinte à entrega do Relatório e Parecer do Tribunal de Contas⁴¹.

40 Actas do VI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. As Ciências Sociais nos Espaços de Língua Portuguesa, balanços e desafios, Edição Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2002. ISBN: 972-9350-58-2.

41 Compilação de leis 2018 XI.

No âmbito das atividades desenvolvidas no domínio do controlo na Administração Pública, foram vários os aspetos gerais no exercício em apreço. Conformaram o universo processual um registo de 1404 casos de natureza diversa, sendo 955 transitados do exercício anterior e 449 entrados durante o exercício em análise, incluindo 24 no domínio de processos jurisdicionais, isto é, de efetivação de responsabilidade financeira, tal como ilustra o quadro abaixo.

Quadro N.º 3: Universo Processual em 2017

Origem	Fiscalização Prévia e Recursos	Fiscalização Sucessiva	Responsabilidade Financeira	Total
Transitados de 2016	882	64	9	955
	390	44	24	458
Entrados em 2017				
Totais	1272	108	33	1413

Fonte: Relatório anual de 2019.

Através deste quadro, podemos fazer uma leitura acerca dos 1413 processos referidos, sendo 1272 do domínio da fiscalização prévia, 108 da sucessiva e 33 de efetivação de responsabilidade financeira, cujos detalhes constam dos quadros de análise por setor, como se verá mais adiante. Na sua vertente jurisdicional, o Tribunal reuniu-se entre plenárias e conferências, em 22 sessões, tendo deliberado sobre 689 processos.

No quadro desta atividade, o setor iniciou o exercício de 2017 com 1 CGE, transitado do exercício anterior, para efeitos de apreciação e produção do relatório, nos termos do n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 8/1999 – Lei Sobre Prestação de Conta. No exercício económico de 2018, foram apreciadas 3 Contas Gerais do Estado, designadamente as de 2014 e 2015, transitadas de 2017, cujos pareceres foram depositados na Assembleia Nacional, bem como a Conta Geral do Estado de 2016, recebida no exercício em análise, cuja apreciação transitou para 2019.

CAPÍTULO III - CONTRIBUTO PARA UM SISTEMA EFETIVO DE CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Para uma melhor compreensão do trabalho de projeto enquadrámos, no âmbito geral, a vertente teórica da temática que suscitou a atenção de muitos autores sobre a história do Estado e da Administração e os respetivos modelos de gestão pública, o controlo financeiro externo e a efetivação da responsabilidade financeira de Administração Pública. A fim de refletirmos a real situação do controlo financeiro externo, em São Tomé e Príncipe, devemos observar os procedimentos para melhoria do sistema de controlo na gestão pública. Realçamos, neste último capítulo, a grande contribuição efetiva para que o controlo financeiro externo em STP seja uma referência de sistema de qualidade, de forma a alcançar o desenvolvimento económico e social. O controlo financeiro externo, como uma ferramenta indispensável, acrescenta uma mais-valia no que diz respeito à fiscalização das despesas realizadas. De certa forma, promove a boa prática dos atos administrativos, da boa gestão pública e da gestão privada. Todavia, devem ser vinculadas pelo princípio da transparência e com um bom sistema de controlo de qualidade total, para que, efetivamente, possam garantir uma administração pública saudável e uma informação coerciva, precisa e exata aos cidadãos, de modo a que tudo funcione em pleno. A evolução do controlo financeiro externo deve pautar por critérios de avaliação do mérito, através da gestão e avaliação de programas e de política pública da economia, eficiência e eficácia, baseada no princípio de boa administração. Não obstante, a forma de governar da AP deve estar atenta à modernização e acompanhar o ritmo, não se limitando somente à legalidade e regularidade da gestão como era anteriormente.

Para que, efetivamente, São Tomé e Príncipe possa melhorar o modo de governar, surge o Estado responsável, trazendo novos paradigmas de responsabilidade virada para o gestor. Com relação à atividade de gestão exige-se uma responsabilidade na eficácia. Para se obterem resultados, é necessário ter um bom sistema de controlo, indissociável do sistema de gestão. Este aspeto é válido tanto na gestão pública, como na gestão privada. Contudo, qualquer órgão gestor deve dispor, permanentemente, de elementos sobre a forma como as organizações funcionam. Concernente aos aspetos da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia, a palavra controlo é meramente associado ao conceito de gestão, de modo a ser desenvolvido por órgão e serviços de fiscalização, dotados de independência técnica e inseridos através de uma estrutura interna da organização em causa. Ao apostar, fortemente, no capital intelectual, como observa António de Sousa Falcão, toda a ação em que se baseia um projeto ou plano, através

da sua execução, exige controlo, na medida em que a determinação dos resultados é comparada com eventual revisão.⁴² Pois, a ideia da necessidade do controlo encontra-se em íntima ligação com a da prestação de contas. Ou seja, «*quem administra bens alheios presta contas [...]*».⁴³ As atividades de gestão devem possuir uma boa eficácia, sendo necessário, para isso, um cuidadoso sistema de controlo na administração da gestão pública e da gestão privada, uma vez que o controlo está associado a toda a gestão. Portanto, a possibilidade de efetivação de responsabilidade financeira aos infratores é uma eficaz recompensa à fiscalização prévia e aos resultados da fiscalização sucessiva, permitindo a ação punitiva dos eventuais atos de corrupção, detetados durante estas etapas.

3.1. controlo financeiro externo na Administração Pública de São Tome e Príncipe efetivação de responsabilidades financeiras.

No século XIX, o Tribunal de Contas, enquanto ideia, surgia como um instrumento fundamental na reorganização das Finanças Públicas e, conseqüentemente, da vida política e social da Nação.⁴⁴

A efetivação da responsabilidade financeira é, obviamente, um dos grandes desafios aos Tribunais de Contas no combate à corrupção, sobretudo, devidos às conotações sociais que a mesma pressupõe, entre elas, a possibilidade de surgimento de represálias ou qualquer outro tipo de intimidação ou aliciamento externo. Para Gerhard Seibert “*um aspeto crucial da expansão da corrupção [em São Tomé e Príncipe] é a ausência completa de sanções legais resultando numa impunidade total. Várias comissões de inquérito da Assembleia Nacional investigam casos de corrupção, mas nenhum destes casos foi levado ao tribunal. Desde a independência, apenas um político proeminente foi julgado por corrupção pelo tribunal local (em 1996) e nenhum político foi condenado. Em princípio, a Constituição democrática providencia uma jurisprudência independente, mas na prática é pouco provável que os juízes sejam imparciais, visto que são expostos a subornos, intimidação e todos os tipos de influências externas.*”⁴⁵

42 António de Sousa Franco, **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, vol. I 4.^a ed., Coimbra: Almedina 1992, pp. 452-453.

António de Sousa Franco, O presente e o futuro das instituições de controlo financeiro com carácter jurisdicional - Notas sobre a jurisdição financeira num Mundo em mudanças, in **Revista do Tribunal de Contas**, n.º 19/20, jul./dez., 1993, Tomo I, p. 91.

43

44 TCP *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*, **Tribunal de Contas, Lisboa** 2019.

45 Idem.

Contudo, a Lei n.º 3/99 reconhece, como uma das competências complementares do Tribunal de Contas, a possibilidade de “*efetivar, reduzir ou relevar a responsabilidade financeira decorrente de infrações Financeiras, contabilísticas e administrativas.*” A efetivação de responsabilidade por infrações financeiras é uma importante dimensão do sistema de prestação de contas pela gestão de recurvos públicos, permitindo responsabilizar os gestores pela sua deficiente ou má utilização. Uma vez que a gestão financeira pública e todas as formas possíveis de responsabilização (social, política, contraordenacional, criminal e financeira) apresentam significativas debilidades que levam o cidadão a não entender por que os responsáveis pelos atos desviantes ficam impunes, torna-se importante reforçar a autonomia e a efetividade da jurisdição financeira.⁴⁶

O Tribunal de Contas é o órgão de soberania que detém competência exclusiva e indisponível para a efetivação da responsabilidade financeira reintegradora ou sancionatória. A eficácia dessa competência depende da adequação constante do sistema legislativo às novas realidades financeiras, de forma integrada, devendo evitar-se alterações avulsas, descontextualizadas e sem ter em conta a coerência global do sistema.

Deste modo, o supracitado diploma caracteriza as seguintes Infrações e responsabilidades financeiras:

- **Infrações financeiras típicas**, designadamente, o alcance; o desvio de dinheiros públicos e os pagamentos indevidos, que implicam uma responsabilidade reintegratória por parte dos infratores, a que acresce no campo das receitas, a não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres públicos das receitas devidas;
- **Irregularidades financeiras** mormente a falta de apresentação das contas nos prazos legal ou judicialmente fixados, entre outras violações de regras ou procedimentos que implicam uma responsabilidade sancionatória.

Não obstante, o que importa relembrar é que ao Ministério Público compete requerer junto do Tribunal de Contas uma tal efetivação, havendo matéria passível de efetivação de responsabilidade financeira.

Nos termos da alínea e) do n.º 2 do art.º 17.º da Lei n.º 3/99, de agosto, compete ao Tribunal de Contas “*efetivar, reduzir ou relevar a responsabilidade financeira decorrente de infrações Financeiras, contabilísticas e administrativas.*” Na sequência das ações de controlo levadas a cabo, quer pelas equipas de auditores do Tribunal de Contas, quer pelos inspetores da Inspeção Geral das Finanças, várias são as infrações e irregularidades detetadas. Assim, importa aqui

46 TCP, *Relevância e efetividade da jurisdição financeira no século XXI*, **Tribunal de Contas, Lisboa** 2019:35.

destacar o dinamismo que se vem imprimindo, com vista ao desencadeamento do processo de efetivação de responsabilidade, por impulso da representação do Ministério Público.

Ao longo do exercício económico de 2018, o Tribunal deu sequência aos atos de citação de dezenas de responsáveis, tendo alguns reagido positivamente no sentido da reparação das infrações e irregularidades detetadas, através do mecanismo de reposição voluntária. O resultado desta nova frente de atividade é ainda insignificante, em termos da sua materialidade, mas bastante encorajador do ponto de vista pedagógico. O aperfeiçoamento dos mecanismos de atuação do Tribunal de Contas neste domínio consta da proposta da nova lei orgânica e de processos, cuja apreciação corre seus termos na Assembleia Nacional. Pelo que aproveitamos o ensejo para, em nome do Tribunal de Contas, dirigir uma palavra de apreço à casa parlamentar e aos deputados da nação pela coragem no desencadeamento de tal processo. Com efeito, trata-se de um instrumento há muito reclamado e indispensável para a eficácia do controlo externo das finanças públicas⁴⁷.

O Tribunal de Contas tem competência para:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral de Estado (art.º 16 n.º s 2 a 4);
- b) Fiscalizar sucessiva ou concomitantemente as entidades já referidas e julgar as respetivas contas, quando for caso disso, apreciando em recurso as respetivas decisões (art.º 27.º);
- c) Fiscalizar previamente, de modo sistemático ou pontual, a legalidade e a cobertura orçamental dos atos e contratos, de que resulte receitas ou despesas para alguma das entidades anteriormente referidas e conhecer em recursos da respetiva recusa de visto (art.º 27.º).
- d) Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente, através de empréstimos subsídios e avales;
- e) Aprovar os regulamentos internos necessários ao seu funcionamento;
- f) Emitir, com carácter imperativo, as instruções indispensáveis ao exercício da sua competência, nomeadamente no que se refere ao modo como as contas e os processos devem ser submetidos à sua apreciação;
 - g) Propor as medidas legislativas e administrativas que julgue necessárias;
 - h) Ordenar reposições de verbas, aplicar multas e conhecer em recurso das próprias decisões condenatórias (art.º 24.º);
 - i) Efetivar, reduzir ou revelar responsabilidade financeira, decorrente de infrações financeiras, contabilísticas e administrativas.

47 TC/STP, anual de atividades e contas, 2018.

A Lei define o regime das infrações e irregularidades financeiras (projeto de Lei Orgânica, artigos 18.º a 23.º) e as respetivas condenações são executórias, podendo ainda determinar providências cautelares (art.º 23.º). Elucidamos, com alguns números, os resultados apurados neste domínio, insertos no:

Quadro n.º 4: Indicadores de atividade no domínio da efetivação de responsabilidades financeiras

Processos autuados	N.º de mandos	Valores apurados responsabilidade sancionatória (multa)	Valores apurados responsabilidade reintegratória
11	39	1.076.697,83	6.996.914,03

Relatório de 2018.

Realçamos os esforços que têm vindo a ser desenvolvidos para a criação de condições logísticas, tais como, a aprovação da nova legislação, que se prevê para breve, e que abrirá as portas para o desencadeamento de julgamentos no quadro da efetivação das responsabilidades financeiras, para aqueles que não se prontificarem a usar o mecanismo da reposição voluntária previsto nos termos da lei.

Conforme Maria da Glória Dias Garcia, «*se, após o Renascimento, a sociedade forjou e moldou um conceito de poder, hoje é imprescindível ao desenvolvimento social e político; se, após as Revoluções liberais, a sociedade procurou conciliar o poder com a liberdade, logo tornada uma conquista irreversível dos povos ocidentais, ao Estado Social de Direito coube tornar claro que ao poder e à liberdade era necessário acrescentar algo mais, na verdade, se pretende atingir o aperfeiçoamento da sociedade.*» Esse algo mais é a responsabilidade. Um dos grandes contributos do século XX, para a compreensão e consciencialização da vida social e política, reside no facto de se construir o Estado de Direito sobre uma ideia de equilíbrio entre poder/liberdade/responsabilidade (Tavares, 2001:7).

2.2 . Um conceito amplo e dinâmico de controlo

Na perspetiva que temos sobre o que deve ser entendido por controlo e, também, por função e por sistema de controlo, não nos parece conveniente avançar, de imediato, com conceitos preciosos e elaborados, sem primeiro trazer à colação algumas reflexões sobre os contextos inerentes ao controlo financeiro público na sociedade atual.

Antes de mais, parece-nos imprescindível acentuar que controlo interno e controlo externo constituem duas realidades diferentes, substancial e formalmente, sem prejuízo de poderem desenvolver a mesma atividade material. Devem articular-se, embora sob a orientação do controlo externo, o qual poderá não só utilizar o controlo interno, como avaliar a sua organização, funcionamento e fiabilidade. Segundo Moreno (2000), podemos afirmar que o controlo interno funciona e se organiza no interior da gestão financeira do sector público e está integrado nas perspetivas estruturas organizarias e dirigentes, dependendo, em última instância, do seu órgão de cúpula, de tutela ou acionista e respetivos titulares, plano da atividade financeira pública. Porém, o controlo interno constitui uma das subfunções técnicas da moderna gestão financeira, servindo de instrumento de apoio à sua pilotagem e correção.

O mesmo autor salienta, ainda, que o controlo externo se organiza e funciona fora de qualquer plano ou nível de gestão financeira do sector público, tem poderes sobre ela e é independente, não só de todos os órgãos do Estado e seus titulares, como de qualquer outra estrutura organizadora e dirigentes daquele. Pode utilizar a atividade material e deve avaliar a fiabilidade do controlo interno, enquanto o controlo externo serve , antes de tudo , os cidadãos contribuintes, hoje, todos os cidadãos, dos quais é o último e o máximo defensor garante da boa utilização dos dinheiros daqueles que foram privados de ser confiados às entidades e aos gestores do sector público, com vista à realização das missões globais do Estado.

Esta atividade pública consubstancia-se no essencial, quer na obtenção, quer na disponibilidade, quer na afetação dos dinheiros e outros valores, à realização das inúmeras tarefas do Estado, que em São Tomé e Príncipe são vastas e estão a cargo de um sector público multiplicado em numerosíssimas organizações, públicas ou privadas, e que atuam, seja no quadro do direito público, seja, cada vez mais, no do direito privado, gozando de personalidade jurídica, e de autonomia financeira, patrimonial, creditícia e de regimes orçamentais, contabilísticos e de estatutos de pessoal, público e privados. Conforme Sousa Franco⁴⁸ «*os dinheiros públicos são*

48 *Dinheiros públicos julgamento de contas e controlo financeiro...*, já citado, pags. 2 e 3 ; vide ainda PAUL GUDEMENT, “Deniers publics et deniers priveés reglementés” in *Dictionnaire encyclopédique de*

fundos ou valores, possuídos ou detidos por uma entidade pública e que pertencem em propriedade aos organismos públicos, adquirindo a característica pública quando são adquiridos em execução de um crédito e perdendo-a quando alienados em cumprimento de uma dívida (ou por outro título legítimo)», isto sem deixar de notar que, por vezes, a realização do seu fim público implica a conversão em dinheiros privados (é o caso dos subsídios). No entanto, continua ainda a explicar Sousa Franco, que se deve entender que o conjunto do dinheiro em espécie, da moeda escritura, bem como outras formas de liquidez imediata, baseando os valores, os títulos e créditos realizáveis a curto prazo. Também as organizações públicas que possuem ou detêm os dinheiros públicos são Estado, bem como os institutos públicos, as regiões autárquicas e as empresas públicas «ou outros organismos ou entidades formalmente especificados». Afirma Sousa Franco que “fala-se muito no nosso tempo de controlo como função de qualquer organização, a qual consiste em garantir que os atos praticados no âmbito dela e da sua atividade sejam ajustados aos objetivos que visam atingir e às regras e critérios a que deve obedecer”.

2.3 . O controlo financeiro externo como função autónoma do Estado

Os nossos propósitos, seguidamente, são os de revelar os elementos e alinhar as reflexões que permitam considerar o controlo financeiro externo como uma função autónoma do Estado. Controlo financeiro externo representa, hoje, em São Tomé e Príncipe, uma função autónoma do Estado, não só em termos programáticos, como também no quadro do ordenamento jurídico santomense. Sobre Moreno, (2000:266), deixamos, antes de mais, uma ideia genérica acerca do que se entende por função do Estado ou, melhor, por função autónoma do Estado, sem necessidade de inovar. Corroboramos o que tantos outros já disseram sobre função do Estado, que pode significar duas coisas: por um lado, uma tarefa que responde a uma carência da vida em sociedade e, por outro lado, uma atividade com características próprias e modelo do poder e do dever do Estado se projetar em ação. Referimos, ainda, duas fases: numa primeira fase, a função traduz-se num enlace entre a sociedade e o Estado e, por isso, a conseqüente legitimação do poder e do dever de aquele agir. Numa outra fase, a função consubstancia-se nos atos e atividades repetidos pelo Estado que, constantemente, vai dinamicamente desenvolvendo, de harmonia com as normas que conformam e condicionam tais atos e atividades e através das

finances publiques, 1991, vol. I, pags 580 e segs e J. MAGNET, “La notion de deniers publics en droit financier français in *Revue de Science Financière*”, 197, ambos citados por SOUSA FRANCO.

estruturas e das formas que lhes são próprias ou privativas, num quadro jurídico de sujeitos de processos e de resultados.

2.4 . O sistema de controlo externo em São Tomé e Príncipe

Em pontos anteriores, deixámos claro que o controlo financeiro externo consubstancia uma função do Estado moderno e democrático, não só pela total independência e autonomia que revela face a gestão financeira pública, mesmo ao mais alto nível, e até em relação aos demais órgãos de soberania do Estado, como por todas as demais características que lhe são próprias e, em especial, pelas carências fundamentais da sociedade e dos cidadãos a que responde. Sobre a correção da gestão dos dinheiros públicos, através do exercício das respetivas competências, constitui, por isso, o núcleo central e funciona como o motor do sistema nacional público, de controlo financeiro, globalmente considerado (Moreno 2000: 296).

A nossa atenção dirige-se para o sistema de controlo externo dos dinheiros públicos, na dupla perspetiva de o descrever e apreciar, ao nível do seu arquétipo legal e da respetiva situação fática.

Mas, para Mozzicafreddo, (2001:155), há toda a necessidade de investir na qualificação dos recursos humanos e nos sistemas de motivação e de recompensas pelo desempenho. Um sistema público que assenta na baixa qualificação dos seus recursos, na limitação das condições técnicas e na desconsideração pelos comportamentos de excelência, não pode pretender alterar o comportamento de desconfiança, de disfuncionalidade profissional e de perda da vocação de serviço público. Por um lado, a orientação da administração para valores da cidadania exige, em primeiro lugar uma alteração dos comportamentos dos agentes, nomeadamente dos seus quadros superiores e dirigentes. Por outro lado, preparar a administração para o diálogo com os cidadãos exige formar, previamente, os seus agentes e, em simultâneo, investir na implementação de estruturas de inserção dos cidadãos nessa administração.

De acordo com Tavares e Magalhães (1990:11), os Auditores Gerais recorrem a uma outra figura independente particularmente conceituada nos países anglo-saxónicos, e considerada idónea para apreciar e certificar a situação financeira de uma determinada entidade, pública ou privada: O Auditor, entre nós o Revisor Oficial de Contas, para que desempenhe essa função de auditoria por um período delimitado, com destino à sequencial fiscalização política do Parlamento, pratica diversas formas de fiscalização concomitante ou sucessiva, fazendo verificações financeiras, inquéritos, auditorias de legalidade, regularidades financeiras,

operacionais, de sistema, ou outras. Nunca pratica atos com efeitos na esfera jurídica de qualquer entidade, publicando relatórios que valem pela autoridade de quem os emite e pela solidez dos dados e conclusões que combina e apresenta.

A INTOSAI, criada em 1953, aproxima os dois modelos, considerado o traço mais marcante dos sucessivos congressos que tendem a criar uma auditoria mais uniformizada no mundo financeiro.

2.5 Controlo do Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe e os seus resultados

Segundo Tavares (1998), ao longo da história, foi-se acentuando a necessidade da criação de um órgão de controlo financeiro externo e independente. É assim que nos nossos dias, todos os Estados modernos dispõem de uma entidade, cuja missão fundamental é o controlo externo das finanças públicas. Ao referirmo-nos à independência, não se trata de mera independência técnica, pois esta também se aplica ao âmbito do controlo interno, mas de uma independência mais ampla, sem possibilidade de ingerências de outros órgãos. Entretanto, há uma característica fundamental nos Tribunais de Contas e nas Instituições congéneres, relativamente a quaisquer outros órgãos de controlo.

A ideia principal de fiscalização da atividade financeira pública representa o corolário necessário da própria instituição orçamental, na medida em que este visa assegurar a disciplina rigorosa da aplicação dos dinheiros públicos. Incontestavelmente, toda a atividade de gestão exige, para a sua eficácia, um bom sistema de controlo, sendo mesmo indissociável dos sistemas de gestão e de controlo. Além disso, é cada vez mais crescente o interesse dos cidadãos – principalmente por serem contribuintes – na forma como são administrados ou geridos os recursos postos à disposição dos governantes, com vista à satisfação das necessidades públicas.⁴⁹ A Constituição da República de São Tomé e Príncipe, revista pela Lei n.º 1/2003, de 29 de Janeiro, prevê a existência de diversas categorias de Tribunais, tendo estabelecido a consagração constitucional do Tribunal de Contas na alínea b) do n.º 1 do seu art.º 126.º. No entanto, a definição de Tribunal de Contas, a sua organização e funcionamento foi estabelecida na Lei N.º 3/99, de 20 de agosto, como Lei Orgânica do Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas está definido como “*o órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e despesas públicas e julgamento de contas que a lei mandar submeter-lhe*” (n.º 2 do art.1.º da Lei N.º 3/99). O legislador constituinte elevou o Tribunal de Contas à categoria de

49 VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, 2010:3

tribunal especializado, de natureza financeira, profundamente diferente das demais categorias de tribunais em matéria de competências.

Na realidade, como tivemos oportunidade de constatar, o Tribunal de Contas não tem apenas funções jurisdicionais, mas igualmente funções de outra natureza, por sinal não menos importantes, nomeadamente a de “*dar parecer sobre a Conta Geral do Estado.*”

CONCLUSÃO

O nosso trabalho de projeto permitiu fazer uma abordagem sobre a evolução histórica do Estado e da Administração pública, as diversas formas de modelos de gestão pública, em que o enfoque foi as diversas adaptações da Administração Pública. Para se ajustar às novas realidades e às novas exigências da sociedade, na verdade à reforma do setor público, surgiu como resposta às exigências das pressões da economia num mundo cada vez mais globalizado. No seio do contexto de diversas transformações e novos modelos da gestão pública, ganhou especial relevância na nova gestão pública que internacionalizou o estudo da Administração Pública.

Dada a importância do controlo financeiro externo a um serviço público de qualidade, defendemos que a relação da Administração com os cidadãos tem de ser de confiança, além de fiável e atempada. Verificámos que só assim a Administração ganhará a batalha decorrente dos novos desafios impostos pelas novas tecnologias. Também se avaliou a necessidade de se estabelecerem coeficientes de eficiências para efeitos de avaliação. Confirmámos que a adoção das regras da *accountability* e as prestações de contas impõem aos serviços um maior empenho na qualidade e na forma como consomem os seus recursos.

Testámos que a Administração Pública está em constante evolução e, com o passar do tempo, o novo modelo da gestão pública vem contribuindo para a melhoria da reforma do Estado, a nível da Administração Pública, através da transparência da boa gestão da coisa pública. Não negligenciámos como é importante ter um controlo efetivo para os recursos públicos, envolvendo os cidadãos no processo de desenvolvimento do próprio país. Nesta conjuntura despertou-nos a atenção e a curiosidade em analisar a evolução do Estado e da Administração Pública. No entanto, importa salientar que neste quadro de profundas transformações multidirecionais, quer dos estilos e vocações de poder político, quer da tecnologia que permitem a relação entre o cidadão e o Estado, que se deverá buscar uma nova identidade, uma nova cultura e um novo modelo para a gestão pública.

Foi importante conhecer a origem do controlo financeiro externo da Administração Pública na estrutura do Estado Contemporâneo, como característica do Estado de Direito democrático; a Administração está muito vinculada no cumprimento da lei e no atendimento do interesse público, pela estreita vinculação e ligação com os princípios regentes da Administração Pública. Exemplificámos como o controlo financeiro externo da Administração é, no pleno político, exercido pelo parlamento, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que desenvolvem, no plano técnico e jurisdicional, esta função, acrescida do julgamento da responsabilidade financeira, com intervenção do Ministério Público.

Equacionámos a forma como são aplicados os recursos, numa sociedade ciente da sua posição. Expusemos os procedimentos dos administrados, como resultado efetivo da transparência, ou seja, das informações disponibilizadas para fazer frente aos maus gestores e chamar à responsabilidade quem gere mal. A fraca qualidade de sistema de controlo foi objeto de avaliação, como fator de aniquilamento da Conta Geral de Estado, tendo o controlo financeiro externo e independente vindo a contribuir para um melhor desempenho do sistema, para os objetivos sejam alcançados.

Constatámos que a criação do Tribunal de Contas, que viria a acontecer em 2003, promoveu e facilitou a elaboração regular da Conta Geral de Estado em São Tomé e Príncipe, apoios a ausência de apresentação de contas anuais, pelo Governo, após encerramento de cada exercício económico, era uma constante.

Ao longo deste trabalho de projeto foi importante a justificativa da escolha da supracitada delimitação do objeto, de forma a analisar-se em que se constitui o verdadeiro controlo externo financeiro nas Finanças Pública de São Tomé e Príncipe. Pudemos salientar que o controlo das finanças públicas pelo Tribunal de Contas valoriza o Estado de direito democrático. Como se sabe, é preciso ter um controlo rígido numa relação de causa no que diz respeito ao Estado, considerando para esse efeito a Administração Pública. Explicámos a prestação de contas como uma das ferramentas mais importante para averiguação de responsabilidades nas entidades públicas.

A relevância do controlo financeiro externo foi objeto de avaliação por seguir de perto os acordos com as informações obtidas, quer pela Administração Pública, quer pela gestão da

contabilidade do património público. Fomos assertivos na análise da transparência no processo de *accountability*, por respeitar as finanças públicas e dar origem a uma boa governação.

Perante a comunidade em que vivemos e com as grandes transformações que ocorrem no mundo, dia após dia, quer sejam económicas, políticas ou sociais suscitam um maior acompanhamento sobre os dirigentes políticos nas vertentes do controlo financeiro externo e da prestação de contas. Considerámo-las como órgãos independentes que fiscalizam as finanças públicas para que, efetivamente, possa haver uma maior transparência do aparelho de Estado. Evidenciámos esse instrumento de controlo como muito importante no seio da Administração Pública.

Sustentámos a asserção de que o Estado e os cidadãos devem participar nas decisões. A livre consciência de voto dos cidadãos, nos representantes que apresentem melhor condições no desempenho do desenvolvimento social e económico do Estado Santomense, teve o seu oportuno lugar neste estudo.

Concluímos que este trabalho de projeto sobre o controlo financeiro externo pode constituir uma contribuição para um melhor Estado e Administração Pública em São Tomé e Príncipe. O apoio dos contribuintes é uma mais-valia para que, efetivamente, todos possam ter consciência de que o interesse coletivo está acima de tudo. Onde houver um desempenho e uma representatividade dos cidadãos para promover a eficiência, a eficácia e a economia, a prestação de contas e o controlo financeiro externo surgirão como duas ferramentas indispensáveis para a obtenção de uma boa governação da gestão pública. em São Tomé e Príncipe.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, J. F. (2007), **Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática**, La Coruña: Conferência da UNED.
- Bilhim, João (2000), “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da administração”, **Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**, **1**, 18-37.
- Bilhim, J., Ed. (2000). Ciências da Administração. Lisboa Universidade Aberta.
- Carapeto, C. & Fonseca, F. (2005), Administração Pública: modernização, qualidade e inovação, Lisboa: Sílabo.
- Carvalho, Elisabete Reis (2008), **Agenda e Reforma Administrativa em Portugal**, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Chevallier, Jacques (2002), **Science administrative**, Paris: PUF.
- Costa, Andersen, (2000), “Um Estado Providência para o século XXI”, in **Para uma Europa da inovação e do conhecimento**, Oeiras, Celta Editora, cap.3, 79-124.
- Costa, Wanda Rosely Paquete (2014), **A prestação de contas públicas em São Tomé e Príncipe: contributo para um sistema de qualidade** - Dissertação de mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE
- Estorninho, Maria (1996), **A fuga para o direito privado: contributo para o estado da atividade de direito privado da administração pública**, Coimbra: Almedina.
- Ferraz, David & Madureira (2006), “Modelos de Formação de Dirigentes Públicos-Análise Comparativa”, Caderno INA 27, Oeiras: INA.
- Gameiro, António (2004), **O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)**, Almedina – Coimbra.
- Flinders, M. (2009), “The politics of patronage in the United Kingdom: shrinking reach and diluted permeation”, **Governance**, 22 (4): 547-570.
- Franco, António L. de Sousa (1995), **Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de Língua Portuguesa**. Lisboa: incompleto
- Franco, Sousa (1995) Dinheiros Públicos, Julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de língua portuguesa. Lisboa.
- Franco, António L. de Sousa (1996), **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, 4.^a ed. Vol. II, Coimbra: Almedina.
- Jackson, Peter. 1994. “The new public sector management: surrogate competition and

contracting out” in Peter Jackson and Catherine Price (ed) *Privatisation and regulation: A review of the issues* New York.

Giauque, David (2003), “New Public Management and Organization Regulation: The Liberal Bureaucracy”, **International Review of Administrative Sciences**, vol. 69 (4).

Giddens, Anthony (1998), **As Consequências da Modernidade**, Oeiras: Celta Editora.

Gomes, Maria Teresa Salis (2005), “Comunicação para uma democracia participada”, in **A face oculta da governança: Cidadania, Administração Pública e sociedade**, (coord.) Gomes, Maria Teresa Salis, Oeiras: INA.

Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, in (org.) Mozzicafreddo, Juan; Gomes, João Salis; Baptista, João S. **Interesse público, Estado e Administração**, Oeiras: Celta Editora.

Hood, C. (1991), “A Public Management for all season”, **Public Administration Review**, vol. 68: 3-19.

Majone, Gioandomenico (1997), “From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance”, **Journal of Public policy**, 17, 2, pp. 139-167.

Mozzicafreddo, Juan (1997), **Estado Providência e Cidadania em Portugal**, Oeiras: Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2001), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, in (org.) Mozzicafreddo, J. & Gomes, 2001, **Administração Política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**, Oeiras: Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan; Gomes, João Salis; Batista João S. (2003), **Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?** Oeiras: Celta Editora.

Perrow, Charles (1981), **Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico**, São Paulo: Atlas.

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

Pitschas, Rainer, (2006), **Trusted Governance due to Public Value Management**, Frankfurt: Peter Lang.

Pitschas, Rainer. (2007), "Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economia e o bem comum.", in (org.) Mozzicafreddo, Juan; Gomes, João Salis, **Interesse Público, Estado e Administração**, Oeiras: Celta Editora.

Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, **Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas**, Vol. I,1. Falta citar local e editora.

Rocha, J.A. Oliveira (2001), **Gestão Pública e Modernização Administrativa**, Oeiras: INA.

Rocha, J.A. Oliveira (2007), **Gestão de recursos Humanos na Administração Pública**, 2.^a ed.

Rosenbloom, David (1998), **Public Administration: understanding management**

Rosenbloom, David (2008), “The Politics Administration dichotomy”, in U.S. Historical contexto. **Public Administration Review**, 68 (1): 57-60.

Santos, Jorge Costa, **Bem-Estar Social e Decisão Financeira**, (1993), Almedina, Coimbra.

Santos, Gorge Costa / Otero, Paulo, (1998), **Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do setor Empresarial do Estado**, Coimbra Editora.

Silvestre, H. C. (2010), **Gestão Pública. Modelos de prestação no serviço público**, Lisboa: Escolar Editora.

Tavares, José F.F/ Magalhães Lídio (1989), **Tribunal de Contas Legislação anotada com Índice Remissivo**, Coimbra: Almedina.

Tavares, José F.F. (1996), “Sistema nacional de controlo: - controlo interno e controlo externo”, **Revista do Tribunal de Contas**, jul./dez., 26, 59-83.

Tavares, José F. F. (1998), **O Tribunal de Contas: Do visto em especial – conceito, natureza e enquadramento na atividade de Administração**, Coimbra: Almedina.

Tavares, José F.F (2018), **ATOS POLÍTICOS E ATOS DE ADMINISTRAÇÃO - Reflexões sobre os critérios de distinção das funções do Estado e das demais Entidades Pública. Lisboa.**

Weber, Max (1973), Bureaucracy, Seleção em H.H Gerth e C. Wright Mills (eds.),

From Max Weber: Essays in Sociology, Oxford University Press, pp 196-244.

Weber, Max (1984), Legitimate Authority and Bureaucracy, in D.S Pugh (eds.) **Organization Theory**, Penguin.

FONTES (Tribunais de Contas)

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2010a), “Tema: O papel do Tribunal de Contas no combate à corrupção”, in VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Cidade de São Tomé, 11 a 14 de outubro, São Tomé e Príncipe.

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2010b), “Tema II: O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado no âmbito da prestação de contas”, in VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Cidade de São Tomé, 11 a 14 de outubro, São Tomé e Príncipe.

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2012), “Tema: O papel do Tribunal de Contas no combate à corrupção”, in VI Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP, Cidade de Cabo Verde, 24 a 26 de outubro, Cabo Verde, Centro de Estudos e Formação Lisboa 2013.

Relatório de Atividades do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2017).

Relatório de Atividades do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2018).

Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no século XXI do Tribunal de Contas de Portugal (2019).

ROMPÃO, Ulde Maya de Carvalho (2013) - **O controlo das finanças públicas pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe**. Dissertação de mestrado em Administração Pública e Políticas Públicas, Lisboa: ISCTE-IUL,

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 3/99, de 20 de agosto de 1999, aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.

Lei n.º 4/99, de 20 de agosto de 1999, aprova a Lei relativa aos serviços de apoio do Tribunal de Contas e o respetivo quadro do pessoal.

Lei n.º 5/99, de 20 de agosto de 1999, aprova a Lei sobre procedimentos no Tribunal de Contas.

Lei n.º 6/99, de 20 de agosto de 1999, aprova a Lei sobre emolumentos a cobrar pelo Tribunal de Contas.

Lei n.º 7/99, de 20 de agosto de 1999, aprova a Lei sobre a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Lei n.º 8/99, de 20 de agosto de 1999, aprova a Lei sobre prestação de contas.

Lei n.º 1/2002, de 10 de Dezembro de 2002, Lei de Alteração ao artigo 9.º da Lei n.º 3/99 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

Lei n.º 9/2003, de 9 de agosto de 2003, em alteração do n.º 2 e 3 do artigo 1.º da Lei n.º 4/93 dos Serviços de Apoio ao Tribunal de Contas.

Lei n.º 3/2007, de 12 de fevereiro de 2007, Lei sobre o Sistema Administrativo e Financeiro do Estado.

ENTREVISTAS

As entrevistas foram realizadas pelo autor do presente trabalho de projeto de investigação, nos meses de março a julho do ano de 2019, em São Tomé e Príncipe. As entrevistas foram aplicadas, em concreto, ao Tribunal de Contas de STP e a Assembleia Nacional de STP.

O guião das entrevistas encontra-se em anexo.

ANEXO

I

Guião das entrevistas realizadas pelo autor do presente trabalho de projeto em S.T.P.

Presidente do Tribunal de Contas - Entrevista

1. Gostaria de conhecer a sua visão sobre o verdadeiro papel do Tribunal de Contas. Sugiro que a questão seja: Qual o papel do Tribunal de Contas de STP?
2. Fale um pouco sobre o surgimento, a história e a evolução do Tribunal de Contas. Outra sugestão: Gostaria de saber qual o processo de evolução do Tribunal de Contas em STP?
3. Como são geridos os recursos financeiros para que, efetivamente, o Tribunal de Contas cumpra o seu papel?
4. Qual o papel do Tribunal de Contas de STP?
5. Como é feita a fiscalização de contas públicas pelo Tribunal de Contas?
6. Será que a Administração Pública tem colaborado para a prestação de contas públicas?
7. Em relação ao controlo das contas públicas, será que os órgãos ou entidades responsáveis têm cumprido o seu papel, de fazer o controlo interno e externo das contas públicas?
8. Haverá, de facto, suficiente independência, para que o Tribunal de Contas possa funcionar sem interferência dos outros órgãos de controlos financeiros?
9. O Tribunal de Contas respeita as normas e regulamentos previstos na Constituição?
10. As informações estarão ao alcance dos cidadãos, visando uma melhor prestação ao público?
11. Que instituição avalia o Tribunal de Contas, nas suas atividades quotidianas, na mira de uma melhor prestação de contas?
12. Será que o Tribunal de Contas faz auditoria à gestão e controlo das contas do Estado, no âmbito do processo de *accountability*?
13. Sempre que o Tribunal de Contas constatar possíveis violações de normas e procedimentos, por parte dos dirigentes e funcionários públicos, qual será a medida a aplicar nesta situação?
14. Qual a contribuição do controlo financeiro externo, para uma melhor gestão das contas públicas?

15. Existe algum relatório da Conta Geral do Estado relativamente à sua importância?
16. De que maneira é feita a planificação e a fiscalização das contas?
17. Como é feito o controlo financeiro externo na Administração Pública de São Tomé e Príncipe?

II

Presidente da Assembleia Nacional – Entrevista

1. Gostaria de saber se dispõe de recursos disponíveis para atingir os objetivos da Assembleia Nacional, no âmbito do seu enquadramento legal.
2. Como analisa os recursos disponíveis para melhoramento do desempenho da Assembleia Nacional?
3. Como vê o controlo da gestão da coisa pública e da estrutura governativa?
4. Quais são as normas e regulamentos que asseguram informações relevantes sobre as atividades no processo de tomada de decisão do Tribunal de Contas?
5. Os relatórios e decisões da Assembleia Nacional são tornados públicos e entregues ao Tribunal de Contas?
6. Em que medida existem normas legais que assegurem que a Assembleia Nacional reporta e responde pelos seus atos?
7. A Assembleia Nacional tem algum poder de controlo sobre o Tribunal de Contas, para penalizar ou sancionar as pessoas que praticam atos ilícitos na Administração Pública?
8. Caso os governantes não respeitem as recomendações emanadas do Tribunal de Contas, qual será a decisão a tomar pela Assembleia Nacional?
9. Haverá, atualmente, alguma relação de harmonia entre a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas?
10. Na sua perspetiva que modificações deveriam ser feitas no Tribunal de Contas, para que haja um sistema de controlo de qualidade?
11. Que importância atribui ao relatório da Conta Geral do Estado, tendo em linha de conta a sua planificação e fiscalização?
12. Como é feito o controlo financeiro externo da Administração Pública de S. Tomé e Príncipe?

13. Como é que classificaria a prestação de contas públicas em STP?
14. Será que a Administração Pública tem colaborado para a prestação de contas públicas?
15. Em relação ao controlo das contas públicas, será que os órgãos ou entidades competentes têm cumprido o seu papel, de fazer o controlo interno e externo das contas públicas?