



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

CONTROLO PARLAMENTAR DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM S. TOME E PRÍNCIPE
(1990 – 2018)

Adilson da Trindade da Graça

Mestrado em Administração Pública

Orientador:
Mestre, José Fernandes Farinha Tavares, Professor Associado Convidado,
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

CONTROLO PARLAMENTAR DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM S. TOME E PRÍNCIPE
(1990 – 2018)

Adilson da Trindade da Graça

Mestrado em Administração Pública

Orientador:
Mestre, José Fernandes Farinha Tavares, Professor Associado Convidado,
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não teria sido possível sem a contribuição e a participação de um leque de pessoas e instituição que tenho a honra de agradecer, como abaixo indico:

Ao senhor Professor António Gameiro, pela inspiração e participação direta e indireta neste trabalho de pesquisa, e pelas palestras administradas durante o curso de MAP, sobre o Controlo Financeiro na AP.

Ao senhor Coordenador do curso de MAP, Professor Doutor João Salis Gomes, pelo conhecimento de elevado nível científico, transmitido nas palestras ministradas durante as aulas de Direito na AP, além de ter dirigido e acompanhado todo o processo de aprendizagem do MAP.

Ao senhor Conselheiro Prof. José Tavares, expresso o meu profundo agradecimento pela orientação do presente trabalho, auxílio e apoio prestados, quer do ponto de vista motivacional e científico, quer durante a elaboração do mesmo ao longo da formação.

Aos professores do curso de MAP, uma palavra de especial reconhecimento pela transmissão dos modelos de conteúdos cientificamente elevados.

Aos senhores Danilson Cotu, Arlindo Carvalho, Cislau Costa e às senhoras Lúcia, Ernestina Neto, respetivamente Presidente do PCD e Líder Parlamentar da Coligação MDFM/UDD/PCD. Deputado da Coligação MDFM/UDD/PCD, Diretor da Contabilidade Pública, Secretária Geral de Tribunal de Contas e Chefe de Departamento do Tribunal de Contas, todos personalidades entrevistadas, os sinceros agradecimentos pelo contributo inestimável dado na investigação para a dissertação.

Ao Instituto Universitário de Lisboa, em especial ao ISCTE, pela oportunidade de pertencer à 'família' ISCTE, instituição de excelência por mérito próprio.

Aos meus familiares e amigos, em particular, à minha esposa e aos meus filhos, pela paciência e solidariedade, mantidas durante o curso. Por último, mas não menos importante, aos Mestres Dr. Mário João dos Santos, contabilista/auditor e o Dr. Aylson Paquete Mestre em Administração Pública pelo apoio e pelos diversos debates que mantivemos durante o exercício de pesquisa.

RESUMO

A génese deste trabalho de projeto tem como alicerce contribuir para a melhoria da qualidade da Administração Pública Santomense. A Administração Pública tem como obrigação a satisfação do interesse coletivo, respeitando, assim, os direitos constitucionalmente salvaguardados em defesa dos cidadãos. Em S. Tomé e Príncipe, o Controlo Parlamentar das Finanças Públicas, está constitucionalmente salvaguardado pela Constituição e pelas leis da República Democrática de São Tomé e Príncipe.

No entanto, importa aqui referir que, em S. Tomé e Príncipe, não é difícil observar que o controlo público e a responsabilidade de controlar o bem público estão apenas consagrados institucionalmente. As instituições de controlo dos recursos coletivos, consagrados na orgânica constitucional e na realidade administrativa, como controlo parlamentar das finanças públicas, apresentam-se aos cidadãos como algo que, certamente existe, mas que pouco se pratica, a começar pela autoridade política, nos seus vários níveis institucionais. O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas, tema deste trabalho de projeto, está no centro da responsabilidade pelos atos públicos. Esta centralidade é por demais importante, no que se refere aos procedimentos e comportamentos, porque afeta a produção de confiança e de legitimidade dos cidadãos, face ao sistema democrático. Neste sentido, urge a necessidade de uma verdadeira reforma da Administração Pública Santomense.

Palavras-chave: Controlo Parlamentar, Fiscalização Financeira do Estado e Finanças Públicas.

ABSTRACT

The genesis of this project work is based on contributing to the improvement of the quality of Public Administration in São Tomé. For, the Public Administration has the obligation to satisfy the collective interest, thus respecting the rights constitutionally safeguarded in defense of citizens. To this end, in Sao Tome and Principe, parliamentary control of public finances is constitutionally safeguarded by the Constitution and the laws of the Democratic Republic of Sao Tome and Principe.

However, it is important to note here that, in Sao Tome and Principe, it is not difficult to observe that public control and the responsibility to control the public good is only institutionally consecrated. But, however, the institutions of control of collective resources, enshrined in the constitutional framework and administrative reality, as parliamentary control of public finances, are presented to citizens as something that certainly exists, but is practiced little, starting with the political authority, at its various institutional levels. Parliamentary control of public finances, the subject of this project work, is at the center of accountability for public acts. This centrality is all the more important, with regard to procedures and behavior, because it affects the production of confidence and legitimacy of citizens vis-à-vis the democratic system. In this sense, there is an urgent need for a true reform of the santomean Public Administration.

Key-words: Parliamentary Control, Financial Supervision of the State and Public Finance

Índice

| | |
|---|-----|
| AGRADECIMENTOS | i |
| RESUMO..... | ii |
| ABSTRACT..... | iii |
| GLOSSÁRIO DE SIGLAS..... | vi |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| Justificação do tema | 1 |
| Delimitação do objeto | 3 |
| Metodologia | 5 |
| CAPÍTULO I – ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, AS SUAS ETAPAS E EVOLUÇÃO..... | 7 |
| 1.1. Estado Absolutista (Séc. XVI, XVII e XVIII) | 7 |
| 1.2. Estado liberal..... | 8 |
| 1.3. Estado-Providência: Um Compromisso de Classes | 8 |
| 1.3.1. Um compromisso entre Capitalismo e Democracia..... | 9 |
| 1.3.2. Direitos de Cidadania e Políticas Sociais..... | 10 |
| 1.3.3. Desmercadorização | 10 |
| 1.4. Direitos Sociais, Integração e Coesão Nacional..... | 11 |
| 1.5. Estado-Providência e Estratificação Social..... | 11 |
| 1.5.1. O Estado-Providência | 11 |
| 1.5.2. Do Consenso à Ingovernabilidade | 12 |
| 1.6. Modelos de organização e de gestão pública | 12 |
| 1.6.1. Modelo Burocrático | 13 |
| 1.6.2. Princípios orientadores da Gestão Pública Burocrática..... | 13 |
| 1.6.3. Disfunções da Burocracia | 14 |
| 1.7. Modelo gestor ao <i>New Public Service</i> | 14 |
| 1.8. O Contexto histórico e a evolução da Administração Pública em São Tomé e Príncipe 18 | |
| 1.9. O contexto histórico/constatações | 18 |
| 1.10. O panorama da Administração Pública Santomense | 19 |
| 1.11. A construção de uma nova Administração Pública: modernização, qualidade e inovação | 19 |
| 1.12. Perspetivas e Recomendações para uma nova Administração Pública em STP ... | 20 |

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO II - CONTROLO PARLAMENTAR DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM S. TOMÉ E PRÍNCIPE (1990 – 2018) | 21 |
| 2.1. Conceito, origens e evolução do Controlo Parlamentar das Finanças Públicas | 21 |
| 2.2. Noção de Controlo, evolução e formas de controlo na Administração Pública | 21 |
| 2.3. Antecedentes históricos do princípio do Controlo Parlamentar da Finanças Públicas em S. Tomé e Príncipe | 22 |
| 2.4. Antecedentes históricos dos anos parlamentares no regime democrático em S. Tomé e Príncipe | 23 |
| 2.5. Antecedentes históricos de CSTP, as suas Revisões e emendas..... | 25 |
| 2.6. Responsabilidade, cidadania e controlo político..... | 26 |
| CAPÍTULO III – O Contributo para o controlo das finanças públicas pelo parlamento santomense enquanto princípio constitucional | 29 |
| 3.1. Condições gerais | 29 |
| 3.2. O controlo parlamentar financeiro – corolário do princípio de separação de poderes . | 31 |
| 3.3. O Controlo Parlamentar em geral | 31 |
| 3.4. O controlo parlamentar das finanças públicas, em especial | 34 |
| 3.5. Perspetiva de evolução sobre o controlo parlamentar financeiro em S. Tomé e Príncipe | 37 |
| CONCLUSÃO | 38 |
| Referência Bibliográfica | 41 |
| LEGISLAÇÃO | 43 |

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

STP – São Tomé e Príncipe

AP – Administração Pública

MAP – Mestrado em Administração Pública

ANSTP – Assembleia Nacional de São Tomé e Príncipe

CGD – Conta Geral de Estado

DR – Diário da República

CRSTP – Constituição da República de São Tomé e Príncipe

OGE – Orçamento Geral de Estado

OE – Orçamento de Estado

COR – Classificador Orçamental

SAFE – Sistema de Administração Financeira

TC – Tribunal de Contas

DCP – Direção de Contabilidade Pública

ITOSAI – Instituto Financeiros Superiores de controlo

CLSTP – Comité de Libertação de São Tomé e Príncipe

MLSTP – Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

PCD – Partido de Convergência Democrática

MDFM/UL- Movimento Democrático Força da Mudança/União Liberal

UDD - União Democrática para Desenvolvimento

INTRODUÇÃO

Justificação do tema

Na verdade, o Controlo Parlamentar das Finanças Públicas na Administração Pública é um tema, teoricamente, de grande importância¹, sobretudo numa época que se caracteriza pelo crescimento das atribuições do Estado ²e um, conseqüente, aumento dos gastos públicos, associado aos efeitos da pandemia da COVID 19 e aos sucessivos conflitos entre os grandes e os pequenos Estados. A estes factos, acresce a fragilidade e fraca capacidade do Estado Santomense em arrecadar receitas internas com empresas públicas, na sua maioria em condições de falência técnica e, não menos importante, a má gestão de coisa pública. Assim, aconselha-se e recomenda-se, um maior controlo ³das despesas públicas em São Tomé e Príncipe. Porém, a Constituição da República de S. Tomé e Príncipe (CRSTP), ⁴entrada em vigor a 5 de novembro de 1975, publicada no Diário da República, n.º 39, de 15 de dezembro de 1975, já definia, como um dos princípios parlamentares, apreciar e aprovar o programa do Governo e fazer o devido controlo da sua execução. No entanto, o princípio do controlo e a sua execução, não tem afirmado a sua existência do ponto de vista prático, ao longo dos anos. Pretende-se, assim, com este trabalho, transcrever a relevância deste princípio, para que os parlamentares ganhem consciência da sua importância numa verdadeira execução do referido princípio, no sistema financeiro do Estado Santomense, como prática de referência na administração de coisa pública. Segundo o Tavares, para conhecer o estado das organizações,

¹ Várias são as obras e fontes que comungam os mesmos princípios. Fontes, José, *Do Controlo Parlamentar da Administração pública*, Ed. Cosmos – Assembleia da República, 1999 e de Sousa Franco, A. L., “O controlo da administração pública em Portugal”, in *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, tomo I, 19/20, Julho – Dezembro de 1993. Tavares, José F. F., *Administração Pública e Direito Administrativo. Guia de estudo*, 2.ª edição (revista), Coimbra, Almedina, 1996.

² Sobre o conceito de Estado, cf. Diogo Freitas de Amaral, “Estado”, in *Polis – Enciclopédia Verbo, da Sociedade e do Estado*, Vol. II, Lisboa 1984, col. 1128. No que diz respeito à atribuição de Estado, cf. Miranda, Jorge, *Funções, Órgãos e atos do Estado*, FDUL, 1990, pp. 228 e segs. Moreno, Carlos, *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro*, UAL, 1997.

³ Almeida Sampaio, Carlos, *O Tribunal de contas e a natureza dualista do Controlo Financeiro Externo*, op. cit., p. 667.

⁴ Ver Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, a maior lei que rege o ordenamento jurídico de São Tomé e Príncipe. A Constituição atual foi promulgada pela Assembleia Nacional, no Palácio dos Congressos, a 25 de janeiro de 2003 e publicada no Diário da República a 29 de janeiro de 2003. Porém, a primeira Constituição do país é de 5 de novembro de 1975, após aprovação em reunião do Bureau Político de MLSTP e Assembleia Constituinte, cuja literatura totaliza 49 artigos, tendo sido publicada no Diário da República a 15 de dezembro de 1975.

bem como, a projeção do futuro é obrigatória ter boas contas, fiáveis e credíveis (Tavares, 2010:372). Importa salientar que a prestação de contas e o respetivo controlo é um dos caminhos da ampliação da cidadania e já se configura como um indicador para o crescimento económico e social. Parafraseando António Gameiro⁵, o controlo parlamentar deve ser um mecanismo de incidência real e sensível em toda a dinâmica da atividade governamental. Assim sendo, espera-se ainda que o presente trabalho e as suas conclusões possam servir como contributo para reforçar e chamar a atenção da Assembleia Nacional para o reconhecimento de real importância da fiscalização e controlo das finanças públicas, não apenas no ponto de vista de apreciar e aprovar o programa do Governo, mas também o respetivo controlo da sua execução, a que está constitucionalmente consagrado. Além do referido e de acordo com a Constituição da República Santomense, a responsabilização política parlamentar do Governo exprime a ideia de que, perante a Assembleia da República, o Governo tem o dever de prestar contas pelos seus atos e pelos atos praticados pela Administração Pública, dele hierarquicamente dependente. A Constituição Santomense, salienta ainda, no seu artigo 135.º, que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e pelas instituições constitucionais. Diz ainda, que a mesma deve ser estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva.

Entrando, e de acordo com Sá⁶, é importante também referir que pese embora o vasto campo investigativo, existente entre o Parlamento, o Governo e a Administração Pública, mas, que se encontra relegado ‘à sua sorte’. É de salientar a enorme dificuldade no acesso às fontes, tanto documental como no ponto de vista de simples entrevistas/inquéritos aos membros da Comissão Parlamentar responsável pela fiscalização e controlo das finanças públicas. Não houve consulta das atas da Assembleia Nacional (por inexistência das mesmas), onde constam os trabalhos da referida Comissão, de atos de fiscalização da atividade da Administração de natureza financeira, nem mesmo a aprovação de conta geral do Estado. A título de exemplo, na entrevista científica efetuada à Dra. Lúcia, Secretária-geral do Tribunal de Contas de STP, a mesma afirma que a Conta Geral do Estado não recebe aprovação da Assembleia Nacional desde 2010.

⁵ Gameiro Ribeiro, António, *O controlo parlamentar das finanças públicas em Portugal*, Coimbra, 2004, p. 18.

⁶ Cf. Sá, Luís, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, op.cit. p. 291.

Em suma, considera-se com este trabalho uma reflexão sobre o princípio do Controlo Parlamentar das Finanças Públicas ou do controlo financeiro do Parlamento. Acresce aos objetivos equacionar um vasto conjunto de questões, instigando a uma maior atenção sobre este tema que, hoje em dia, dada a fragilidade imposta pela COVID 19 ao mundo, bem como os conflitos entre grandes e pequenas potências, torna-se cada vez mais relevante na distribuição e no controlo de coisa pública.

Delimitação do objeto

O presente trabalho está limitado a S. Tomé e Príncipe e tem, como objetivo, analisar a função de fiscalização e de controlo da Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe, no que diz respeito à fiscalização da atividade financeira do Estado ou das Finanças Públicas⁷, de acordo com a Constituição Santomense, desde o período da sua primeira alteração e implementação da Democracia (1991) até às legislativas (2018). Dada a importância do controlo das finanças públicas pelo Parlamento, pois, o Parlamento é o órgão representativo do povo, devendo, assim, zelar e emendar esforços para a garantia escrupulosa da aplicação do dinheiro público e, conseqüentemente, a gestão de coisa pública. Deste modo, constitui um mecanismo para aquilatar e defender o interesse público contra eventuais défices de boa gestão na aplicação das receitas públicas.

Assim sendo, são respeitados os princípios da Constituição santomense, consagrados na Assembleia Nacional, isto é, a competência para fiscalizar e controlar as finanças públicas, nos termos de artigos 97.º da CRSTP⁸. Neste contexto, e passado que está algum tempo desde a implementação do pluripartidarismo, os aspetos que se pretende analisar são os seguintes:

- a) Natureza, âmbito, extensão e limites do conteúdo desse controlo;
- b) Atribuições da Assembleia Nacional de controlo e fiscalização das finanças públicas;
- c) Objetivos do controlo parlamentar das finanças públicas;

⁷ Parafrazeando Sá, Luís, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, op. cit. p. 240.

⁸ Cf. Cadilhe, Miguel, “O Controlo parlamentar das finanças públicas”, in *Anuário de economia portuguesa*, 1997, p. 167.

- d) Mecanismo e os meios que dispõe a Assembleia Nacional para realizar e acompanhar a atividade de controlo financeiro da Administração Pública;
- e) Tipos de controlos que devem ser efetuados pela Assembleia Nacional;
- f) Importância do referido controlo na gestão pública.

Neste âmbito, pretende-se neste estudo analisar e investigar se o controlo das finanças públicas, constitucionalmente consagrado, é efetivamente realizado pelo Parlamento e de que forma esse controlo influencia, ou não, a gestão dos dinheiros públicos pela administração pública.

É verdade que, nos últimos anos, em S. Tomé e Príncipe, bem como, em todas as paragens do mundo, se vem enfatizando a ideia de se conceber uma reforma da administração pública. Contudo, a reforma da administração pública requer, antes, que o poder político potencie uma reforma das instituições políticas, as adapte e prepare para que, teoricamente, o tipo ideal de administração gestonária distinga, claramente, as funções de orientação e execução. Esta teria necessariamente que assumir total identificação, quer quanto aos objetivos políticos, quer quanto à qualidade dos serviços prestados aos cidadãos⁹. Importa ainda salientar, que se tentará abordar ao longo dos capítulos, de forma concisa, definindo conceitos, analisando a realidade jurídico-constitucional uma perspetiva de *accountability*¹⁰, justificando empírica e analiticamente os conhecimentos adquiridos dos conteúdos académicos, bem como ao longo da pesquisa e investigação. Com a conclusão dos objetivos centrais propostos, é feita uma síntese dos resultados mais relevantes da pesquisa, em função da problemática que foi definida e dos dados analisados, evidenciando, se possível, o surgimento de novos dados que permitam identificar factos relevantes e anteriormente ignorados no quadro em análise. Todavia, importa referir que na falta de trabalho de investigação sobre o Parlamento Santomense, foi obrigatório recorrer a diversos trabalhos de controlo financeiro. Neste sentido, face à fraca ou mesmo à inexistência de elementos legais, regulamentares e/ou informações básicas, opta-se neste trabalho de pesquisa por seguir uma perspetiva centrada na atividade do controlo financeiro externo, desenvolvido no âmbito e pela Assembleia Nacional. A escolha do período em análise

⁹ Cf. Salis Gomes, João, “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, in *Mozzicafreddo, Juan, Salis Gomes; João e Batista, João S.* (orgs.), *Ética e administração - como Modernizar os serviços públicos*, Celta 2003.

¹⁰ Cf. Lutmann, Niklas, “Legitimação pelo procedimento, Basileia”, 1980 (ed. Original de 1969), *Editorial Universidade de Basileia*. Araújo, Filipe F. Esteves, *Contraction out and the challenges for accountability*.

recai entre os anos de 1990 a 2018, um conjunto de oito sessões legislativas 1991, 1994, 1999, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018.

A escolha destes anos parlamentares ou sessões legislativas prende-se, como acima ficou mencionado, com a falta de elementos de estudos sobre estes períodos e, também, por em nenhum deles se ter, de facto, assumido no que toca à visão centrada no desenvolvimento das funções de controlo financeiro da Assembleia Santomense. Pois, nestes períodos já era espectável haver um parlamento mais imperativo, com maior fiscalização, sobretudo em razão de iniciativas de controlo dos partidos da oposição.

Metodologia

O presente trabalho de pesquisa tem, na sua elaboração, suporte na investigação e na análise documental. Todavia, os documentos que fazem parte da análise são constituídos pela bibliografia selecionada sobre as matérias e relacionadas com o tema do referido trabalho. Analisa-se, também, a legislação enquadrada na matéria que diz respeito ao controlo interno e externo e regime financeiro do Estado, concretamente a lei SAFE¹¹, a Constituição da República Democrática de S. Tomé e Príncipe, a compilação de leis do ano 2018, correspondente a XI Legislatura¹². De igual forma, a jurisprudência do Tribunal Contas, as documentações relativas ao processo de controlo da atividade financeira pela Assembleia Nacional e, por fim, analisam-se as documentações internas, produzidas no âmbito das suas ações, concretamente a ata e o relatório da Comissão encarregue dos assuntos económicos e financeiros da Assembleia Nacional.

¹¹ Lei sobre o sistema financeiro do estado surge da necessidade de reforma, com vista a introduzir legislação e modelos de gestão mais adequados às necessidades atuais da administração do erário público que foram determinando a adoção e implantação pontual de algumas medidas, de uma forma global mais abrangente consistente, dos princípios básicos e das normas gerais de direito financeiro para os Órgãos de Soberania, Órgãos do Poder Regional e Local, Institutos ou Agências Nacionais e Empresas Estatais, ao abrigo do disposto na letra l do art. 98.º da Constituição.

¹² Legislação parlamentar especial, documento produzido com base no suporte a dar aos deputados, composto por leques de leis e normas que regulam o funcionamento dos seus serviços como a: Constituição da República, Estatuto dos deputados à Assembleia Nacional, Regimento da Assembleia Nacional, Estatuto do Direito de oposição, lei do Regime Jurídico dos inquéritos parlamentares, lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE), lei de regras de logística na elaboração de atos normativos, lei sobre publicação identificação e formulário de atos normativos, lei do Exercício do Direito de Petição, lei Orgânica da Assembleia.

Por um lado, importa mencionar que a investigação de base deste trabalho pretende descrever, questionar e compreender os mecanismos e procedimentos adotados pela Assembleia Nacional, assente em denominadores ou variáveis a ter em linha de conta: a análise do regime constitucional, regimental e legal em vigor, a frequência da utilização dos instrumentos regimentais na fiscalização das finanças públicas em cada sessão legislativa, os reflexos do controlo efetuado, tendo como referência o défice orçamental do setor de Estado em cada ano, assim como o défice previsto na proposta de Orçamento de Estado. Por outro lado, perante a falta de bibliografia sobre a matéria em análise, opta-se pela análise dos conteúdos dos debates parlamentares, sobretudo dos relatórios da Comissão encarregue das matérias de Economia e Finanças. É também realizado um conjunto de entrevistas a especialistas da Administração Pública, personalidades envolvidas no processo de controlo da atividade financeira pela Assembleia Nacional, Tribunal de Contas, bem como outros interlocutores da sociedade civil, que desempenharam e/ou desempenham um papel de relevo nos últimos anos no regime democrático Santomense. Além das consultas acima relatadas, elabora-se um conjunto de entrevistas com diversas personalidades ligadas ao processo de controlo da atividade financeira pela Assembleia Nacional, bem como personalidades envolvidas no controlo exercido pelo Tribunal de Contas, e outras personalidades que desempenham e/ou desempenharam funções nos anos em análise (1990-2018). Do ponto de vista prático, a entrevista teve um contributo muito valioso sobre a evolução da função de controlo financeiro na Assembleia Nacional, por acentuar as necessidades de reformas estruturantes para melhoria do controlo parlamentar das finanças públicas em STP¹³.

¹³ Foram entrevistadas várias personalidades santomenses, a destacar, a Dra. Lúcia, Secretária do Tribunal de Contas de S. Tomé e Príncipe; Dr. Danilson Cotú Presidente do PCD e líder parlamentar da Coligação MDFM/UDD/PCD. Tive ainda o privilégio de conversar e ouvir o Dr. Arlindo Carvalho, deputado da Coligação MDFM/UDD/PCD e antigo presidente do PCD.

CAPÍTULO I – ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, AS SUAS ETAPAS E EVOLUÇÃO

Ao longo da história, o Estado tem assumido 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, 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, pois subordina-se ao sistema normativo. Perante o Estado são reconhecidos os direitos fundamentais dos cidadãos. O Estado é, assim, formado por uma coletividade que institui um poder político no seu território, com vista a prosseguir vários fins, através de um conjunto de competências constantes na Constituição.

1.1. Estado Absolutista (Séc. XVI, XVII e XVIII)

Estado absolutista é o modelo de governo em que todo o poder e autoridade estão concentrados na mão do rei. Nesse tipo de governo, o rei está totalmente identificado com o Estado. No entanto, a configuração do Estado foi sempre um processo que se transforma, inexoravelmente, conforme as circunstâncias, sobretudo onde as escolhas individuais e coletivas dos cidadãos prevalecem (Mozzicafreddo, et. al, 2009:77) e onde a incerteza do direito e extensão máxima do poder discricionário, o processo de mudança obedece a certos critérios, de tempo médio ou longo, em que Estado Absoluto tinha uma característica à face da monarquia absoluta. Isto porque, naquela época, o rei era soberano, requerendo todos os direitos de bens, tanto privados como bens públicos, utilizando-os a favor do reino.

1.2.Estado liberal

O termo “liberalismo” padece de um alto grau de polissemia, desde a sua formação e maturação como doutrina económica e ideologia social que se desenvolveu ao longo dos séculos XVII a XX. Esse período de alta ebulição social, política e económica assistiu ao surgimento do Estado Nação, à ascensão da burguesia, ao surgimento e predominância do mercado como principal instituição política e económica e à progressiva internacionalização da economia e do comércio (POLANYI, 1957, p. 163). Em diferentes locais do globo, a doutrina liberal deparou-se com problemas estruturais diferentes, cuja solução influenciou cada forma específica de liberalismo e levou à formação de diversas formas de pensar – todas liberais, todas compartilhando a mesma essência liberal, mas ao mesmo tempo diferentes em muitos aspetos relevantes. Assim, até hoje o termo “liberal” tem significados diferentes conforme o país em que é pronunciado MATTEUCI, 1983, p. 687 e Ricardo Quartim de Moraes, graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), é procurador Federal em São Paulo/SP).

1.3.Estado-Providência: Um Compromisso de Classes

Segundo Adão & Silva, nos Estados Modernos, a relação dos indivíduos com o Estado é concebida através de três formas distintas:

- 1- Os indivíduos são criadores e depositários da soberania, isto é, através de um contrato social, transferem parte da sua autonomia para o Estado que, por conseguinte, garante e assegura uma coexistência pacífica entre eles;
- 2- A referida transferência concede ao Estado o monopólio, na execução das leis;
- 3- Os indivíduos estão dependentes de provisões organizadas pelo Estado, sob a forma de serviços e bens assegurados publicamente. As três formas de relação dos indivíduos com o Estado concebem o estatuto de cidadão. Através do estatuto de cidadão, surge a divisão da cidadania em três elementos constitutivos: civil, político e social. Deste modo, as três componentes da relação Estado/indivíduo são primado da lei, democracia representativa e políticas sociais que correspondem, respetivamente, às cidadanias civil, política e social (Adão & Silva apud Marshall 1996, p. 38). No entanto, através das políticas sociais, o Estado-Providência, enquanto forma institucional que garante os direitos sociais de cidadania, tornou-se mais do que uma dimensão estatal, sendo por isso mais correto considerá-lo qualificativo do modelo estatal atual (Adão & Silva: 39). De acordo com Adão & Silva, a passagem de um

modelo estatal, predominantemente administrativo, para um modelo mais interventivo, o Estado-Providência, é alvo de diferentes interpretações. Esping-Andersen defende três abordagens sobre o surgimento do Estado-Providência (Esping-Andersen, apud Adão & Silva 1990, p. 40). Segundo Marx, a progressiva integração dos três domínios de direitos de cidadania, isto é, integração das dimensões civil e política, leva à incorporação da dimensão social. Deste modo, o Estado assume um consenso entre as classes através das políticas sociais, no sentido de superar as disfuncionalidades decorrentes do funcionamento do mercado e, também, sustentar um compromisso de classes que tem por objetivo a compatibilização entre capitalismo e a democracia (Marx, apud Adão & Silva 1983, p. 43).

1.3.1. Um compromisso entre Capitalismo e Democracia

Foi somente no início do século XX que se instituíram, nas sociedades industrializadas da Europa, embora ainda com carácter elementar, os primeiros esquemas de segurança social. Mais concretamente, seguros de acidentes de trabalho, seguros de doença, seguros de velhice-invalidez e seguros de desemprego que estariam na génese deste modelo político (Adão & Silva). O mesmo autor afirma que o que impulsionou a estruturação do Estado-Providência foi a forte depressão dos anos trinta, ocorrida nos EUA e que, como resposta a esta depressão, se criou o “New Deal”, que tratou de afirmar o seguinte: “através da função do Estado enquanto regulador da atividade económica para estabilizar relações sociais, é possível verificar a passagem de um Estado protetor para um Estado previdencial” (New Deal et al., apud Adão & Silva p. 43). A função reguladora do Estado gere expectativas sociais de forma ativa que determina um duplo compromisso: um compromisso de classes, entre capital e trabalho, e um compromisso social, entre o capitalismo e o conjunto de cidadãos. Através deste pacto social surge uma dupla renúncia, entre os capitalistas, no que respeita à parte da sua autonomia e dos seus lucros, e os trabalhadores que renunciam a parte das suas reivindicações (Mishra, apud Adão & Silva 1995, p. 44).

A Democracia, como um determinado conjunto de instituições políticas prontas a servir o povo, tornou-se, gradualmente, idêntica ao bom Estado, tida como o tipo de regime mais estável e tida como um sistema que de modo mais firme assegura a estabilidade política ou a ordem social. O Capitalismo, como revolução, indica um ciclo económico-social que culmina numa economia de mercado razoavelmente bem esclarecida (Pereira, 2002: p. 414). No entanto, com o surgimento do pacto social, é possível harmonizar o crescimento económico com as políticas sociais e, também, o alargamento dos direitos de cidadania (Adão & Silva: 45). Assim, no seio das sociedades liberais, dá-se um grande impulso no sentido da compatibilização entre a esfera económica (capitalismo) e a esfera política (democracia).

1.3.2. Direitos de Cidadania e Políticas Sociais

Quando se fala de direitos de cidadania refere-se o conjunto de direitos inerentes à sobrevivência do cidadão, como o direito ao trabalho, o direito à educação, o direito à saúde, o direito à proteção social em caso de doença ou desemprego, o direito a pensões sociais, etc. Portanto, o Estado-Providência deve preocupar-se com as questões sociais; sistemas de educação, sistemas de saúde, princípio de organização da atividade económica.

1.3.3. Desmercadorização

No modelo de Estado-Providência as esferas económica e política, condizentes com capitalismo e com democracia, articulam-se, proporcionando uma correspondência pacífica entre crescimento económico e equidade social. Contudo, sendo os direitos sociais rígidos e estando os mesmos assegurados, independentemente da conjuntura económica, podem tornar-se um fator legitimador do capitalismo, por nunca serem colocados em causa, acabando por contrariar as disfuncionalidades económicas.

A ideia defendida por Esping-Anderson prende-se com a capacidade de os direitos sociais garantirem aos indivíduos níveis de vida que não estejam dependentes dos fatores do mercado. Surge, desta forma, o conceito de desmercadorização.

1.4. Direitos Sociais, Integração e Coesão Nacional

Os Estado-Providência são sistemas fechados que distinguem membros e não-membros (contribuintes e não contribuintes, beneficiários e não beneficiários) e cujos limites são os de cada Estado-Nação. O desenvolvimento de políticas sociais contribui para a promoção de solidariedades sociais e a construção e delimitação de fronteiras dos Estados-Nação, aos quais, por sua vez, está associada uma inclusão incondicional do indivíduo, independentemente das dimensões de direitos de cidadania. Contudo, para que esta inclusão seja legítima e a coesão nacional sustentável, são necessárias formas de integração capazes de gerar nos indivíduos um sentimento de pertença à sociedade. Desta forma, os indivíduos passam a cidadãos, dando, o seu conjunto, origem a uma comunidade social.

1.5. Estado-Providência e Estratificação Social

1.5.1. O Estado-Providência

O Estado-Providência, ao intervir e corrigir desigualdades, tem um papel ativo no ordenamento das relações sociais, ao definir o estatuto social dos indivíduos, assumindo-se, assim, como um sistema estratificado. Na origem do Estado-Providência está a ideia de socialização do risco: “os riscos que os indivíduos possam correr em qualquer altura da sua vida são partilhados por toda a sociedade” (Adão e Silva, 50). Na sua intervenção, no sentido de colmatar as desigualdades pela socialização do risco, o Estado-Providência ganha um novo papel de mecanismo legitimador de novas relações sociais e das formas que as situações de risco assumem.

1.5.2. Do Consenso à Ingovernabilidade

Após a Segunda Guerra Mundial existiu um avanço do Estado-Providência, uma vez que correspondia aos anseios da sociedade que ficou conhecido como "anos dourados".

Nesta ocasião, os direitos sociais ganharam força quanto à sua implementação. Porém, após a crise econômica, que se deu a partir de 1973, o modelo foi posto em causa (Adão & Silva: 51). Com a diminuição das receitas, o aumento das expectativas dos indivíduos em decorrência das promessas eleitorais e o excessivo aumento das despesas com a política social, o Estado-Providência entrou em crise financeira, bem como o modelo político (Adão & Silva). Claus Offe afirma que o modelo deixou de ser uma solução viável para os problemas gerados, tendo em conta que os sistemas econômico e da vida social não se encontravam em harmonia com os requisitos do sistema político administrativo. As estratégias de gestão da crise não conseguiram satisfazer e dar resposta, mostrando-se incapazes de gerir a crise (Offe, apud Adão & Silva, pp. 52-53). As soluções apresentadas são contraditórias e a cada ação praticada aumenta a crise. A lógica da burocracia não se mostrou eficiente e eficaz na gestão da crise, pois houve aumento da estrutura do governo, da complexidade da máquina pública e, por consequência, dos custos para mantê-la.

1.6. Modelos de organização e de gestão pública

Antes da abordagem do tema em questão, expõem-se breves conceitos da gestão pública, a sua relação e diferenciação com a administração e a gestão privada, para o seu melhor enquadramento. No entanto, no contexto geral e no ponto de vista etimológico, pode dizer-se que não difere da administração, mas que a incorpora e faz dela mais uma das funções necessárias para o seu desempenho e sucesso, com intuito de atingir de forma eficiente e eficaz os objetivos organizacionais preconizados. Salienta referir que a gestão usa de ponto de vista prático todas as técnicas e conhecimentos necessários, através de pessoas e envolventes, para garantir os sucessos desejados. Entretanto, é imperioso ilustrar o ponto de vista da gestão privada e, paralelamente, da gestão pública. O modelo de gestão pública pode ser entendido como o elenco de propósitos, premissas, orientações e normas legais que impõem o desdobramento em processos específicos, em estruturas de gestão pública e de gerência de recursos humanos e de processos estratégicos, comungando os mesmos objetivos que deverão

ser tratados de forma participativa, para atingir objetivos comuns que passam pelo bem-estar e, sobretudo, facilitar a vida dos cidadãos.

1.6.1. Modelo Burocrático

O modelo burocrático foi implantado no séc. XIX, nos principais países europeus e nos Estados Unidos, na época do Estado Liberal, cujo objetivo e impacto era o de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, caracterizados pela regulamentação e padronização de procedimentos. Segundo Weber (1984), a burocracia emergiu como sendo uma evolução positiva da gestão pública. Os seus atores são regidos por regras, por regimentos e por regulamentos. A documentação, a hierarquia funcional, a busca da especialização funcional, a profissionalização e a submissão a normas de conduta e de procedimentos, são avanços apropriados ao Estado Democrático de Direito. As organizações são planeadas e operadas como se fossem máquinas e, portanto, são chamadas de burocracia. A burocracia, como instituição administrativa, representou um progresso sob o aspeto moral e de gestão organizada na gestão pública, pois, substituir ações com origem nas práticas patrimonialistas por regras e regulamentos supra-pessoais, escritas, aplicáveis a todos, caracterizam uma respeitável concessão ao Estado de Direito.

1.6.2. Princípios orientadores da Gestão Pública Burocrática

A hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, o mérito, constituem, em síntese, o poder racional legal. Os controlos administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a prioridade. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Importa enfatizar os controlos rígidos dos processos como, por exemplo, a admissão de pessoal, as aquisições e o atendimento a demandas, subentendendo-se, que o controlo, era a garantia do poder do Estado. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. Entretanto, o Estado limitava-se a manter a ordem e a administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

1.6.3. Disfunções da Burocracia

Admite-se como disfunções da burocracia vários aspetos, a saber: Excesso de regras; Formalismo exagerado; Individualismo; Excesso de hierarquia; Foco nos processos e não nos resultados; Gestão voltada para si própria; Clientelismo (grupos de pressão); Mecanicismo; Burocracias são mais adequadas a contextos estáveis; são menos adequadas em ambientes em constante mutação.

1.7. Modelo gestor ao *New Public Service*

Nas últimas décadas do séc. XX, surgiu uma nova abordagem no setor público em resposta à incapacidade do modelo tradicional de administração (Araújo, 2000:42), onde foram visíveis os esforços acrescidos para modernizar e reformar o modelo de gestão pública (Hood, 1991). Peters e Weterman pronunciaram-se sobre um conjunto de ideias que serviu de suporte à moderna reforma administrativa, e.g., a atribuição da escola managerial, (Peters e Weterman 1982, apud Rocha, 2000). Importa ainda salientar que estes autores criticam a burocracia como design organizacional e veem a gestão privada como sendo superior à gestão pública, considerando que a gestão de empresas privadas que vê no mercado o princípio que deve orientar toda a sociedade, o caminho a seguir pela gestão pública tradicional. Esta nova abordagem assenta em vários princípios que passaram a orientar a reforma administrativa dos anos 80 (Araújo, 2000). Estes princípios apelam à descentralização e à possibilidade dos gestores públicos poderem tomar iniciativas e prosseguir os seus objetivos sem controlo sistemático e contínuo do poder político, considerando a regularização que supõe a capacidade dos gestores decidirem sobre a forma de implementar as políticas sem as restrições das leis e regulamentos e a delegação de competência (Rocha, 2000:12). As táticas de reformas do New Management (NPM) consistem na utilização de táticas orientadas para o mercado e para a competição, passando os programas públicos a serem geridos nesta lógica de mercado (Denhardt & Denhardt, 2003). Segundo Peters (2000), a adoção do designado NPM, parte da assunção de que o Estado funcionará melhor se for gerido à semelhança de uma organização privada, guiada pelo mercado, em vez de ser guiada pela hierarquia. A implementação da NPM permite melhorar o serviço público, modernizar o processo de produção, definir melhor os objetivos a atingir, medir o desempenho e aumentar a produtividade organizacional (Giauque, 2003). É neste sentido que Gomes (2007) salienta que o setor público passa a utilizar modelos

e práticas do setor privado, de forma 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. No entanto, Pollitt (1990) transcreve que se forem consideradas as diferenças existentes entre o setor público e o privado, facilmente se percebe que algumas técnicas do setor privado não têm aplicabilidade direta no setor público e, a existirem, serão desvirtuadas ou ficarão completamente condicionadas.

Quadro 1 – Modelos de reforma da administração pública – *New Public Management*

| Diagnóstico | New Public Management | Orientação |
|--|---|--|
| Problema organizacional | Desburocratização | Experimentalismo |
| formalismo, fechamento, opacidade | sistema de gestão não hierarquizado, gestão empresarial | Singularidade, tratamentos de casos específicos |
| limitada resposta a complexidade e a rapidez | eficiência e produtividade organizacional, incentivos a diferenciação | privatização desburocratização, <i>downsizing</i> |
| crise de eficácia e da funcionalidade dos subsistemas públicos | lógica de mercado, contratação de serviços projetos flexíveis | escolha regulada pelo interesse individual; salário |
| binómio custos/benefícios e crise fiscal | separação elaboração da execução | Autonomia das equipas técnicas, orçamentos e planeamentos próprios |
| corporativismo e resposta casuística | devolução, delegação de poderes, diminuição da organização | pilotagem pelo mercado em lugar da burocracia |

Fonte: Mozzicafreddo (2001a: 20)

Em suma, com o aparecimento do NPM, muitas críticas surgiram, e é indiscutível que houve consequências para o Estado, das quais ressalta o facto de ser fragmentada a forma de o Estado funcionar acrescido de alguma perda de soberania. Porém, nesta nova conceção, o Estado passa a gerir redes entre os setores da administração, já não através da imposição, mas através de concertação e de negociação, daí falar-se atualmente de *governance*, em vez de *gouvernement*.

No seguimento do gestor anteriormente abordado, surgiu um novo paradigma, o *New Public Service* (NPS), em que Denhardt & Denhardt assumiu um papel de relevo, após ter publicado a sua obra (*The new public service: serving, not steering* (Denhardt & Denhardt,

2003). Esta nova abordagem de gestão, ao contrário do que sucedia com a *New Public Management*, que assentava mais na componente económica, defende que gestores públicos devem estar ao serviço dos cidadãos, enaltecendo a ética e os valores sociais (Pitschas, 2007), sem descurar a dignidade do serviço público (Denhardt & Denhardt 2003). A este respeito, Peters, (1996), Mozzicafreddo (2001a) e Bilhim, (2000), referem que os valores democráticos mais economicistas e gestionários devem estar devidamente enquadrados no contexto da democracia, da comunidade, do interesse público, da ética e dos valores.

Importa ainda salientar que, de acordo com Mozzicafreddo (1998) e Gomes (2001), a aplicação dos princípios de gestão que estão subjacentes ao NPS fazem como que o poder do Estado não esteja completamente centralizado, mas sim partilhado por diversas entidades públicas e mesmo pela sociedade civil, passando a assumir o papel de Estado - parceiro. No entanto, são diversos os autores que partilham a mesma perspetiva, e.g., Mozzicafreddo (2001a) afirma que continua a fazer sentido a ideia de que a administração deve estar também ao serviço do Estado Democrático e não apenas, exclusivamente, ao serviço do cidadão, como parece resultar da implementação do NPS.

Quadro 2 – Comparação de perspetivas teóricas sobre Administração Pública

| | administração pública clássica | New Public Management | New Public Service |
|--|---------------------------------------|--|---|
| Modelo de Estado | Estado-Providência | Estado neoliberal e regulador | Estado parceiro/governança |
| Raízes teóricas | Teoria política | Teoria económica | Teoria democrática |
| Racionalidade | Sinóptica | Técnica económica | Estratégia |
| Configuração da estrutura | Burocracia centralizada | Agências descentralizadas e autónoma | Estrutura colaborativas |
| Configuração sistemática da organização | Funciona em sistema fechado | Aberta ao ambiente e em adaptação constante | aberta, funcionando em rede e em modo cooperativo |
| Perante que são os responsáveis os funcionários públicos | Administradores | Clientes | Cidadãos |
| Fonte da legitimidade | baseada na regularidade de 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 | orientação para o cumprimento de normas | orientação para o cliente | orientação para o cidadão |
| Papel do administrador público | Faz cumprir a lei | Fornecer serviços | conciliação, mediação e arbitragem dos diferentes interesses |
| Motivação dos funcionários e administradores públicos | interesse próprio | Empreendedorismo | serviço público |
| O que 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) |
| Modelo de condução da administração pública | administração gerida para cumprimento de normas públicas | Administração gerida como um negócio | Administração gerida como uma democracia |
| Mecanismos para atingir os objetivos | através dos serviços administrativos | através de agência privadas e não lucrativas | Através de coligação de serviços públicos, agências privadas e não lucrativas |
| Abordagem a <i>accountability</i> | Hierarquia | 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); David Feraz (apontamentos de Gestão Pública)

1.8.O Contexto histórico e a evolução da Administração Pública em São Tomé e Príncipe

1.9.O contexto histórico/constatações

República Democrática de São Tomé e Príncipe, arquipélago constituído por duas ilhas, São Tomé e Príncipe, com uma superfície terrestre de cerca de 1001 km², sendo 859 km² para a ilha de São Tomé e 142 km² para a ilha de Príncipe. As ilhas de S. Tomé e do Príncipe distam respetivamente cerca de 360 e 269 km da costa oeste do Continente Africano, situando-se a ilha do Príncipe a 160 km a norte de S. Tomé. De acordo com a projeção dos dados do Censo 2012, a população estimada para 2021 foi de 214 610 (ref. INE), sendo 108 342 mulheres e homens, 106 262.

Na verdade, as transformações políticas, económicas e financeiras registadas em S. Tomé e Príncipe nos últimos anos, legitimam a necessidade de profundas reformas que propiciem a adequação do Estado às novas necessidades da atualidade.

Após a independência em 1975, 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 setores da economia nacional.

Os resultados dessa forma de administrar mostraram-se infrutíferos. A ausência de políticas públicas realistas e coerentes, a baixa vertiginosa da produção, associada aos constrangimentos do mercado onde oscilavam desfavoravelmente os preços do cacau, o principal produto de exportação, originaram uma degradação sistemática nos mais diversos domínios de desenvolvimentos, cujas consequências foram a prestação deficiente dos serviços sociais, o aumento dos níveis de pobreza, a recrudescimento das doenças, a degradação de valores morais e culturais, a indisciplina, o enfraquecimento da autoridade do Estado e deficiente manutenção da ordem pública.

A difícil situação económica e financeira impôs a necessidade de continuidade de aplicação das medidas de ajustamento estrutural, negociadas pelo governo, sem acautelar o fator institucional e a necessidade de reforçar as capacidades nacionais, para delinear e implementar

políticas, gerir e acompanhar a evolução da economia, mobilizar e gerir recursos financeiros. Assim, as medidas eram vistas como condições impostas pelas instituições, para que o país pudesse ter acesso aos fundos externos, necessários à importação dos bens de que tanto necessitava.

1.10. O panorama da Administração Pública Santomense

O panorama político e institucional caracteriza-se por um período persistente de má governação. A falta de confiança nas instituições da justiça, ao nível da 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, não se procede regularmente à fiscalização das contas geral do Estado pela Assembleia Nacional. As receitas dos serviços públicos não são fiscalizadas, contribuindo assim para verdadeiros regimes privativos impostos por cada serviço.

Na perspetiva que se desenha, trata-se sobretudo de descongestionar o aparelho do Estado, voltando-o para o cumprimento das suas clássicas e inalienáveis atribuições, como a educação, a saúde e a segurança pública. Necessário se torna ajustar a dimensão do Estado em função da base produtiva e dos recursos humanos e materiais, para implementar uma gestão dinâmica e eficiente.

1.11. A construção de uma nova Administração Pública: modernização, qualidade e inovação

Na década de 90 foram realizadas as primeiras eleições autárquicas, rumo à descentralização administrativa. Nesta mesma década, começou a ser criado um conjunto de normas e legislações administrativas, com o objetivo de sustentar, legalmente, algumas políticas

Importa referir que, pese embora o facto de terem sido criados vários mecanismos em forma de normas e legislação para uma Administração Pública mais eficiente e eficaz, enquanto conjunto de sistemas e procedimentos, através dos quais o Estado organiza uma série de serviços para satisfazer os interesses gerais dos cidadãos. A situação de ineficiência, a produtividade dos objetivos delineados e a baixa qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública à coletividade, continuam persistindo no seio dos gestores públicos.

1.12. Perspetivas e Recomendações para uma nova Administração Pública em STP

Efetivamente, não restam dúvidas que, tanto os diagnósticos feitos, como os diversos discursos políticos ao longo tempo, além de se constatar um cenário pouco claro a vários níveis, projetam consenso em torno da necessidade de reforma que vise:

- ✓ Reestruturação do aparelho do Estado.
- ✓ Criação de um conselho nacional para a reforma do Estado.
- ✓ Reorganização e modernização da Administração Pública.
- ✓ Revisão da divisão político-administrativa e reestruturação do poder local.
- ✓ Melhoria de qualidade dos serviços sociais e dos mecanismos de acesso.
- ✓ Informatização do aparelho do Estado para uma verdadeira governação eletrónica.
- ✓ A descentralização dos serviços na perspetiva de sua aproximação aos cidadãos.
- ✓ Adaptar a Administração Pública aos princípios da boa governação.
- ✓ Desburocratização da Administração Pública face às demandas dos cidadãos.
- ✓ Reforma das instituições políticas.

CAPÍTULO II - CONTROLO PARLAMENTAR DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM S. TOMÉ E PRÍNCIPE (1990 – 2018)

2.1. Conceito, origens e evolução do Controlo Parlamentar das Finanças Públicas

Com o presente capítulo, pretende-se fazer o enquadramento teórico do trabalho, transcrevendo-se a Noção, Evolução e Formas de Controlo na Administração Pública Santomense, antecedentes históricos do princípio do Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em S. Tomé e Príncipe, bem como a responsabilidade, cidadania e controlo político.

2.2. Noção de Controlo, evolução e formas de controlo na Administração Pública

Antes de se cumprir o objetivo de definição do conceito de Controlo Financeiro e para um melhor enquadramento da sua extensão e limites nas atribuições da Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe, a que diz respeito, passa-se à definição etimológica da palavra.

Diz-se que a palavra controlo tem origem no vocábulo latino medieval *contra-rotulum* (em francês *contre-rôle*) que designava a lista (rol). Facilmente, pode observar-se a evolução do seu significado, ao longo do tempo. Chiavenato (1993) admite vários significados de controlo em Administração, tanto é que o define como função restritiva e coercitiva por servir para evitar ou limitar certo tipo de desvios indesejáveis ou de comportamento não aceites. Ainda, controlo como sistema automático de regulação que tem como objetivo manter um grau de fluxo ou funcionamento de um sistema, detetando possíveis desvios ou irregularidades e proporcionando, automaticamente, a regulação necessária para voltar à normalidade. Por fim, o controlo como função administrativa, como parte do processo administrativo, do planeamento, organização e direção (Chivenato, 2003). Chivenato acrescenta que o controlo é uma das funções que compõem o processo administrativo, consiste em medir o desempenho a fim de assegurar que os objetivos organizacionais e os planos estabelecidos sejam realizados. Já Pires, 2004, revê-o como um conjunto de ações necessárias para monitorizar um processo e reconduzi-lo às suas condições normais de operação, sempre que este se afaste de um padrão de comportamento normal, o que implica a existência de feedback do processo e de ações corretivas. É de salientar que, com o passar do tempo e a transformação do próprio Estado para

a aceitação do conceito de coletividade e do bem-estar social¹⁴, os bens e as receitas do Estado passaram a ser um bem público, ou seja, de toda a coletividade para satisfação das suas necessidades. Ainda na esteira da evolução do conceito, enfatiza-se Pietro (2007), cuja conceção de controlo da Administração Pública é o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade da sua atuação, com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico como legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, podendo também abranger o controlo de mérito que diz respeito aos aspetos discricionários da atuação administrativa. Assim sendo, os mecanismos de controlo, são tomados em consideração para defender a própria Administração Pública, bem como os direitos e garantias coletivos na gestão da coisa pública. Portanto, no que diz respeito ao controlo, passou assim, a ter um papel de enorme importância na esfera da administração, devido à sua atuação e orientação de impor limites ao governo, por forma a melhorar a utilização dos recursos disponíveis, organizados e ponderados (Rocha, 2011). Neste contexto, como reforço da investigação, recorreu-se a Braga (2011), que realça no controlo, além da sua obrigatoriedade que decorre da legislação, a extrema importância para impedir que a Administração Pública se distancie dos objetivos e interesses públicos.

2.3. Antecedentes históricos do princípio do Controlo Parlamentar da Finanças Públicas em S. Tomé e Príncipe

Na verdade, o controlo parlamentar das finanças públicas tem o seu antecedente histórico muito antes dos anos parlamentares ou das sessões legislativas em análise, pois, a história do controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe vem desde a época colonial, período antes da independência do País a 12 de julho de 1975. A gestão e administração dos bens e dinheiros públicos obedeciam a um controlo direto feito a partir de Portugal. Neste período, o então Tribunal Administrativo era a instituição responsável pelo zelo e controlo dos recursos financeiros. Com a proclamação da independência nacional, a 12 de Julho de 1975, criaram-se as premissas para a instauração, em S. Tomé e Príncipe, de um regime de democracia pluralista.

¹⁴ Cf. Costa Santos, Jorge, *Bem estar Social e decisão financeira*, op. cit., p. 4.
Cf. Otero, Paulo, *Vinculação e liberdade de conformação jurídica do setor Empresarial do estado*, Coimbra Editora, 1998, p. 13 e segs.

Porém, contingências da ascensão à independência, e o contexto geopolítico e histórico em que a mesma se efetivou, não permitiram a S. Tomé e Príncipe constituir exceção à regra, na organização do seu poder político, adotando, por isso, o modelo então prevalecente não só no Continente Africano, como na grande maioria dos Países em desenvolvimento da Ásia e América Latina.

A eleição da Assembleia representativa do povo de S. Tomé e Príncipe, que ocorreu a 7 e 8 de Julho de 1975, de forma democrática, com poderes constituintes e inserida em lugar cimeiro de entre os órgãos do poder do Estado, foi prova inequívoca de que a aspiração do povo era um regime verdadeiramente democrático.

Volvidos, porém, quinze anos, viria a tornar-se em realidade a instauração de um regime de democracia pluralista. Contudo, a Assembleia constituinte ou representativa de S. Tomé e Príncipe, eleita a 7 e 8 de julho de 1975, com uma periodicidade limitada no tempo, isto é, de 90 dias, tinha como mandato exclusivo proceder à elaboração da Constituição do Estado de S. Tomé e Príncipe. Importa realçar que, nesta Constituição, já constavam diversos poderes atribuídos à Assembleia Nacional que era composta por dezassete deputados, eleitos por círculos eleitorais, que na ocasião eram correspondentes às freguesias dos Concelhos de S. Tomé e do Príncipe.

2.4. Antecedentes históricos dos anos parlamentares no regime democrático em S. Tomé e Príncipe

A proclamada Assembleia Representativa do povo santomense, eleita a 7 e 8 de julho de 1975, por um período de 90 dias, tinha como mandato exclusivo proceder à elaboração da Constituição do Estado de S. Tomé e Príncipe.

Era composta por dezassete deputados, eleitos por círculos eleitorais, que na ocasião eram correspondentes às então freguesias dos Concelhos de S. Tomé e do Príncipe.

O Presidente eleito da Assembleia Constituinte foi o Engenheiro Aeronáutico Nuno Xavier Daniel Dias, mais tarde substituído por Guilherme do Sacramento Neto, em virtude da sua designação para o cargo de Ministro do Equipamento Social e Ambiente. Importa referenciar que a I Constituição foi aprovada por unanimidade e aclamação, em 5 de Novembro de 1975, pela Assembleia Constituinte, acabando por ser extinta. A I Legislatura, com um mandato de quatro anos, datada de 12 de Dezembro de 1975 a 12 de Maio de 1980, teve como presidente da Assembleia Nacional o senhor Leonel Mário d'Alva. Acrescenta-se que a II Legislatura foi constituída para um período de cinco anos,

de acordo com a primeira revisão constitucional, aprovada a 25 e promulgada a 30, ambas de Janeiro de 1980, tendo sido publicada a 7 de Fevereiro do mesmo ano, concretamente, de 12 de Maio de 1980 a 30 de Setembro de 1985.

Foi eleita Presidente da Assembleia Nacional a Senhora Alda Neves da Graça do Espírito Santo. A sua legislatura teve início a 30 de Setembro de 1985 e foi reeleita para a legislatura seguinte. Durante a vigência da III Legislatura, foi dado início ao mais vasto e profundo processo de revisão constitucional, subdividido em duas fases, a primeira das quais culminaria a 30 de Dezembro de 1987, com a introdução de uma emenda, institucionalizando a criação do cargo de Primeiro Ministro com funções de Chefe do Governo. No entanto, o processo de revisão constitucional só viria a ficar concluído em 1990, tal como previsto, após referendo da Constituição em 22 de Agosto e aprovação pela Assembleia Nacional a 7 de Setembro, removendo deste modo as bases do regime de partido único e abrindo caminho à instituição do regime de democracia pluralista.

Na sequência da aprovação dessa mais ampla e profunda revisão constitucional, foram igualmente aprovados outros diplomas, visando consubstanciar o regime de democracia pluralista, a saber: Lei 6/90, (Lei de Nacionalidade); Lei 8 /90, (Lei dos Partidos Políticos); Lei 11 /90, (Lei Eleitoral) e Lei 2 /90, (Lei do Direito de Sufrágio e do Recenseamento Eleitoral).

As primeiras eleições multipartidárias tiveram lugar a 20 de Janeiro de 1991, com a participação de quatro partidos políticos, legalmente constituídos no cenário político nacional. O período desta legislatura foi de 30 de setembro de 1985 a 02 de Março de 1991. A 2 de Março de 1991, foi constituída a IV Legislatura, a Assembleia Nacional passou a partir de então a contar com 55 deputados, distribuídos por dois Grupos Parlamentares. Pela primeira vez e na sequência das reformas introduzidas e dos resultados das urnas, foram constituídos dois grupos parlamentares, sendo o do PCD/GR (Partido de Convergência Democrática/Grupo de Reflexão), com 33 deputados e MLSTP/PSD (Movimento de Libertação de S. Tomé e Príncipe/Partido Social Democrata, com 21 deputados. O Partido CÓDÓ (Coligação de S. Tomé e Príncipe), o terceiro com assento parlamentar, era representado na Assembleia por uma única deputada que havia conseguido eleger. Regista-se que o Dr. Leonel Mário d'Alva, Presidente da Assembleia Nacional na primeira legislatura, volta a ser eleito. No entanto, a IV Legislatura não concluiu o mandato porque a Assembleia fora dissolvida por Decreto Presidencial a 9 de julho de 1994, cerca de seis meses antes do término da legislatura, na sequência de uma grave crise política que se havia

instalado. A Comissão Permanente funcionou, nos termos do Regimento, até à realização de novas eleições que tiveram lugar a 8 de outubro de 1994. Depois de uma maioria absoluta, as eleições que se seguiram e que deram lugar à V Legislatura vieram alterar substancialmente o figurino da Assembleia. O MLSTP/PSD, que se sagrou vencedor, obteve uma maioria simples ao conquistar 27 dos 55 mandatos em disputa, enquanto o ADI e o PCD/GR obtiveram 14 cada um. A V Legislatura teve início em novembro de 1994 e, em função dos resultados das eleições, foram constituídos três Grupos Parlamentares. Foi eleito Presidente da Assembleia Nacional o Dr. Francisco Fortunato Pires. Esta Legislatura exerceu funções de 16 de Novembro de 1994 a 02 de Janeiro de 1999. Em seguida destaca-se a VI, iniciada a 2 de janeiro de 1999, na sequência das eleições realizadas a 08 novembro de 1998, em que o MLSTP/PSD se sagrou vencedor, com 31 mandatos, enquanto o ADI e o PCD obtiveram 16 e 8 mandatos, respetivamente, com os quais se constituíram em grupos parlamentares. Foi reeleito para a Presidência da Assembleia Nacional o Dr. Francisco Fortunato Pires. Esta Legislatura foi de 02 de Janeiro de 1999 a 18 de Fevereiro de 2002 e a sétima teve início em 18 de Abril de 2002, na sequência das eleições realizadas a 26 de Março do referido ano. O Dr. Dionísio Tomé Dias foi eleito presidente da Assembleia Nacional. Esta legislatura durou de 18 de Abril de 2002 a 18 de Maio de 2006. Sabe-se que à data de 18 de Maio de 2006 teve início a VIII Legislatura, após as eleições realizadas em 26 de Março de 2006. Em 11 de Setembro de 2010, teve início a IX Legislatura, na sequência das eleições realizadas no dia 01 de Agosto desse ano. Seguiu-se a X Legislatura em 22 de novembro de 2014, como resultado das eleições realizadas a 12 de Outubro de 2014. Em seguida, com a data de início a 22 de novembro de 2018, teve início a XI legislatura, de acordo com o resultado das eleições realizadas a 07 de Outubro de 2018, e que se mantém em funções.

2.5. Antecedentes históricos de CSTP, as suas Revisões e emendas

A Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe é a lei maior que rege o ordenamento jurídico de São Tomé e Príncipe. A Constituição atual foi promulgada pela Assembleia Nacional, no Palácio dos Congressos, em 25 de Janeiro de 2003 e publicada no Diário da República a 29 de Janeiro de 2003. A primeira Constituição do país é de 5 de novembro de 1975, após ser aprovada em reunião conjunta do Bureau Político do MLSTP e da Assembleia Constituinte, cuja literatura totaliza 49 artigos. O texto original foi publicado no Diário da República, n.º 39, de 15 de Dezembro de 1975. Reza a história que a primeira

revisão constitucional ao texto inicial da Lei n.º 1/80, publicada no Diário da República n.º 7, data de 7 de Fevereiro do mesmo ano. Volvidos dois anos, em 1982, surgiu a necessidade da segunda revisão, consignada na Lei Constitucional n.º 2/82 e publicada no Diário da República n.º 35, de 31 de Dezembro de 1982. A terceira revisão Constitucional afirmou-se na Lei de Emenda Constitucional n.º 1/87, de 31 de Dezembro, publicada no 4.º Suplemento ao Diário da República n.º 13, de 31 de Dezembro de 1987. A quarta revisão Constitucional foi efetivada com o texto terceiro da Lei Constitucional n.º 7/90, publicada no Diário da República n.º 13, de 20 de setembro de 1990. A quinta revisão modificou parte do texto quarto da Lei Constitucional e foi realizada em 2002.

2.6. Responsabilidade, cidadania e controlo político

Entende-se por responsabilidade, enquanto conceito que, por um lado, abrange o funcionamento do sistema administrativo, presta contas, cumpre prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais, e, por outro, afeta a produção de confiança dos cidadãos¹⁵ na administração e no governo. É relevante na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos, como valor de legitimação do funcionamento da administração. No que diz respeito à prestação de contas, afirma Tavares que “não há boa gestão sem um bom controlo, dizem uns, quem administra bens de outrem é elementar que preste contas, dizem outros” (Tavares, 1996:63). Esta afirmação defende um fortalecimento do sistema político através dos representantes do povo, no que diz respeito ao controlo e à fiscalização dos programas e atividades do governo, através de um verdadeiro controlo Parlamentar das Finanças Públicas em S. Tomé e Príncipe. Na vertente prática, a prestação de contas é uma ferramenta de extrema importância. Caso não haja uma boa prestação de contas também não haverá uma boa governação, daí que seja fundamental ter esse paradigma de forma a serem dadas informações credíveis aos cidadãos que dão as suas contribuições para o melhor do país. Por essa razão, exigem o melhor dos gestores públicos na eficiência e eficácia e, sobretudo, na transparência de coisas públicas, equidade e justiça social. Quem gere o serviço público tem de estar habilitado com competência para maximizar o interesse de todo o coletivo. Tavares define a gestão pública como “a atividade de Administração Pública, seja por pessoas coletivas de direito público seja por pessoas coletivas

¹⁵ Cf. Mozzicafreddo, Juan, *A Responsabilidade e a Cidadania na administração do estado*, p. 2.

de direito privado ou até mesmo pessoas singulares que se encontrem em determinadas situações em relação ao que é público” (Tavares, 2003:22).

Na verdade, com as novas tecnologias de informação e de comunicação, numa sociedade em constante evolução, cada vez mais exigente e conhecedora dos seus direitos, deveres e a consequente obrigação do Estado na efetivação dos direitos sociais¹⁶ diretamente relacionados com o acesso à informação, à educação, à saúde, à assistência social, à defesa de direitos de participação pública na tomada de decisões coletivas. Do ponto de vista da dimensão organizacional do conceito da responsabilidade, em São Tomé e Príncipe, questiona-se se, efetivamente, a Assembleia Nacional tem concretizado, ao longo dos anos, uma das suas atribuições, ou seja, a de fiscalização dos atos do Governo e da Administração de bem público e, concretamente, das finanças públicas, respeitando assim a CSTP no seu artigo 74, pontos 1 e 2. Os titulares dos órgãos de poder político têm o dever de manter informados os cidadãos e as suas organizações acerca dos assuntos públicos, ficando sujeitos ao controlo democrático, exercido através das formas de participação política, estabelecida na Constituição, a Lei do país¹⁷. Os titulares de órgãos de poder político respondem política, civil e criminalmente pelas ações e omissões que pratiquem no exercício das suas funções. Resta, ainda, a vasta ideia de que o modelo burocrático de administração pública santomense deixa a maioria ou quase todas as responsabilidades sem sanção e o incumprimento das normas de funcionamento e fiscalização regular das decisões administrativa e política, e por si só revela, claramente, o incumprimento do maior instrumento que regula o funcionamento da coisa pública, em clara contradição com a Constituição da República, por parte dos ‘fazedores da lei’ que é a casa parlamentar. Paraphrasing Tavares, a ideia de uma atuação não dinâmica, pouco profissional e irresponsável perante os cidadãos e sociedade em geral (José Tavares, 2003). Segundo a teoria de Mozzicafreddo¹⁸, exige contratualização e receita, responsabilização e controlo político, acompanha este movimento de esvaziamento do Estado, em que a governabilidade se torna cada vez mais manifestante. Replicando do mesmo modo António Gameiro¹⁹, porque o

¹⁶ Cf. Espada, João Carlos, “Direitos Sociais de Cidadania- uma crítica a F. A. Hayek e R. Plant”, in *Análise Social*, vol. XXX (131/132).

¹⁷ Cf. Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe. A Constituição em vigor foi aprovada em

¹⁸ Cf. Mozzicafreddo, Juan, *A responsabilidade e a cidadania na administração do estado*, op. cit. pp. 4-7.

¹⁹ Gameiro Ribeiro, António, *O Controlo parlamentar das finanças públicas em Portugal (1976-2002)* op. cit. p. 29

contexto não difere muito da Administração pública Santomense, nem da sociedade santomense, “Como fazer, então, para expandir as reformas de participação dos cidadãos na formulação e controlo das políticas públicas e dos dinheiros públicos?”²⁰ (Mozzicafreddo, Juan, 2001:20). Todavia, as respostas para essas questões não são diferentes da sociedade portuguesa, como já havia sido mencionado e, face às tarefas dos governos, numa sociedade em constante evolução a nível mundial associada às novas tecnologias, tornam as respostas cada vez mais complexas. Entende-se, igualmente, que o esforço e a dinâmica exercidos para influenciar as diversas interações sociais, de forma a tornar o governo político e a auto-organização social complementares e controladas entre si e nas suas funções, para que um novo modelo de *accountability* e de reforço do controlo social possa ganhar o seu espaço e possa fazer o seu caminho. Isto no que respeita a um país como S. Tomé e Príncipe, onde a corrupção continua a ser ‘cancro’ do desenvolvimento, adiando cada vez mais as verdadeiras inspirações da população, ficando assim a desejar-se o verdadeiro estado social pretendido.

Assim sendo, perspetiva-se que o caminho possível passa pela medida acertada entre a ação do Estado e a sociedade civil organizada, continuando a ser cada vez mais premente a necessidade de prestação de contas e a responsabilização do Estado, face à transparência e ao rigoroso controlo social na perspetiva do controlo da gestão por resultados. Sugere-se a opinião de que a solução possa passar pela combinação entre o Estado e os cidadãos. Alerta-se para o artigo 72, capítulo primeiro, da CSTP, que prevê que os titulares dos cargos públicos, funcionários e agentes do Estado e demais entidades públicas respondem financeira, disciplinar, criminal e civilmente, nos termos da lei, pelas infrações que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções, de execução orçamental ou financeira. No entanto, em S. Tomé e Príncipe, apesar das premissas patentes na Constituição, está-se aquém no que diz respeito à transparência da gestão de coisa pública, deixando a sua verdadeira efetivação muito a desejar, uma vez que se assiste à desorganização e vandalização de coisa pública pelos seus gestores. Por esta e outras razões, continua a defender-se que a Administração Pública Santomense carece de uma reforma profunda, assumindo uma gestão por resultado e um modelo de *accountability*, para que os gestores de coisa pública, prestem contas de forma clara e responsável, perante os cidadãos/contribuintes, através do órgão de controlo externo político, a Assembleia Nacional, efetivando assim uma das suas competências, como rege a CSTP.

²⁰ Cf. Mozzicafreddo, Juan, *Modernização da administração Pública* ob.cit, pág 20.

CAPÍTULO III – O Contributo para o controlo das finanças públicas pelo parlamento santomense enquanto princípio constitucional

3.1. Condições gerais

Salienta-se que a Assembleia Nacional de São Tomé e Príncipe é o órgão legislativo de São Tomé e Príncipe. O parlamento constituiu-se no formato unicameral e contém, atualmente, 55 membros, eleitos por representação proporcional, em lista fechada, em 7 círculos eleitorais para mandatos de quatro anos. De acordo com a CSTP, são atribuídas ao Parlamento Santomense numerosas competências e funções decorrentes da observação dos princípios da separação e interdependência de poderes estabelecidos na Constituição, pelo menos desde a Carta da Constituição de 1975 (CSTP). Entre essas competências, a Assembleia Santomense fiscaliza politicamente a execução do Orçamento (art. 207.º da CSTP). Deve apreciar e aprovar o Programa do Governo e controlar a sua execução (art. 97.º e alínea k). Pela (alínea g) deve aprovar o Orçamento Geral do Estado e pela (alínea I) tomar as contas do Estado relativas a cada ano económico. No que concerne à conta geral do Estado, importa referir que a conta geral do Estado é o relatório de execução do Plano. Assim, ambos são apresentados, conjuntamente, pelo Governo à Assembleia Nacional até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeitam. A conta geral do estado é apresentada à Assembleia Nacional incluída no relatório do Tribunal de Contas, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação. A conta geral do Estado e os relatórios de execução do plano são remetidos às comissões competentes para efeitos de elaboração de parecer. À comissão formalmente competente cabe a elaboração do parecer final, anexando os pareceres emitidos pelas outras comissões. Recebidos os pareceres acima mencionados, o Presidente agenda no prazo de 30 dias a apreciação da conta geral do Estado e dos relatórios de execução do Plano. O debate é iniciado e encerrado com uma intervenção do governo. Antes do encerramento do debate, cada grupo parlamentar tem direito a proferir uma declaração. O debate efetua-se nos termos fixados pela conferência, observando-se na parte aplicável. As disposições aqui mencionadas são aplicadas com as devidas adaptações. A apreciação das contas das demais entidades públicas deve, nos termos da lei, ser submetida à Assembleia Nacional.

A necessidade de reforma, com vista a introduzir legislação e modelos de gestão mais adequados às necessidades atuais de administração do erário público, foi determinando a adoção e implementação pontual de algumas medidas. Assim, é conveniente estabelecer, de uma forma global, mais abrangente e consistente, os princípios básicos e normas gerais do

direito financeiro para os órgãos de soberania, órgão de poder regional e local, institutos ou agências nacionais e empresas estatais, abrangidos pelo disposto na Constituição da República Democrática de S.T.P. Formalmente, a Assembleia Nacional decreta, nos termos da alínea b) do artigo 97.º da Constituição, a adoção do Sistema de Administração Financeira do Estado, designado por SAFE, que 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, concernentes à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado. O objetivo coloca-se em estabelecer e harmonizar regras e procedimentos de programação, execução, controlo e avaliação dos recursos públicos. Manifesta-se a necessidade de manter o sistema contabilístico do controlo da execução orçamental, financeira e patrimonial, adequado às necessidades de registo da organização da informação e da avaliação do desempenho das ações desenvolvidas, no domínio da atividade financeira dos órgãos públicos. De igual modo, o SAFE rege-se pelos princípios de regularidade financeira, legalidade, economicidade, eficiência e eficácia. Importa ainda salientar que compete aos órgãos que integram o SOE, como um do subsistema do SAFE, avaliar o processo de execução orçamental e financeira. Ainda dentro do subsistema do SAFE, pode mencionar-se o SCP (Subsistema de Contabilidade Pública), ao qual compete elaborar os relatórios de informação financeira periódica a apresentar pelo governo à Assembleia Nacional. É da sua competência, ainda, a elaboração da conta geral do Estado que, por sua vez, o governo deve apresentá-la ao Tribunal de Contas até ao dia 30 de abril do ano seguinte àquele a que a referida conta respeite. O relatório e o parecer 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. A Assembleia Nacional aprecia e aprova a conta geral do Estado, a partir da sessão seguinte à entrega do relatório e parecer do Tribunal de Contas.

O controlo interno tem por objetivo fiscalizar a correta utilização dos recursos públicos e a exatidão e fidelidade dos dados contabilísticos. Deve garantir, através da fiscalização, a uniformização da aplicação das regras e métodos constitucionalmente consagrados, a verificação da legalidade dos atos e factos de execução orçamental, financeira e patrimonial, concomitante e subsequente.

Ao Subsistema do Controlo Interno, designado pela sigla SCI, compete integrar os órgãos do poder central, regional e local e as instituições públicas que intervêm nos processos de

arrecadação, cobrança e utilização dos recursos públicos, abrangendo, ainda, as respetivas normas e procedimentos.

3.2. O controlo parlamentar financeiro – corolário do princípio de separação de poderes

O Controlo de Finanças Públicas, feito pelo Parlamento Santomense, deve, por si só, observar os princípios da separação e interdependência estabelecidos na Constituição, pois, o controlo que é atribuído à Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe tem como função de controlo a atividade do governo e da gestão da coisa pública.²¹ De acordo com a compilação da legislação parlamentar em vigor, de novembro de 2018, consagra também a subordinação de toda a atividade administrativa do Estado, através da avaliação externa de mérito político, por parte de um órgão de soberania distinto ao governo. Da mesma forma, e de acordo a CRSTP, a consagração do princípio de separação de poderes ²²exige que se definam formas de controlo do Estado e da Administração Pública, como pode verificar-se no artigo 69.º, ponto 1, (princípios de separação e interdependência dos poderes) que inscreve que os órgãos de soberania devem observar os princípios da separação e interdependência, estabelecidos na Constituição²³.

3.3. O Controlo Parlamentar em geral

No que concerne ao controlo parlamentar, importa sublinhar a asserção apresentada por Barbosa. ²⁴defendia que está explicado como é que desembarcamos no Estado Democrático, considerando a ideia básica de que os poderes se organizam neste Estado de modo diferente.

²¹ No que concerne às competências de controlo, tendo em conta a ausência de estudo científico direcionado à ANSTP, foram respeitadas as orientações de diversas fontes, a saber: Freitas, André; Araújo, António, Leston-Bandeira, C., et al. *O Parlamento Português. Uma reforma necessária*, ob. Cit., págs. 43 a 47.

²² Bobbio, Norberto, *Teoria Geral da Política – a filosofia política e as lições dos clássicos*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 2000, p. 269-297. Bacelar de Vasconcelos, Pedro C., *Teoria Geral do controlo jurídico do poder público*, op. cit., pp. 149-179 e 203-244. Canotilho, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 1991, p. 368 e segs. Sousa Franco, A. L., “A separação de poderes em Locke”, *Polis – Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, ano I/III, n.º 4/5, Julho-Dezembro, 1995, pp. 7 a 42. Piçarra, Nuno, *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional*, Coimbra Editora, 1989; Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 3.ª ed., Coimbra 1991 p. 21.

²³ Cf. compilação da legislação parlamentar essencial, XI legislatura, 1.ª ed., Novembro de 2018.

²⁴ Cf. Barbosa de Melo, *A importância do controlo das Finanças Públicas*, op. cit., pp 19 e seg..

Mas, no Estado de Direito, cabe ao parlamento a tarefa de fazer o controlo geral da atividade de Administração Pública. Considera-se, neste ponto, que as relações da Assembleia Santomense com o Governo e com a Administração Pública advêm do respeito pelo sistema constitucional, uma vez que existem diversas divisões no que diz respeito a competência da Assembleia Nacional. Refere-se a competência político legislativa, artigo 98, competência de fiscalização artigo 207 e competência das relações com outros órgãos artigo 97. Salienta-se também, que essas competências podem agrupar-se em quatro grandes áreas de funções, tais como: as de decisão, as de orientação política e as de funções de controlo político de acordo com a CSTP. A Constituição de S. Tomé e Príncipe, por sinal, a lei fundamental santomense, com a sua primeira elaboração datada de 5 de novembro de 1975. Após a primeira feitura, já houve diversas revisões e atualizações, até à atual Constituição, entrada em vigor a 29 de janeiro de 2003. Na verdade, mesmo com as diversas revisões e atualizações, entende-se que ainda não temos melhoria de quaisquer estratégias da existência de um efetivo e verdadeiro controlo²⁵ financeiro. Transcreve-se um vasto conjunto de competências do controlo político, que se assume importante nesta nossa pesquisa. De igual modo, compete à Assembleia Nacional emanar pareceres sobre os outros órgãos, tais como, apreciar e aprovar o Programa do Governo e controlar a sua execução, conforme artigo 97.º alínea k). Ainda do mesmo artigo na alínea m), autorizar o Presidente da República a declarar o Estado de Sítio ou de Emergência, bem como, votar moções de confiança e de censura ao Governo, artigo 97.º alínea s). A Assembleia Nacional é o mais alto órgão representativo e legislativo do Estado, e em matéria relativa a atos e atividades. De acordo com a Constituição Santomense, tem a competência de vigiar o cumprimento da Constituição e das leis, bem como apreciar os atos do Governo e da Administração artigo 97.º alínea p); proceder à revisão constitucional artigo 97.º alínea a); fazer leis e votar moções e resoluções, artigo 97.º alínea b); conferir ao Governo autorizações legislativas, artigo 97.º alínea c); ratificar os Decretos-lei expedidos pelo Governo no uso de autorizações legislativas, artigo 97.º alínea d), nomear e exonerar, nos termos da lei, os juízes do Supremo Tribunal de Justiça, artigo 97.º alínea e); conceder amnistias, artigo 97.º alínea f). Considerando ainda o artigo 97.º da CSTP podem ser descritas as seguintes competências em diversas alíneas: aprovar os planos de desenvolvimento e a respetiva lei, alínea h); tomar as contas do Estado relativas a cada ano económico, alínea i); aprovar os

²⁵ Segundo Tavares, o controlo é hoje um princípio fundamental do Estado de Direito. *O Tribunal de Contas. Do visto em especial – conceito, natureza e enquadramento na atividade de Administração*, op. cit., p. 162.

tratados que tenham por objeto matéria de lei prevista no artigo 98.º; os tratados que envolvam a participação de São Tomé e Príncipe em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz e de defesa e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe, alínea j); propor ao Presidente da República a exoneração do Primeiro- Ministro, alínea l); autorizar o Presidente da República a declarar o Estado de Sítio ou de Emergência, alínea m); dar assentimento ao Presidente da República para autorizar a participação das Forças Armadas em operações em território estrangeiro ou a presença de Forças Armadas estrangeiras em território nacional, sob proposta do Governo, alínea n); autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer a paz, alínea o); apreciar, modificar ou anular os diplomas legislativos ou quaisquer medidas de carácter normativo adotadas pelo órgão do poder político que contrariem a presente Constituição, alínea q); exercer as demais atribuições que lhe sejam cometidas pela Constituição e pela lei, alínea r). É importante frisar, no que toca concretamente ao controlo, o que o legislador consagrou que nos termos da alínea k) do artigo 97.º, conjugado com o artigo 217.º, capítulo V, isto é, processo de orientação e fiscalização política da execução do Orçamento de Estado, através de apreciação e avaliação das contas do Estado. Como já se tinha abordado nos outros capítulos, de acordo a CSTEP, no seu artigo 108.º, o Governo é o órgão executivo e administrativo do Estado, cabendo-lhe conduzir a política geral do País. Pelo artigo 92.º, pode concluir-se que a Assembleia Nacional é o mais alto órgão representativo e legislativo do Estado, conferindo-lhe o poder de apreciar os atos do governo e da administração. Ressalte-se, ainda, que o controlo exercido pela Assembleia Nacional sobre as atividades da administração central do Estado, concretamente no que diz respeito ao controlo financeiro orçamental, tem como fundamento e principal limite a lei e a fiscalização jurisdicional. No entanto, a função de controlo técnico-jurídico financeiro externo de São Tomé e Príncipe, está formalmente cometida ao Tribunal de Contas²⁶, nos termos da Lei n.º 11/2019, de 4 de novembro de 2019.

De igual modo, como refere Luís²⁷ e que, mais uma vez, não difere em nada dos procedimentos em S. Tomé e Príncipe, as relações da administração com a Assembleia Nacional são em geral indiretas: aquele responde perante o governo e, por sua vez, é este que responde perante a

²⁶ Lei Orgânica de Processo do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, Novembro de 2019. Tavares, José F. F., *Linhas de evolução do Tribunal de Contas nos últimos 25 anos*, Lisboa, 2000. José de Sousa, Alfredo, “Tribunal de Contas – Quisto da democracia”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 21/22, Jan/Dez., 1994.

²⁷ Cf. Sá, Luís, *O lugar da Assembleia da República no sistema político*, op. cit., p. 291.

Assembleia Nacional. Conclui-se que o controlo parlamentar da Administração Pública é também o controlo do próprio Governo, de acordo com a Constituição Santomense, Afirma-se que Assembleia Nacional está munida de leis e de procedimentos constitucionais para realizar efetivamente um controlo e fiscalização, mais eficientes e eficazes, pois, pode observar-se com clareza que o parlamento santomense tem sido muito ineficaz nos instrumentos de controlo, deixando de lado o respeito e verdadeiro cumprimento da Constituição que os seus pares juraram cumprir. Comunga-se da opinião, no que toca ao quadro jurídico constitucional, de que é urgente atualizar e debater à exaustão o tema de controlo parlamentar sobre a atividade financeira do Estado, com o objetivo único de reforço e melhoramento na qualidade da democracia e da atividade de gestão da coisa pública que não deve pautar-se apenas pela conduta legal, mas, igualmente, por princípios e critérios de boa gestão (economia eficiência e eficácia) uma vez que, de acordo com Sousa Franco, o controlo financeiro agrega todas as formas de controlo das Finanças Públicas.

3.4. O controlo parlamentar das finanças públicas, em especial

A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos e das instituições constitucionais, legalmente protegidos. Concorda-se com Sousa Franco, quando afirma que o Estado intervém na sociedade económica e social, direta e indiretamente a criar e a prestar serviços. Igualmente, pela cobrança e utilização das receitas dos impostos, pelo que, a atividade financeira pública se consubstancia na chave mestre das finanças públicas, as quais consistem na satisfação de necessidades coletivas, mediante aceitação, pelo poder político ou administrativo de bens e de serviço adequado²⁸. Ainda de acordo com Sousa Franco²⁹, a prestação de contas e informação relativa à utilização dos dinheiros públicos é orientada por um conjunto de princípios que se aplicam de forma privilegiada, quer aos atos e operações financeiras, quer ao seu controlo. Porém, a lei de prestação de contas em S. Tomé e Príncipe visa definir o regime da fiscalização sucessiva, no que concerne à conta do Estado e às contas de gerência dos serviços e organismos sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de contas. Efetivamente, a Assembleia Nacional

²⁸ Cf. Sousa Franco, A. L., *Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo interno no espaço de língua portuguesa*, op., cit., pp. 78 e segs.

²⁹ Cf. Sousa, Franco, A. L., *Dinheiro público, julgamento de contas e controlo interno no espaço de língua portuguesa*, op. cit., pp. 18 e segs.

decreta, nos termos da alínea d) do artigo 87.º da Constituição, o julgamento das contas que consiste na apreciação da legalidade da atividade das entidades sujeitas a essa prestação, bem como da respetiva gestão económico-financeira e patrimonial. Estão sujeitas à prestação de contas os responsáveis, de direito ou de facto, pela gestão das entidades referidas nas alíneas b) a e) do artigo 2.º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas³⁰, qualquer que seja o grau da sua autonomia, ainda que as suas despesas sejam parcial ou totalmente cobertas por receitas próprias, ou que umas e outras não constem do Orçamento do Estado. Continuando a lei de prestação de contas, o artigo 3.º refere a periodicidade pois, salvo disposição legal em contrário, as contas são prestadas por anos económicos ou termo de cada gerência e, no caso de substituição total dos responsáveis, o ponto n.º 1 do artigo 4.º estabelece o prazo relativo à conta geral de Estado que deve ser remetida pelos competentes Serviços de Contabilidade Pública, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeite. Por seu lado, o número 2 do mesmo artigo diz que o relatório e parecer do Tribunal de Contas, sobre a Conta Geral do Estado, devem ser remetidos à Assembleia Nacional, até 31 de julho do ano seguinte àquele em que a mesma for apresentada. Importa salientar, ainda, o número 3 do artigo 4.º que menciona a responsabilidade do relatório e do parecer, referidos no número anterior, na certificação da exatidão, regularidade, legalidade e correção económico-financeira das contas e ou respetiva gestão financeira anual, sendo objeto de publicação em Diário da República.

Em termos de conclusão, é imperioso reforçar que a apreciação e aprovação da Conta Geral do Estado é um exercício meramente democrático. É um instrumento que visa dignificar o Estado de Direito Democrático. A Conta Geral de Estado é o principal instrumento previsto na legislação santomense, como acima mencionado para que, anualmente, os governantes procedam à prestação de contas à Nação, por via da Direção Geral de Contabilidade Pública, organismo que tem a competência de elaborar o relatório de contas e o Tribunal de que o analise e da Assembleia Nacional que o toma e endossa. Por outro lado, as responsabilidades jurídicas e criminais, pertencem a outra instância que é o Ministério Público. Num país democrático como São Tomé e Príncipe, todo aquele que administra ou controla recursos públicos tem a obrigação de prestar contas, regular e periódica à sociedade, por força do dever institucional e constitucional, visto que a própria sociedade civil precisa de acompanhar a Conta Geral de

³⁰ Lei n.º 3/99, lei orgânica do Tribunal de Contas, aprovada pela Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe, Dezembro de 1998, promulgada em Maio de 1999.

Estado, por se tratar da gerência de um bem comum. Por outro lado, a análise e apreciação, de contas, geral de Estado inscrevem-se no quadro das reformas das finanças públicas, indicador de boa governança, transparência de coisa pública, reforçando deste modo a confiança dos doadores e parceiros de cooperação bilateral e multilateral de São Tomé e Príncipe. Durante a pesquisa, constatou-se, que a análise e apreciação de contas nos termos do artigo 2016 do regimento da Assembleia Nacional, a Conta Geral do Estado apenas retomou o processo a partir de 2010, para análise de contas dos anos compreendidos entre 2010-2017, envolvendo mais de 20 anos. A Conta Geral de Estado, elaborada pela Direção Geral de Contabilidade Pública, tem como objetivo evidenciar o exercício orçamental, financeiro e patrimonial, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos do poder central, regional local e das instituições públicas. Este documento deve conter informações completas sobre as receitas cobradas e as despesas pagas pelo Estado, financiamento ao défice orçamental, bens de 3º na posse do estado, balanço de movimentos dos fundos, ativos e passivos, bens patrimoniais e outros, não obstante os vários constrangimentos e debilidades ainda prevaletentes no processo de elaboração de contas gerais de Estado. Nota-se um manifesto esforço e uma significativa melhoria e maior apropriação dos processos e instrumentos pelos agentes e pelas instituições. Prova disso é o número de recomendações e conclusões. Urge a necessidade de imprimir uma maior celeridade em todo o processo, para encurtar os prazos e garantir a maior credibilidade. Passados mais de 20 anos, em que a Conta Geral do Estado não foi entregue na Assembleia Nacional, importa afirmar que a importância de avaliação da execução e implementação das políticas económicas e financeiras, plasmada em cada OGE, aprovada na casa parlamentar, não foi tomada em consideração pelos próprios parlamentares, pois é imperativo que a conta geral de estado seja objeto de aprovação e apreciação como explana a Constituição. Este procedimento implica que o Estado não venha a ser acusado de agir constitucionalmente pela omissão, nem tão pouco haja julgamento político pela comunidade internacional, como Estado de Direito não credível relativamente às contas internas. O relatório e parecer das Contas Geral do Estado 2010 – 2017 refletem tudo aquilo que foram as falhas e os graus de problemas de processamento de cada ano económico refletido nas sucessivas contas, bem como o acolhimento do parecer emitido pelo Tribunal de Contas, como consequência dos resultados e análise da Conta Geral do Estado, feitos pelo Tribunal de Contas. No parecer das contas, foram produzidas cerca de 227 recomendações, repartidos da seguinte forma: 60 recomendações nas contas de 2010, 38 nas contas de 2011, 22

nas contas de 2012, 26 recomendações nas contas de 2013, 18 nas contas de 2014, 21 recomendações para 2015, 17 para 2016 e 25 recomendações nas contas de 2017.

3.5. Perspetiva de evolução sobre o controlo parlamentar financeiro em S. Tomé e Príncipe

Entende-se que, dadas as diversas atribuições constitucionais consagradas na Assembleia Santomense, sobretudo no que diz respeito ao controlo político da atividade financeira do Governo e da Administração Pública, julga-se ser a inoperância de muitos santomenses, o facto de existir um grande défice entre as atribuições cometidas ao Parlamento Santomense e a sua efetiva utilização, por parte dos seus pares. Todavia, são muitas as atribuições e competências que estão à disposição do Parlamento para efetivar o controlo desejado pelo cidadão contribuinte. Doutra forma, é de entender que inúmeros acontecimentos seriam travados se os interesses coletivos dos santomenses, fossem salvaguardados, ou seja, se as despesas públicas fossem acompanhadas de um efetivo e eficaz controlo político por parte do Parlamento. De igual modo, a Administração Pública Santomense carece de uma verdadeira reforma constitucional, passando pela avaliação do seu modelo de reformas e melhorias na evolução das funções de tribunais de contas, enquanto órgão de apoio parlamentar. O controlo parlamentar deve ser cada vez mais moderno, programado, concertado e menos acomodado, e na Administração Pública mais incentivo político. No entanto, os seus pares devem sempre pautar por uma conduta responsável, salvaguardando o interesse nacional e não partidário como temos vindo a assistir cada vez mais na nossa sociedade e no nosso parlamento em particular.

CONCLUSÃO

Neste trabalho de pesquisa e investigação destacaram-se as diversas transformações da Administração Pública, que consiste em satisfazer os direitos coletivos da sociedade, com vista a melhorar a prestação de serviços para servir a sociedade, atualmente e, sem dúvidas, mais esclarecida e muito mais exigente. Fez-se também a abordagem da evolução histórica da Administração Pública, os seus diversos e novos modelos, de que se destacam as dinâmicas da nova gestão pública que internacionalizou os estudos de Administração Pública.

Para melhor compreensão do controlo parlamentar das Finanças Públicas, em S. Tomé e Príncipe, fez-se uma pequena abordagem no que respeita à Administração Pública Santomense. Constatou-se que se caracteriza 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 a nível da estrutura orgânica dos serviços, ausência de política contra a corrupção, ausência de política e estratégia global anticorrupção, inexistência de controlo eficaz de conflito de interesse patrimonial, ausência de um controlo financeiro das finanças públicas eficiente e eficaz, insuficiência de quadros especializados, ausência de reforma nas instituições políticas, falta de clareza no modelo de gestão pública, baixo nível de salário, incumprimento dos horários de trabalho, absentismo e nepotismo frequente, falta de ética no atendimento ao público, câmaras sem desempenho eficaz no apoio à população na resolução dos seus problemas de ordem social, habitacional e profissional, falta de descentralização dos serviços, ausência de políticas públicas para resolução de problemas, fraca existência das parcerias público-privadas. Observou-se, em face dos pressupostos apresentados, que as transformações políticas, económicas e financeiras, registadas em S. Tomé e Príncipe nos últimos anos, legitimam a necessidade de profundas reformas que propiciem a adequação do Estado às novas necessidades da atualidade. Essas reformas devem encontrar procedimentos que se ajustem à dimensão do Estado, em função da base produtiva e dos recursos humanos e materiais para implementar uma gestão dinâmica e eficiente. Significa que o governo se compromete num processo de crescimento através da dinâmica do sector privado, ainda se espera que ao nível do sistema jurídico, o código comercial e civil do quadro jurídico seja revisto, atualizado. O sucesso desse comprometimento dependerá da capacidade de se redefinir o papel do Estado na economia, partindo do seu afastamento das atividades económicas, prosseguindo com as reformas indispensáveis, e fornecendo o quadro jurídico,

institucional, das infraestrutura e ambiente de negócios, requerido para o desenvolvimento do sector privado.

Consequentemente, observou-se uma necessidade de um controlo das finanças públicas, acertado e exigente para que a relação entre a Administração Pública e o cidadão seja de confiança, além de fiável e atempada. A Administração Pública deve comprometer-se como mecanismo saudável e de resolução dos verdadeiros problemas da sociedade, firme nos seus princípios, comungando e respeitando os regimes constitucionais consagrados e ser resiliente aos novos desafios impostos pelas novas tecnologias. Em consequência, e como um desafio estratégico para a modernização da Administração Pública santomense, obedecer e aderir às regras de *accountability* para melhoria dos serviços e das prestações de contas na gestão de coisa pública.

Ao longo desta tese, foi também analisado de forma cuidadosa o controlo parlamentar das Finanças Públicas em S. Tomé e Príncipe, os seus princípios e as suas funções. É imperioso sublinhar que a apreciação e aprovação da Conta Geral do Estado é um exercício democrático. É um instrumento que visa dignificar o Estado de Direito Democrático. Num país democrático como São Tomé e Príncipe, todo aquele que administra ou controla recursos públicos tem a obrigação de prestar contas regular e periodicamente à sociedade, por força de dever institucional e constitucional, a própria sociedade civil precisa de acompanhar e monitorar a Conta Geral de Estado. Constatou-se a relevância da análise e apreciação de contas do Estado, inscritas no quadro das reformas das Finanças Públicas, indicador de boa governança, transparência de coisa pública, reforçando deste modo a confiança dos cidadãos, os doadores e os parceiros de cooperação bilateral e multilateral de São Tomé e Príncipe.

No decorrer desta pesquisa, concluiu-se que a Assembleia Nacional detém largas atribuições e competências de controlo orçamental e financeiro, de acordo com as diversas disposições constitucionais e legais em vigor. Mas, no entanto, estas atribuições bem como as competências estão relegados para a sua sorte. Nos termos de artigo 2016 do regimento da Assembleia Nacional, exemplificou-se que a análise e apreciação das contas gerais do Estado, apenas retomaram o processo a partir de 2010, para análise de contas dos anos compreendidos entre 2010-2017, volvidos mais de 20 anos. A Assembleia Nacional, para que possa efetuar um controlo político eficiente e eficaz, torna-se necessário criar estruturas e órgãos especializados de apoio, para que tenha efetivamente os sucessos esperados pelos cidadãos, favorecendo a

criação de cooperação com parceiros históricos e bilaterais, países como Portugal, onde efetivamente o controlo parlamentar se faz com maior rigor e tecnicidade e em respeito mútuo pela Constituição. A futura revisão constitucional foi outra questão afluída. A Assembleia Nacional deve efetivamente clarificar a existência de uma função autónoma de controlo financeiro e orçamental do Estado e o legislador comungar a ideia da necessidade de alterações à legislação ordinária, no sentido de a tornar tempestiva, sistemática e pública. A criação uma comissão de execução orçamental, com os seus termos de referências bem delineados e bem definido, foi tida em conta. Atestou-se que em 2020 houve uma maior apropriação no que diz respeito à apreciação e avaliação da Conta Geral do Estado (2010-2017), volvidos mais de 20 anos sem o fazer. Os parlamentares têm a obrigação de avançarem no modelo de apreciação, avaliação e aprovação do Orçamento do Estado, pese embora o facto da ausência de mecanismos e técnicas apropriados para um verdadeiro controlo financeiro das Finanças Públicas, através do parlamento santomense.

Em termos de conclusão, importa sublinhar que os últimos acontecimentos, envolvendo vários índices de corrupção, o surgimento da COVID-19, os conflitos existentes entre os grandes e pequenos Estados, nos obriga a ter um controlo parlamentar das Finanças Públicas com maior eficiência e tecnicidade, pois entende-se que uma das maiores causas da pobreza nos países em via de desenvolvimento é o chamado cancro da corrupção e a presença de um controlo fraco e muitas vezes inexistente. Eis a razão deste trabalho de pesquisa sobre o Controlo Parlamentar das Finanças Públicas, cujo objetivo principal é constituir um contributo valioso na Administração Pública santomense.

Referência Bibliográfica

- Barbosa de Melo, A., (1996), “A importância do controlo das finanças públicas no âmbito das atribuições de fiscalização da Assembleia da República” in *Seminário o Controlo Interno na Administração Pública*, IGF, Lisboa.
- Bilhim, João (1998), *Metodologia e técnicas de Avaliação. A avaliação na administração pública*, INA.
- Cadilhe, Miguel, (1997), “O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas” in *Anuário da Economia Portuguesa*.
- Carvalhal, Costa, A. Rosário torres, M. (1996), *Controlo da gestão pública*, Lisboa, Rei dos Livros.
- Costa Marques, M^a da Conceição, (2002), *Prestação de Contas no Sector Público*, Dislivro, Lisboa.
- Fontes, José (1990), *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública*, Ed. Cosmos – Assembleia da República.
- Freitas do Amaral, Diogo, (1998), “Administração Pública”, in *Dicionário do Jurídico da Administração Pública*, 1.º suplemento, Lisboa.
- Gameiro, António e Correia, Ilídio, (2002) *Sistema de Controlo interno e externo da Administração Pública sobre empego público e o controlo de efetivos”. A reinvenção da Função Pública – Da Burocracia a Gestão*, 3.º Economia INA, Lisboa.
- Gameiro, António Ribeiro (2004), *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas Em Portugal (1976-2002)*, Almeida, Coimbra.
- J.J Gomes, Canotilho, (1993), *Direito Constitucional*, 6^a Ed. Revista, Almedina, Coimbra.
- José de Sousa, Alfredo, (1998), “Controlo Externo das Finanças Públicas: O Tribunal de Contas”, in *Boletim de Ciências Económica*, FDUC, Coimbra.
- Marques Guedes, Armando, (1969), *Introdução ao estado de Direito Público*, ISCPU, Lisboa.
- Moreno, Carlos, (1997), *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro*, UAL.
- Moreno, Carlos, (1998), *Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, UAL.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, modernidade e cidadania”, em *José M. P. Leite Viegas e António Firmino da Costa (eds.), Portugal, que modernidade*, Oeiras, Celta Editora.

- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2ª. ed., Celta Editora, Oeiras.
- Mozzicafreddo, Juan e Salis Gomes, João, (2001), *Administração e política – perspectiva de reforma da administração na Europa e nos Estados Unidos*, Celta Editora, Oeiras.
- Mozzicafreddo, Juan, Salis Gomes, João e Batista, João S., (orgs), (2003), *A responsabilidade e a Cidadania na administração Pública Ética e Administração – Modernização dos serviços públicos*.
- Piçarra, Nuno, (1989), *A separação de poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*, Coimbra Editora.
- Rebelo de Sousa, Marcelo, (1992), *A Administração Pública e Direito Administrativo em Portugal*, Lisboa.
- Rompão, Ulde Maya de Carvalho (2013), *O Controlo das Finanças Públicas pelo Tribunal de contas de São Tomé e Príncipe*.
- Sá, Luís (1994), *O lugar da assembleia da República no sistema político*, ed. Caminho.
- Sousa Franco, A. L., (1996), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, no Vol. I., 4ª Ed., Almedina.
- Sousa Franco, A. L., (1996), “O Controlo Interno na Administração interna”, in Seminário *O Controlo interno da administração Pública Interna*, IGF.
- Sousa Franco, A. L., (1992), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, no Vol. I., 4ª. Ed. Almedina.
- Sousa Franco, A. L., (1993), “O Controlo da administração Pública em Portugal” in *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, Tomo I, 19/20, julho-dezembro.
- Sousa Santos, Boaventura, (2001) “Os Processos de Globalização”, in B. Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia*, ed. Afrontamento, Porto.
- Tavares, José F. F. (1998), *Tribunal de Contas, do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Tavares, José F. F. (2010), “Os Poderes de Tribunal de Contas no Sector da Saúde”, in Nazaré Cabral, Olívio Amador, Guilherme Martins (org.), *A Reforma do Setor da Saúde: uma realidade iminente?* Almedina. Tendências recentes de abordagem a reforma administrativa, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*.

- Tavares, José F. F. (2008), “Os contratos públicos e a sua fiscalização pelo Tribunal de Contas”, Separata de *Estudos de Contratação Pública (I)*, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editores.
- Tavares, José F. F., (1996), “Sistema Nacional de controlo: - Controlo interno e controlo externo”, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº. 26, julho/dezembro.
- Tavares, José F. F., (1997), *Administração, controlo, avaliação e responsabilidade, Tribunal de Contas*, Lisboa.
- Tavares, José F. F., (1999), *Linhas de Evolução do Tribunal de Contas nos últimos 25 anos*, Lisboa.
- Tavares, F.F., (1998), *Administração, fiscalização e responsabilidade*, INA, Lisboa.
- Vitorino, António, (1989), “O controlo parlamentar dos atos do governo” in M. Batista Coelho (coord.). *Portugal. O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, ICS, Lisboa.

LEGISLAÇÃO

- Lei 03/2007, de março de 2007, Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado Santomense
- Lei nº. 7/90, de 20 de setembro de 1990, DR nº. 13, constituição da República Democrática de São Tomé e príncipe
- Revisão da constituição da República Democrática de São Tomé e príncipe de 2003
- Lei nº. 7/99, de julho de 1999, Lei sobre a fiscalização prévia do tribunal de contas
- Lei nº. 8/99, de agosto de 1999, Lei sobre prestação de contas
- Legislação Parlamentar Santomense, de novembro de 2018
- Lei nº. 11/2019, de 4 de novembro de 2019, Lei Orgânica e de Processos do tribunal de Contas.
- Decreto nº. 42/2012, de 28 de dezembro de 2012, define as regras, procedimentos e calendário para o exercício de prestação de contas, mensal, trimestral e anual, conforme o estipulado nos artigos 2º., 36º., 56º., e Secção III da Lei do SAFE.
- Instrução nº. 001/2012, de 28 de dezembro de 2012, sobre a elaboração e apresentação das contas.
- Decreto nº. 44/2012, 28 de dezembro de 2012, Manual de Contabilidade aplicada a lei safe.

- Lei n.º. 5/99, de 26 de maio de 1999, Lei sobre os procedimentos no Tribunal de Contas
- Lei n.º. 3/99, de 26 maio de 1999, Lei Orgânica de Tribunal de Contas de STP
- Lei n.º. 1/2003, de 29 de janeiro de 2003, DR n.º. 2, Lei de revisão constitucional
- Lei n.º. 1/87, de 31 de dezembro 1987, DR 13, 4ª supl., precede a emenda de cap. III da constituição da República.
- Lei n.º. 2/82, de 31 de dezembro de 1982, DR. n.º. 35, aprova a constituição política do País.
- Lei n.º. 5/97, de maio de 1997, Estatuto da função pública da República democrática de São Tomé e Príncipe
- Lei n.º. 2/2018, de 5 de março de 2018, revisão a lei n.º. 5/97 Estatuto da função pública da República democrática de São Tomé e Príncipe

ENTREVISTA

As entrevistas foram realizadas pelo autor do presente trabalho com objetivo de adquirir subsídios para melhoramento da pesquisa em causa. Importa salientar, que as entrevistas foram realizadas nos meses de abril a maio do ano 2021. Salienta-se ainda, que as entrevistas foram realizadas, a Assembleia Nacional de STP e ao Tribunal de Contas de STP.

ANEXOS

I

Guião das entrevistas realizadas pelo autor do trabalho de projeto sobre o Controlo Parlamentar das Finanças Publicas em S. tome e Príncipe

Presidente da Assembleia da República – Entrevista

1. Fale um pouco sobre a evolução história do Assembleia Nacional, descrevendo também o seu verdadeiro papel e a sua importância na Administração Publica Santomense?
2. Queira por favor falar um pouco sobre o antecedente históricos do princípio do controlo parlamentar das finanças públicas em STP?
3. Descreve o controlo das finanças publicas pelo parlamento enquanto o princípio constitucional?
4. Qual é a articulação entre a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas no que toca o controlo e fiscalização das finanças públicas santomense?
5. Como é que classificaria a prestação de contas públicas em STP?
6. Quais os procedimentos do Assembleia Nacional no controlo e fiscalização das finanças públicas santomense
7. Como analisa a natureza, a extensão e os limites do conteúdo do controlo parlamentar das finanças publica?
8. Diga quais são as atribuições da Assembleia Nacional no que diz respeito a fiscalização e controlo das finanças publica?
9. Quais são os objetivos do controlo parlamentar das finanças publicas e como analisa esses mesmos objetivos?

10. Quais são os meios e os mecanismos que dispõe a Assembleia Nacional para realizar e acompanhar a atividade de fiscalização e controlo financeiro da administração pública
11. Qual a importância do referido controlo na gestão de coisa pública no contexto de administração central de estado?
12. Na sua perspectiva que modificações deveriam ser feitas para que Assembleia nacional efetivamente faça uma verdadeira fiscalização e controlo das finanças públicas?
13. No seu entender, será que os órgãos ou entidades, sobre tudo a Assembleia Nacional tem cumprido com o seu papel, no que toca a fiscalização política a execução do orçamento bem como o controlar da sua execução como está constitucionalmente consagrado?
14. Como é que classificaria a prestação de contas públicas em STP?
15. Fale um pouco sobre o controlo parlamentar financeiro – corolário do princípio de separação de poderes?
16. Qual é perspectiva de evolução do controlo parlamentar financeiro em STP?

II

Presidente do Tribunal de Contas - Entrevista

1. Fale um pouco sobre o surgimento, e a evolução história do Tribunal de Contas, descrevendo também o seu verdadeiro papel e a sua importância na Administração Pública Santomense?
2. Gostaria de saber como é feito o controle e a fiscalização de contas públicas pelo Tribunal de Contas?
3. Será que os modelos de gestão pública praticado na administração pública santomense tem facilitado o controle, a fiscalização e a prestação de contas públicas?
4. Qual é a articulação entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional no que toca o controle e fiscalização das finanças públicas santomense?
5. Quais os procedimentos do Tribunal de Contas no controle e fiscalização das finanças públicas santomense?
6. Diga qual é a contribuição do controle financeiro externo na melhoria de gestão de coisa pública na Administração Pública Santomense?
7. O Tribunal de contas de STP tem tido uma verdadeira independência na realização e cumprimento dos seus reais objetivos
8. Fale um pouco da sua visão estratégica para o Tribunal de contas, no que toca a modernização e inovação para melhoramento de controle e fiscalização das finanças publica santomense.