

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

*O Controlo Político da Execução do Orçamento do Estado:  
o processo de apreciação e votação da Conta Geral do Estado*

Alexandra Pessanha

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientador:  
Prof. Doutor Tiago Fernandes  
(Professor Catedrático do ISCTE-IUL)

Janeiro 2025





SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

*O Controlo Político da Execução do Orçamento do Estado:  
o processo de apreciação e votação da Conta Geral do Estado*

Alexandra Pessanha

Departamento de Ciência Política  
Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Pedro Adão e Silva Cardoso Pereira, Professor Auxiliar do Iscte –  
Instituto Universitário de Lisboa

Doutora Nazaré Saldanha Póvoas da Costa Cabral, Professora Associada  
com Agregação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Doutor Eduardo Manuel Hintze da Paz Ferreira, Professor Catedrático  
da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Doutor Sérgio Miguel Chilra Lagoa, Professor Associado com  
Agregação do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Tiago Luís de Matos Roma Fernandes, Professor Catedrático do  
Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

Janeiro 2025



## **RESUMO:**

A obrigação dos decisores políticos prestarem contas das decisões que tomam, responsabilizando-se pelos seus efeitos e resultados (*accountability*), constitui uma das principais dimensões qualitativas dos regimes democráticos. Nesta perspetiva, a Conta Geral do Estado (CGE) constitui um instrumento privilegiado, ao dispor do Parlamento, para fiscalizar, *a posteriori*, a atuação do Governo. A relevância que a CGE assume no contexto jurídico-político, a inexistência de literatura específica sobre esta temática, a que se alia uma certa evidência de que Parlamento não lhe vem conferindo a devida atenção, conduziu-nos à nossa pergunta de partida, que vai no sentido de saber como efetivamente evoluiu o processo de apreciação e votação da CGE nos últimos 50 anos e quais os fatores que determinaram ou condicionaram essa evolução. Indo ao encontro do que vem sendo o entendimento da literatura institucionalista, no centro da nossa reflexão está a comissão parlamentar de finanças – por se entender que o controlo político orçamental depende da existência de uma comissão parlamentar forte e bem estruturada. Para além da essencialidade de um conjunto de pré-requisitos institucionais, a eficácia real deste controlo depende da vontade política dos parlamentares. A nossa investigação teve por base os textos legais e os documentos que reproduzem os processos de análise e votação da CGE, em Plenário e em Comissão, e os pareceres do Tribunal de Contas. Se nos primeiros anos de democracia as fragilidades identificadas ao nível da capacidade parlamentar explicam a ausência e a irregularidade verificadas na fiscalização das contas do Estado, a inexistência de vontade política justificam o défice de *accountability* que continua a verificar-se.

### **Palavras-chave:**

*Accountability*

Conta Geral do Estado

Controlo político orçamental

Parlamento

## **SUMMARY:**

The obligation of policymakers to be accountable for the decisions they make, taking responsibility for their effects and outcomes (accountability), constitutes one of the key qualitative dimensions of democratic regimes. From this perspective, the General State Account (CGE) is a privileged instrument at the disposal of Parliament to oversee, retrospectively, the actions of the Government. The relevance of the CGE within the legal and political context, the lack of specific literature on this subject, and the evident lack of proper attention from Parliament have led us to our core research question: how has the process of assessing and voting on the CGE evolved over the past 50 years, and what factors have influenced or constrained this evolution. Aligning with institutionalist literature, our analysis focuses on the parliamentary finance committee—based on the understanding that effective political budgetary oversight depends on the existence of a strong and well-structured parliamentary committee. Beyond the essential institutional prerequisites that form the foundation of parliamentary oversight capacity, the actual effectiveness of this oversight depends on the political will of parliamentarians. Our research was based on legal texts and documentary sources that record the analysis and voting processes, in plenary and parliamentary finance committee, and the opinions of the Court of Auditors. While in the early years of democracy, the weaknesses identified in parliamentary capacity explain the absence and irregularity of State account oversight, the continued lack of political will justifies the accountability deficit that persists.

### **Keywords:**

*Accountability*

*General State Account*

*Parliament*

*Political Budgetary Oversight*

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Problemática: os factos e pergunta de partida</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Enquadramento teórico</b> .....	<b>5</b>
2.1. Revisão da literatura.....	5
2.2. Democracia e <i>accountability</i> .....	12
2.3. A teoria da boa governação e <i>accountability</i> .....	16
2.4. As primeiras análises empíricas sobre <i>accountability</i> orçamental.....	21
2.5. O posicionamento das organizações internacionais ante o controlo político orçamental.....	24
2.6. O controlo orçamental <i>ex post</i> em análise.....	30
<b>3. Premissas teóricas e metodologia</b> .....	<b>34</b>
<b>4. Estrutura de análise</b> .....	<b>39</b>
<b>PARTE I – OS PARLAMENTOS NACIONAIS E O CONTROLO POLÍTICO ORÇAMENTAL</b> .....	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO I – GÉNESE E RELEVÂNCIA DO CONTROLO POLÍTICO ORÇAMENTAL</b> .....	<b>42</b>
<b>1. A génese do controlo político orçamental: constitucionalismo, parlamentarismo e orçamento</b> .....	<b>42</b>
<b>2. A política orçamental no contexto das políticas públicas</b> .....	<b>45</b>
<b>3. O Parlamento e a definição da política orçamental (controlo <i>ex ante</i>)</b> .....	<b>48</b>
<b>4. O Parlamento e o controlo orçamental <i>ex post</i></b> .....	<b>49</b>
<b>5. O controlo orçamental <i>ex post</i> e o ciclo político orçamental</b> .....	<b>51</b>
<b>6. A “teoria da agência” aplicada ao controlo político orçamental <i>ex post</i></b> .....	<b>53</b>
<b>7. Os modelos de controlo político orçamental</b> .....	<b>55</b>
7.1. O modelo <i>Westminster</i> .....	55
7.2. O modelo francófono (de inspiração napoleónica) .....	59
<b>CAPÍTULO II – O CONTROLO POLÍTICO SEGUNDO O MODELO FRANCÓFONO. DO CONTROLO ORÇAMENTAL <i>EX POST</i> EM ESPECIAL</b> .....	<b>62</b>
<b>Nota introdutória</b> .....	<b>62</b>
<b>1. Enquadramento legal</b> .....	<b>62</b>
<b>2. A atividade parlamentar</b> .....	<b>63</b>
<b>3. O controlo político em França</b> .....	<b>65</b>
3.1. Evolução legal .....	65
3.2. A fiscalização das Contas do Estado.....	67
<b>4. Itália</b> .....	<b>70</b>
<b>5. Espanha</b> .....	<b>72</b>
<b>6. Grécia</b> .....	<b>74</b>

7. Nota conclusiva .....	75
<b>PARTE II – ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO PARLAMENTO E DO CONTROLO POLÍTICO ORÇAMENTAL <i>EX POST</i>...</b>	<b>78</b>
<b>CAPÍTULO I – O PARLAMENTO .....</b>	<b>78</b>
<b>1. O Parlamento na Constituição da República Portuguesa .....</b>	<b>78</b>
1.1. O Parlamento à luz do regime semipresidencialista.....	78
1.2. Deputados/grupos parlamentares e partidos políticos.....	80
1.3. A orgânica e a autonomia organizacional e funcional do Parlamento .....	81
a) O Plenário.....	82
b) O Presidente da Assembleia da República.....	82
c) A Comissão Permanente.....	82
d) Os Grupos Parlamentares .....	82
e) As comissões parlamentares.....	83
1.4. A plurifuncionalidade parlamentar.....	84
1.5. A atividade de controlo político em geral .....	85
1.6. Do controlo político orçamental <i>ex post</i> .....	87
<b>2. A organização e o funcionamento interno do Parlamento.....</b>	<b>89</b>
2.1. O Regimento da Assembleia da República .....	89
a) Do RAR de 1976 a 2007 .....	89
b) A reforma do RAR de 2007 .....	91
c) O novo Regimento da Assembleia da República (RAR n.º 1/2020, de 31 de agosto) .....	94
2.2. O RAR e o procedimento de aprovação da CGE .....	94
a) A revisão do RAR em 1985 .....	95
b) A revisão do RAR em 1993 .....	96
c) O RAR de 2007 .....	97
d) A revisão do RAR em 2010 .....	99
e) O Atual RAR .....	100
2.3. A Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (LOFAR) .....	100
a) A primeira alteração em 1993 .....	100
b) A revisão de 2003.....	101
c) A revisão de 2010.....	102
2.4. Estrutura e competências dos serviços da Assembleia da República.....	102
a) A Resolução da AR n.º 20/2004, de 16 de fevereiro.....	103
b) A Resolução da AR n.º 53/2006, de 7 de agosto.....	103
c) A Resolução da AR n.º 57/2010, de 23 de junho .....	104
d) A Resolução da AR n.º 60/2014, de 30 de junho .....	104
e) A Resolução da AR n.º 74/2018, de 30 de março .....	104
<b>3. A Lei de Enquadramento Orçamental e a CGE.....</b>	<b>105</b>
3.1. A primeira LEO: Lei n.º 64/77, de 26 de agosto.....	105
3.2. A segunda LEO: Lei n.º 40/83, de 13 de dezembro .....	107
3.3. A terceira LEO: a Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro.....	107
3.4. A quarta LEO: a Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto.....	109
a) Enquadramento jurídico-financeiro europeu.....	109
b) Traços essenciais do novo regime de controlo e prestação de contas.....	110
c) A LEO/2001 e a primeira grande revisão.....	113
d) A LEO/2001 e a crise financeira de 2008 .....	115

e) A nova disciplina orçamental e o seu impacto no controlo orçamental .....	116
3.5. A LEO em vigor: a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro .....	117
<b>CAPÍTULO II – O TRIBUNAL DE CONTAS .....</b>	<b>119</b>
<b>1. Generalidades .....</b>	<b>119</b>
<b>2. Antecedentes e evolução .....</b>	<b>120</b>
2.1. A génese do Tribunal de Contas .....	121
2.2. A reforma de 1859.....	122
2.3. A implantação da República e a extinção do Tribunal de Contas.....	122
2.4. O Tribunal de Contas durante o Estado Novo.....	123
<b>3. O Tribunal de Contas na Constituição da República de 1976 .....</b>	<b>124</b>
<b>4. A organização e o funcionamento do Tribunal à luz da Lei.....</b>	<b>126</b>
4.1. A Lei n.º 86/89, de 8 de setembro .....	127
4.2. A Lei n.º 14/96, de 8 de abril .....	128
4.3. A Lei n.º 98/97, 26 de agosto.....	128
<b>5. O Tribunal de Contas e a fiscalização da CGE .....</b>	<b>129</b>
<b>6. Nota conclusiva .....</b>	<b>133</b>
<b>CAPÍTULO III – A PRÁTICA PARLAMENTAR NO PROCESSO DE DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DA CGE.....</b>	<b>137</b>
<b>1. Evolução cronológica do processo de discussão e votação da CGE .....</b>	<b>137</b>
1.1. Ausência de fiscalização das Contas do Estado até 1990 .....	137
1.2. A “tomada” das Contas do Estado entre 1991 e 2007.....	144
1.3. A fiscalização política das CGE a partir de 2008.....	147
<b>2. O processo de fiscalização das contas do Estado. Uma análise qualitativa... 148</b>	
<b>3. O processo de apreciação e votação das CGE na V Legislatura (1987-1991) 148</b>	
3.1. Contextualização .....	148
3.2. A apreciação e votação das CGE.....	150
<b>4. O processo de apreciação e votação das CGE na VI Legislatura (1991-1995)</b>	
.....	<b>150</b>
4.1. Contextualização .....	150
4.2. A apreciação e votação da CGE/89.....	152
a) O Parecer do Tribunal de Contas.....	152
b) O relatório da Comissão de Economia, Finanças e Plano.....	154
c) O debate e votação em Plenário .....	154
<b>5. O processo de apreciação e votação das CGE durante a VII Legislatura (1995-1999).....</b>	<b>155</b>
5.1. Enquadramento.....	155
5.2. A CGE referente ao ano económico de 1996 .....	157
a) O Parecer do Tribunal de Contas.....	157
b) O Relatório da Comissão de Economia, Finanças e Plano .....	159
c) O debate e votação em Plenário .....	160
5.3. A CGE referente ao ano económico de 1997 .....	162
a) O Parecer do Tribunal de Contas.....	162
b) O Relatório da Comissão de Economia, Finanças e Plano .....	163
c) O debate e votação em Plenário .....	163

<b>6. O processo de apreciação e votação das CGE durante a VIII Legislatura (1999-2002) .....</b>	<b>165</b>
<b>7. O processo de apreciação e votação das CGE durante a IX Legislatura (2002-2005).....</b>	<b>167</b>
7.1. Contextualização .....	167
7.2. A CGE referente ao ano económico de 1999 .....	168
a) O Parecer do Tribunal de Contas.....	168
b) O relatório da Comissão de Execução Orçamental.....	170
c) O debate e votação em Plenário .....	171
7.3. A CGE referente ao ano económico de 2002 .....	173
a) O Parecer do Tribunal de Contas.....	173
b) O relatório da Comissão de Execução Orçamental.....	174
c) O debate e votação em Plenário .....	174
<b>8. O processo de apreciação e votação das CGE durante a X Legislatura (2005-2009).....</b>	<b>175</b>
8.1. Contextualização .....	175
8.2. O processo de votação das CGE 2003, 2004 e 2005 .....	178
a) Os pareceres do Tribunal de Contas.....	178
b) O relatório e parecer da Comissão de Orçamento e Finanças.....	179
c) O debate e votação em Plenário .....	179
8.3. A CGE referente ao ano económico de 2008 .....	180
a) O Parecer do Tribunal de Contas.....	180
b) O Parecer do Conselho Económico e Social (CES).....	181
c) O Parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO).....	182
d) A apreciação da Comissão de Orçamento e Finanças.....	182
e) O debate e votação em Plenário .....	182
<b>9. O processo de apreciação e votação das CGE durante a XI (2009-2011) e a XII (2011-2015) Legislaturas .....</b>	<b>183</b>
9.1. contextualização .....	183
9.2. A CGE referente ao ano económico de 2009 .....	186
a) O Parecer do Tribunal de Contas.....	186
b) O Parecer do Conselho Económico e Social (CES).....	187
c) O parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) .....	188
d) O relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.....	189
e) O debate e votação em Plenário .....	190
9.3. A CGE referente ao ano económico de 2011 .....	192
a) O parecer do Tribunal de Contas.....	192
b) O relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.....	193
c) O debate e votação em Plenário .....	194
<b>10. O processo de votação das CGE durante a XIII Legislatura (2015-2019) ..</b>	<b>195</b>
10.1. Contextualização .....	195
10.2. A CGE referente ao ano económico de 2015 .....	196
a) O Parecer do Tribunal de Contas.....	196
b) O relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa .....	197
c) O debate e votação em Plenário .....	197
10.3. A CGE referente ao ano económico de 2018 .....	198
a) O parecer do Tribunal de Contas.....	198

b) O relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa .....	199
c) O debate e votação em Plenário .....	199
<b>11. O processo de votação das CGE durante a XIV (2019-2022) e XV Legislaturas (2022-2024) .....</b>	<b>200</b>
11.1. Contextualização .....	200
11.2. A CGE referente ao ano económico de 202.....	201
a) O parecer do Tribunal de Contas.....	201
b) O relatório da Comissão de Orçamento e Finanças .....	203
c) O debate e votação em Plenário .....	203
<b>PARTE III – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>205</b>
<b>CAPÍTULO I – AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO POLÍTICA DA CGE ENTRE 1976-1990 .....</b>	<b>206</b>
<b>1. Fatores explicativos .....</b>	<b>206</b>
1.1. Deficiências organizativas e funcionais .....	206
1.2. Predomínio da função legislativa .....	207
1.3. Crise e instabilidade política .....	208
<b>2. Nota final .....</b>	<b>208</b>
<b>CAPÍTULO II – A FISCALIZAÇÃO DAS CGE ENTRE 1991 E 2007 .....</b>	<b>211</b>
<b>Nota introdutória: fatores explicativos.....</b>	<b>211</b>
<b>1. A autoridade legal da Comissão Parlamentar especializada.....</b>	<b>211</b>
1.1. O mandato da Comissão.....	211
1.2. Organização e funcionamento .....	214
1.3. Poderes da Comissão Parlamentar especializada .....	215
1.3.1. A relação da Comissão com o Governo .....	215
1.3.2. A relação da Comissão com o Tribunal de Contas.....	221
1.3.3. A relação entre a Comissão e o Plenário .....	227
<b>2. A capacidade da comissão parlamentar de finanças.....</b>	<b>229</b>
2.1. Recursos humanos .....	229
2.2. Recursos técnicos .....	233
2.3. Recursos financeiros .....	234
<b>3. O estatuto legal do Tribunal de Contas.....</b>	<b>235</b>
3.1. A independência do Tribunal de Contas .....	235
3.2. A autonomia financeira .....	236
3.3. A inexistência de um corpo técnico especialista.....	237
3.4. O acesso à informação.....	240
3.5. O fraco acolhimento das recomendações do Tribunal .....	243
3.6. O relacionamento do Tribunal de Contas com o Parlamento.....	244
<b>4. Nota final .....</b>	<b>245</b>
<b>CAPÍTULO III – A FISCALIZAÇÃO DAS CGE A PARTIR DE 2008 .....</b>	<b>249</b>
<b>Nota introdutória. Fatores explicativos .....</b>	<b>249</b>
<b>1. A autoridade legal da Comissão Parlamentar especializada.....</b>	<b>249</b>
<b>2. A relação da Comissão com o Governo .....</b>	<b>253</b>
2.1. Na segunda metade da X Legislatura (2007-2009).....	253

2.2. Nas Legislaturas seguintes .....	255
<b>3. A relação da Comissão com o Tribunal de Contas.....</b>	<b>256</b>
<b>4. A relação da Comissão com o Plenário.....</b>	<b>257</b>
<b>5. A capacidade da Comissão Parlamentar especializada .....</b>	<b>258</b>
5.1. Composição .....	258
5.2. Recursos técnicos .....	259
5.3. Recursos financeiros .....	261
<b>6. O estatuto legal do Tribunal de Contas .....</b>	<b>262</b>
6.1. A independência do Tribunal de Contas .....	263
6.2. A autonomia financeira .....	263
6.3. A existência de um corpo técnico especializado .....	265
6.4. O acesso a informação.....	267
6.5. O acolhimento das recomendações do Tribunal.....	268
6.6. O relacionamento do Tribunal com o Parlamento .....	269
<b>7. Nota final .....</b>	<b>271</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>275</b>
<b>ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>288</b>
<b>LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA .....</b>	<b>289</b>
<b>BASES DOCUMENTAIS .....</b>	<b>291</b>

## LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

APAC- Association of Public Accounts Committees  
AR – Assembleia da República  
BCE – Banco Central Europeu  
CE – Comissão Europeia  
CEF – Comissão de Economia e Finanças  
CEFC – Corpo Especial de Fiscalização e Controlo  
CEFP – Comissão de Economia, Finanças e Plano  
CEO – Comissão de Execução Orçamental  
CFP – Conselho das Finanças Públicas  
CGE – Conta Geral do Estado  
COF – Comissão de Orçamento e Finanças  
CP – Comissão Parlamentar especializada em matéria financeira  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
CSAFE – Conselho Superior da Administração Financeira do Estado  
DEO – Documento de Estratégia Orçamental  
DGCI – Direção-Geral das Contribuições e Impostos  
DGDR – Direção-Geral de Desenvolvimento Regional  
DGO – Direção-Geral do Orçamento  
DGP – Direção-Geral do Património  
DGT – Direção-Geral do Tesouro  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GAO – *Government Accountability Office*  
GOP – Grandes Opções do Plano  
INCOSAI – Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controlo  
LEO – Lei de Enquadramento Orçamental  
LEO/91 – Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro  
LEO/2001 – Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto  
LEO/2015 – Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro  
LOFAR – Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República  
LOLF – *Loi Organique relative aux Lois de Finances*  
LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas  
MIBEL – Mercado Ibérico de Eletricidade  
MTBO – *Medium Term Budgetary Objective*  
NAO – *National Audit Office*  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OMC – Organização Mundial Comércio  
OMP – Objetivo de Médio Prazo  
PAC – *Parliamentary Accounts Committee*  
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento  
PDE – Procedimento por Défice Excessivo  
PEFA – *Public Expenditure and Financial Accountability*  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIDDAC – Programa de Investimentos e Desenvolvimento da Administração Central  
POCP – Plano Oficial da Contabilidade Pública  
PPP – Parcerias Público Privadas  
PR – Presidente da República  
QPDP – Quadro Plurianual das Despesas Públicas  
RAR – Regimento da Assembleia da República  
SNS – Serviço Nacional de Saúde  
*SIX PACK* – conjunto de cinco Regulamentos e uma Diretiva europeia  
SGPS – Sociedade Gestora das Participações Sociais  
SNC – Sistema Nacional de Controlo  
TC – Tribunal de Contas  
TCUE – Tribunal de Contas da União Europeia  
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia  
UE – União Europeia  
UEM – União Económica e Monetária  
UIP – *Union Inter Parliamentary*  
UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental

## INTRODUÇÃO

Entre as funções fundamentais a cargo dos parlamentos nacionais nas democracias representativas figura o controlo político dos governos e da administração pública. Para o efeito, os parlamentos dispõem de vários instrumentos, cujo exercício poderá culminar na efetivação de responsabilidades políticas, por meio da aprovação de uma moção de censura ou da rejeição de uma moção de confiança.

A apreciação e votação da Conta Geral do Estado (CGE) constitui um desses instrumentos de controlo que tem uma vocação especial: fiscalizar a atuação financeira ou orçamental do Governo e da Administração durante um determinado ano económico, cuja desconformidade legal pode culminar no apuramento de responsabilidades. Para tanto, o Parlamento é coadjuvado pelo Tribunal de Contas que, oportunamente, elabora um relatório e emite parecer sobre a CGE, depois de fiscalizar a execução do Orçamento do Estado. Assim determina o nosso ordenamento jurídico-constitucional atual, à semelhança de outros que lhe são próximos (vg. os do Sul da Europa), o que não é inovador, uma vez que, desde o pós-guerra, que a discussão da teoria democrática se desenvolve em torno da ideia de que os governos não só devem emanar da vontade popular, como têm igualmente de prestar contas aos seus eleitores, responsabilizando-se pelos atos e omissões cometidos no exercício das suas funções (*accountability*). A realidade, porém, é controversa.

Apesar dos progressos registados comparativamente às primeiras décadas após a promulgação da Constituição da República de 1976, há uma certa evidência de que o Parlamento não confere ao processo de apreciação e votação das Contas do Estado a devida atenção (Paz Ferreira, 2020). Tal evidência surge reforçada quando comparada com a sua proatividade e empenho aquando da apreciação e votação do Orçamento do Estado.

Há quem justifique esta disparidade de comportamentos com base no argumento de que “Orçamento” e “Conta” são duas realidades distintas, não comparáveis, em que a primeira é tributária de uma importância acrescida (Nunes e Bastien). Dada a sua dimensão económica, política e jurídica, é verdade que a aprovação do Orçamento do Estado representa o momento em que se efetuam escolhas comprometedoras da ação governativa. Porém, não se pode negar a importância do controlo orçamental, através do

exame da Conta, por ser o momento em que se avalia o grau de concretização dessas escolhas.

## **1. Problemática: os factos e pergunta de partida**

É dado adquirido que nas democracias parlamentares, os parlamentos desempenham duas funções fundamentais em matéria de finanças públicas: uma é a votação do Orçamento do Estado, a outra o controlo ou fiscalização da sua execução (Imbeau e Stapenhurst, 2019).

Entre nós, depois de um longo período marcado por um regime político fortemente antiparlamentar e antipartidário (1933-1974), a promulgação da Constituição da República de 1976 marcou o início de uma nova era e, com ela, a atribuição à Assembleia da República daquelas duas funções: a aprovação e a fiscalização da execução do Orçamento do Estado (OE)<sup>1</sup>. A prática, porém, foi outra. Até 1991, o Parlamento não fiscalizou contas. Em 1985 tentou iniciar este processo, criando, em dezembro desse ano, uma comissão parlamentar eventual para a análise das contas dos anos posteriores a 1971, mas sem qualquer resultado. E a realidade é que, até 1991, o Parlamento simplesmente não apreciou contas; em junho desse ano aprovou, em poucos minutos, as contas de 1976 a 1988 e em novembro desse mesmo ano aprovou a conta de 1989.

O processo de institucionalização parlamentar poderá ser justificação para um tal comportamento se recordarmos que Portugal, à semelhança de outros países do Sul da Europa, como Espanha e Grécia, era, à época, uma democracia parlamentar recente, que começava a dar os seus primeiros passos, iniciando o seu processo de democratização com a terceira vaga (Huntington, 1991). Por isso, é compreensível por que somente após este período se pode falar na sua institucionalização e no reforço generalizado dos seus poderes (T. Tibúrcio, 2017), entre os quais se incluem os de natureza orçamental e

---

<sup>1</sup> Durante o Estado Novo a Assembleia Nacional também participava no processo de aprovação do Orçamento através da aprovação da denominada “Lei de Meios”. Tratava-se de uma Lei que se limitava a autorizar o Governo a cobrar receita e a realizar despesa, nos termos em que viesse a definir no Orçamento Geral do Estado, cuja aprovação era da sua competência. Na opinião da literatura, a Lei de Meios constituía um verdadeiro cheque em branco que a Assembleia Nacional conferia ao Governo. Sobre a centralização dos poderes orçamentais no Governo pela Constituição de 1933 e o conteúdo vago da Lei de Meios, A. L. DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 1995, pág. 343.

financeira. E a verdade é que esta evolução positiva se fez sentir na atividade de controlo parlamentar, através, designadamente, do reforço dos poderes das comissões parlamentares que, progressivamente, se afirmaram como órgãos centrais da atividade dos parlamentos modernos (T. Tibúrcio, 2017).

Foi assim que em 1991 se procedeu à criação de uma subcomissão eventual para proceder à análise da CGE/89, o que parecia representar o início de uma certa regularidade no processo de votação das contas. Porém, as contas referentes aos exercícios 1990 a 1993, 1994 e 1995, vieram a ser votadas em conjunto, depois de uma apreciação descrita como breve (Nuno Valério e al., 2001).

Ainda assim, e desde então, questiona-se se este mecanismo de controlo parlamentar sobre a ação governativa terá ganho a devida relevância. Esta nossa pergunta baseia-se num conjunto de práticas institucionalizadas, que nos levam a questionar o grau de eficácia deste instrumento de controlo. Referimo-nos, em concreto, ao distanciamento temporal entre a execução orçamental e a apreciação parlamentar da respetiva CGE, ao escasso tempo dedicado ao exame das contas, à inexistência de uma comissão parlamentar exclusivamente dedicada à fiscalização das contas ou à circunstância de ser diminuto o número de vezes que, a este propósito, o Governo tenha sido chamado a prestar esclarecimentos.

A isto acresce o facto de o Tribunal de Contas, cuja responsabilidade é fiscalizar as Contas antes mesmo de serem apreciadas e votadas pelo Parlamento, ter, por várias vezes, manifestado dificuldades na sua análise, imputando tais dificuldades à ausência de informação ou ao facto de não refletirem, de forma fidedigna, a execução orçamental, obstando a um rigoroso exame.

Além disso, constata-se que as recomendações do Tribunal, formuladas em sede de parecer, registam, por regra, um fraco grau de acolhimento, sem que o Parlamento algo tenha feito para contrariar essa tendência. A isto acrescentam as ilegalidades financeiras, indiciadas em alguns desses pareceres, que nunca obstaram à aprovação parlamentar das Contas, nem conduzido à imputação de responsabilidades.

Em contraste, reafirma-se, quando se trata de aprovar o Orçamento do Estado, o Parlamento é muito mais interventivo: a proposta de orçamento é sempre objeto de

inúmeros projetos de alteração<sup>2</sup> e alvo de uma acérrima discussão entre Governo e deputados/grupos parlamentares. Formalmente, o processo orçamental é mais longo e complexo, ocorrendo uma apresentação, discussão e votação, na generalidade, em Plenário, outra na especialidade, na comissão parlamentar de finanças, culminando com uma discussão e votação final em Plenário<sup>3</sup>. Além disso, durante o processo de discussão, em Plenário, os membros do Governo marcam todos presença, incluindo o primeiro-ministro, para esclarecimento de dúvidas ou de opções de política económica constantes da proposta orçamental em discussão. O mesmo se verifica aquando da discussão e votação que ocorre na comissão parlamentar especializada, nos termos e nas condições em que esta assim entender. E o ritual, como faz notar Jorge Fernandes, repete-se, anualmente, com todo o mediatismo que lhe é reconhecido<sup>4</sup>.

Comparativamente, nada disso se verifica quando o Governo é chamado a prestar contas do que fez (e não fez). Na fase de exame das contas, parece já não estarmos perante “*um momento capital na vida da Assembleia da República*” ou de um dos “*mais importantes em cada sessão legislativa*”<sup>5</sup>, em que os partidos políticos aproveitem para escrutinar a ação do Governo, ao ponto de se questionar, não a propósito da CGE, mas do acompanhamento da execução orçamental, se o Parlamento dispõe da capacidade institucional necessária para fiscalizar de forma eficaz a ação governativa (Jorge Fernandes, 2015).

Estas constatações conduziram-nos à nossa pergunta de partida, que vai no sentido de saber como tem evoluído o processo de apreciação e votação da CGE e quais os fatores que determinaram/condicionaram essa evolução?<sup>6</sup> Formulando a pergunta de outro modo, dispendo o Parlamento, a partir dos textos legais em vigor, de competência para assegurar

---

<sup>2</sup> A título de exemplo, observe-se a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2024, submetida a discussão e votação do Parlamento por um Governo com maioria parlamentar, que atingiu um número nunca alcançado. No conjunto, os grupos parlamentares/deputados apresentaram 1864 projetos de alteração àquela proposta. A proposta de Lei do OE para 2025 voltou a bater novo recorde: no total foram apresentadas 2100 propostas de alteração.

<sup>3</sup> Num total de 50 dias, conforme estipula o Regimento da Assembleia da República e a Lei de Enquadramento Orçamental atuais.

<sup>4</sup> Sobre a formalidade e a importância do processo de discussão e votação do Orçamento do Estado na vida da instituição parlamentar, observe-se, com mais detalhe, este autor em *O Parlamento Português*, FFMS, Lisboa, 2015, págs. 48 e segs..

<sup>5</sup> Afirmções e expressões utilizadas por Jorge Fernandes para descrever a importância do debate parlamentar sobre o Orçamento do Estado, *in Ob. Cit.*, pág. 49.

<sup>6</sup> Sublinhado nosso.

a *accountability* orçamental e escrutinar a ação orçamental do Governo, será que o vem fazendo de forma plena?

Considerando, como já sublinhámos, que só após 1991 as contas passaram a se objeto de análise e votação, o período que vamos estudar é precisamente o que decorreu entre esse ano até à atualidade (2023). Tal não significa, porém, que não procuremos ir mais atrás com o objetivo de melhor compreender a irregularidade constatada no período anterior (1976-1990).

Esta questão remete-nos para outras análises não menos relevantes, como seja a de perceber como tem evoluído esta atividade de controlo político nos países de tradição francófona que nos são mais próximos do ponto de vista geográfico, cultural e político (Espanha, Itália e Grécia). Neste conjunto, inclui-se, naturalmente, o francês, na medida em que é o modelo inspirador.

Vejamos primeiro se, e em que medida, a literatura tem estudado a temática em apreço.

## **2. Enquadramento teórico**

### **2.1. Revisão da literatura**

Quer nos orientemos pela abordagem estática (Hecló, 1972; Dye, 1972; Meny e Thoenig, 1991; Howlett e Ramesh, 2003; Heidemann, 2010), quer multicêntrica das políticas públicas (Secchi, 2010), não temos dúvidas em afirmar que o problema que nos propomos enfrentar assume dimensão pública, quer por força da natureza dos atores em questão (Parlamento, Governo e Tribunal de Contas), quer da atividade em apreço (*accountability* orçamental). E a pesquisa que fizemos permitiu concluir que esta nossa temática nunca foi objeto de análise, nem mesmo no contexto dos instrumentos clássicos ou tradicionais de controlo político. O que nos leva a considerar atual a afirmação de que, em certo sentido, muito se sabe sobre parlamentos, mas, ao mesmo tempo, muito ainda há a aprender sobre eles (Patterson, 1995). Não queremos com isto dizer que o controlo político orçamental esteja à margem do interesse das ciências. Teremos, aliás, oportunidade de demonstrar que se trata de temática que reveste interesse transversal,

sendo relevante quer no domínio da ciência política, quer das ciências jurídica e económica.

É, porém, compreensível que os primeiros estudos e os que mais marcaram a investigação sobre o parlamentarismo e respetiva atividade, tenham incidido sobre o seu processo de institucionalização e o seu papel de legislador, especialmente em períodos de consolidação democrática, perante a necessidade de estabelecer o enquadramento básico do sistema político, social e económico (T. Tibúrcio e C. Leston-Bandeira, 2023).

Entre nós, a primeira referência vai para o estudo realizado por Braga da Cruz, referente ao período 1976-1988, no qual, apoiado nas teorias sobre desenvolvimento e modernização políticas (Huntington, 1968, Polsby, 1968 e Opello, 1993), procurou avaliar o grau de institucionalização parlamentar naquele período, a partir do seu posicionamento face aos partidos políticos e da profissionalização do exercício da atividade parlamentar. Para avaliar a primeira dimensão, o autor considerou os seguintes indicadores: a influência partidária na escolha dos deputados e a relação entre partidos políticos e grupos parlamentares/deputados. A forte partidarização parlamentar que constatou, levou o autor a concluir que o Parlamento português apresentava um reduzido grau de institucionalização. Quanto ao segundo ponto – profissionalização da atividade parlamentar – os indicadores utilizados (a reeleição dos deputados; a relevância do Parlamento na carreira do deputado; o grau de centralidade do Parlamento no contexto das instituições de interesse; o perfil técnico e político do deputado), evidenciaram uma crescente profissionalização, ainda que acompanhada da tendencial centralidade da atividade partidária.

O primeiro estudo, orientado para uma compreensão holística do Parlamento português, compreendeu o período entre 1983 e 1995 e foi realizado por Cristina Leston-Bandeira (2002). Tendo por base os quadros teóricos avançados por autores de estudos parlamentares comparados (Michael Mezey, 1979, Philip Norton, 1984, Robert Peckham, 1970), a autora partiu para a sua investigação com a imagem de um Parlamento desprovido de poder, cuja atividade era dominada por um único grupo parlamentar que apoiava todas as ações governamentais (C. Leston-Bandeira, P. Magalhães, 1993). Perante uma tal realidade, colocava-se a questão de saber se, efetivamente, o Parlamento era uma instituição desprovida de poder decisório ou se a sua evolução era demonstrativa do contrário.

O estudo que Leston-Bandeira realizou permitiu colocar em evidência a diversidade de funções que os parlamentos desempenham, não sendo a de fazer leis a que define a sua importância ou influência (*policy making*). Além disso, veio demonstrar, ultrapassados os primeiros anos conturbados de implantação da democracia, que o Parlamento havia evoluído de uma instituição “orientada para a legislação”, para uma instituição “orientada para a legitimação”, em resultado de alterações estruturais que as maiorias absolutas proporcionaram, influenciando na prática parlamentar. Relevante para nós é também a conclusão de que esta evolução representou uma alteração profunda da forma de perspetivar o controlo político, que deixou de ser tido como uma *garantia da democracia* para passar a constituir *prática da democracia*. Efetivamente, como mais tarde a autora e Tiago Tibúrcio vieram recordar, durante os primeiros anos da democracia, a função de controlo foi exercida mais com o intuito de derrubar governos do que proceder ao escrutínio da sua ação<sup>7</sup>.

Esta perspetiva foi progressivamente mudando à medida que o quadro legislativo foi estabilizando, quer por via da criação de uma nova ordem jurídica nacional, quer de um quadro regulamentar próprio e adequado ao desempenho das funções parlamentares. Neste processo de mudança, Leston-Bandeira destaca o efeito do contexto político (governos maioritários), que criou as condições necessárias para alterar o quadro formal regulador da atividade parlamentar. Para o demonstrar, dá-nos o exemplo das diferentes categorizações que o Parlamento português foi objeto por Liebert (1990), seguindo a tipologia desenvolvida por Weinbaum<sup>8</sup>. Segundo aquele autor, entre 1976 e 1983 o Parlamento terá conhecido três fases distintas, de progressiva afirmação e poder, fruto das mudanças políticas e da evolução registada ao nível da sua estrutura regulamentar.

Não obstante esta evolução ter vindo a ser assinalada pela vasta literatura sobre parlamentos (Martin, Saalfeld e Strøm, 2014), escasseiam os estudos sobre controlo e responsabilização orçamental, observando-se uma certa fragmentação temática das investigações realizadas, mais direcionadas para o exame das competências de fiscalização política *lato sensu*, enquanto afirmação da legitimação parlamentar (Leston-

---

<sup>7</sup> Referimo-nos ao estudo sobre “A Assembleia da República: organização e funcionamento”, in *O Parlamento Português*, (Direção de Pedro Tavares de Almeida), Assembleia da República, Lisboa, 2023, pág. 75.

<sup>8</sup> Segundo a tipologia deste autor, são autonomizáveis cinco categorias diferentes de parlamentos: o coordenado, o subordinado, o submisso, o indeterminado e o competitivo-dominante, in “Classification and Change in Legislative Systems: with Particular Application to Iran, Turkey and Afghanistan”, in G. R. Boynton, C. L. Kim, *Legislative Systems in Developing Countries*, Durham, 1975, págs. 31 e segs..

Bandeira, 2002)<sup>9</sup>, ou como expressão da relação de confiança que deve existir entre Governo e Parlamento (A. Freire e al., 2002, Jorge Fernandes, 2015)<sup>10</sup>. Mas sempre com destaque para os clássicos instrumentos de controlo, incluindo o controlo das finanças públicas, onde o exame parlamentar das contas do Estado não teve lugar<sup>11</sup>.

Nos tempos mais recentes, o estudo dos novos instrumentos de controlo ganhou relevância, de que se destaca o exame das petições e sua eficácia (T. Tibúrcio, 2017)<sup>12</sup>. Quanto ao processo de apreciação e votação da CGE, encontramos referências a esta matéria no contexto alargado do controlo político em estudos doutorais<sup>13</sup> ou inserido em análises empíricas sobre o exercício das competências financeiras do Parlamento<sup>14</sup>.

Por seu lado, a definição da política orçamental, através da aprovação do Orçamento do Estado, foi objeto de reflexão como “estudo de caso” ilustrativo da evolução parlamentar e da dimensão de *policy-making* e de legitimação do Parlamento (Leston-Bandeira, 2002), ou, ainda, no contexto do exercício da função legislativa (Jorge Fernandes, 2015). O mesmo aconteceu ao nível da análise da atividade parlamentar, onde o processo de discussão e votação do Orçamento do Estado surge como o grande momento da vida do Parlamento<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> No seu trabalho *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*, ICS, Lisboa, 2002, a págs. 125 e segs.. Já antes a autora se havia afluado o tema em *O Impacto das Maiorias Absolutas na Atividade e Imagem do Parlamento Português*, *Análise Social*, vol. 31, 1996, págs. 151-181, e, mais tarde, in *Dissent in a Party-Based Parliament: the Portuguese Case*, *Party Politics*, vol. 15, 2009, págs. 695-713.

<sup>10</sup> O primeiro in *O Parlamento Português: uma reforma necessária*, ICS, Lisboa 2002, especialmente a págs. 72 e segs.. O segundo in *O Parlamento Português...., cit*, págs. 54-63.

<sup>11</sup> Veja-se, a este propósito, o estudo de ANTÓNIO R. GAMEIRO, *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*, Almedina, Coimbra, 2004, que também não enfrenta a problemática relativa à apreciação e votação parlamentar da CGE.

<sup>12</sup> Este autor vem aliás analisando o tema de forma sistemática, destacando-se a sua análise sobre “O Parlamento e os Cidadãos em Portugal: O Direito de Petição Antes e Depois da Troika”, no Manual de ANDRÉ FREIRE (e outros), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, ed. AR, Lisboa, 2015.

<sup>13</sup> De que é exemplo a tese de Murillo Gaspardo, sobre *O Parlamento e o Controle do Poder Político*, FDUSP, São Paulo, 2009.

<sup>14</sup> Referimo-nos à pesquisa realizada sob a coordenação de Nuno Valério sobre *As Finanças Públicas no Parlamento Português. Estudos Preliminares*, Coleção Parlamento, Ed. Afrontamento, Lisboa, 2001, em que os autores, todos oriundos do Instituto de História Económica e Política do ISEG, analisaram a discussão das matérias relativas às finanças públicas no Parlamento português, desde a I República até ao final do século passado. Sobre as contas do Estado em especial, vd. págs. 211-223.

<sup>15</sup> PEDRO VALENTE, “O Orçamento do Estado”, in *O Parlamento na Prática*, AR, Lisboa, 2008, págs. 203-234, e, ainda, A. PAULA CIPRIANO e VASCO CIPRIANO, “O Orçamento do Estado” in *Como Funciona o Parlamento*, AR, Lisboa, 2019, págs. 117-132.

Entre nós, fora deste âmbito, a atenção dos cultores da ciência política tem estado voltada para a análise do sistema eleitoral (André Freire et al., e Nuno Sampaio)<sup>16</sup>, para o processo de recrutamento parlamentar (André Freire e al.)<sup>17</sup> e, muito especialmente, para a problemática relação de confiança nas instituições políticas, que vem ocupando a literatura desde a década de setenta do século passado (Tiago Fernandes, 2019)<sup>18</sup>. Sobre a prática parlamentar, predominam as análises sobre o exercício da função legislativa, incluindo a aprovação do Orçamento do Estado como referimos, em detrimento da função de controlo orçamental<sup>19</sup>.

Os cultores da ciência jurídica têm valorizado o tema no quadro do direito constitucional e da relevância que nos regimes democráticos tem – com a separação de poderes e a autorização política parlamentar inerente ao Orçamento do Estado – o equilíbrio de poderes entre parlamentos e governos e a existência de um controlo externo e independente relativamente à Administração e ao Governo<sup>20</sup>. No domínio do direito financeiro e das finanças públicas, coloca-se o acento tónico, não tanto no estudo do Parlamento e dos poderes de controlo político *ex post* existentes<sup>21</sup>, mas nos modelos de

---

<sup>16</sup> O primeiro em *Para uma Melhoria da Representação Política: A Reforma do Sistema Eleitoral*, Ed. Sextante, Lisboa, 2006. O segundo in *O sistema Eleitoral Português – Crónica de uma Reforma Adiada*, Alêthia, Lisboa, 2009. Também Jorge Fernandes dedicou especial atenção a esta temática, in *O Parlamento...*, cit., págs. 16-28. Mais recentemente, sob a coordenação de A. Corrêa de Almeida, refira-se a obra sobre a mesma temática in *Reforma do Sistema Eleitoral em Portugal. Análises e Instrumentos para um Diálogo Urgente*, Principia Editora, Lisboa, 2019.

<sup>17</sup> In *Recrutamento Parlamentar – Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, STAPE, 2001.

<sup>18</sup> Sobre a crise de confiança nas instituições políticas nacionais e nos restantes países da Europa do Sul, vd. o estudo *Instituições Políticas e Qualidade da Democracia: Cultura Política na Europa do Sul*, coordenado por TIAGO FERNANDES, publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (2019). Entre as obras já referidas destacamos o trabalho premiado e ainda atual de ANDRÉ FREIRE e al., *O Parlamento...*, cit., págs. 133 e segs..

<sup>19</sup> Veja-se este predomínio nos estudos realizados sob a coordenação de ANA VARGAS e PEDRO VALENTE in *O Parlamento na Prática*, Assembleia da República, Lisboa, 2008, e ANA VARGAS e TERESA FONSECA, in *Como Funciona o Parlamento*, Assembleia da República, Lisboa, 2019.

<sup>20</sup> No plano do direito constitucional, a nossa referência vai para J. J. GOMES CANOTILHO, na sua obra geral sobre *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, ed. Almedina, Coimbra, 2003, especialmente no que concerne à abordagem que faz da relação fiduciária entre os órgãos de soberania e ao conceitos operativos de controlo constitucional, distinguindo o controlo primário (sobre os órgãos) e o controlo secundário (sobre os atos), e a sua conexão com a responsabilidade política como o “reverso da medalha” (págs. 577/578).

<sup>21</sup> Em rigor, os poucos escritos existentes debruçam-se sobre o controlo orçamental *ex ante*, ou seja, aquando da aprovação do OE. Sobre esta preferência, refira-se, por todos, J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, in *Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República*, Coimbra, Boletim de Ciências Económicas, vol. 30, 1987.

controlo financeiro predominantes<sup>22</sup>, com destaque para o continental-europeu onde encontramos os tribunais de contas (Sousa Franco, 1995)<sup>23</sup>, em que se evidencia a sua dimensão colaborativa junto dos parlamentos nacionais, há muito, aliás, reconhecida (Águedo de Oliveira, 1949).

Significa que, mesmo na literatura jurídica, a análise da fiscalização política orçamental se tem restringido à definição do seu quadro formal, com relevo para as possibilidades de atuação do Parlamento – que pode recusar a aprovação da CGE e responsabilizar politicamente o Governo em funções, se for o mesmo que executou o Orçamento do Estado (Nazaré da Costa Cabral e al., 2014)<sup>24</sup>, ou do Tribunal de Contas, enquanto instância cooperante no exercício dessa função parlamentar. Neste âmbito, João Ricardo Catarino merece ser referenciado, na medida em que, ao destacar a circunstância de o Parlamento não poder “tomar” a CGE sem que lhe seja remetido o parecer que sobre a mesma incumbe ao Tribunal de Contas, sublinha a ausência, por parte do Parlamento, de meios especializados que lhe permitam efetuar uma análise técnica e exaustiva das CGE, pese embora existir uma comissão especializada em matéria económica – a Comissão de Orçamento e Finanças – coadjuvada, desde 2006, pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)<sup>25</sup>.

De qualquer modo, não podemos deixar de notar o crescente interesse no controlo político, muito em resultado da perda de centralidade dos parlamentos nas democracias contemporâneas, devido, em especial, à crescente concentração de poderes no executivo (Bernard Manin, 1997), à incapacidade de governança (Colin Crouch, 2004, Runciman, 2018), às mudanças de expectativas por parte dos cidadãos (Mounk, 2018) ou às privações de poderes provocadas pelo surgimento e afirmação de organizações internacionais como a União Europeia (Rodríguez, 2011).

---

<sup>22</sup> Numa análise comparativa da importância dos tribunais de contas belga, francês e zairese no controlo da execução orçamental, vd. W. DJUNGA, *Contrôle Externe des Finances Publiques Type Latin*, Bruylant, Bruxelles, 1993.

<sup>23</sup> Nesta perspetiva a sua obra continua a ser uma referência: *Finanças Públicas*, cit., vol. I, 4ª ed., 2ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 1995, págs. 457 e segs.. De igual modo, também EDUARDO DA PAZ FERREIRA muito tem escrito sobre esta temática, de que é exemplo mais recente o seu *Ensaio de Finanças Públicas*, Almedina, Coimbra, 2020. Numa visão mais institucionalista, é igualmente relevante relembrar o contributo de CARLOS MORENO, *Finanças Públicas. Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, UAL, Lisboa, 2006.

<sup>24</sup> *In Finanças Públicas e Direito Financeiro. Noções Fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2014, pág. 417-418.

<sup>25</sup> *In Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ªed., Almedina, Coimbra, 2014, pág. 380.

Esta evolução é compreensivelmente mais visível nos regimes parlamentares do que nos regimes presidencialistas. Enquanto nos regimes parlamentares, o controlo político é uma decorrência da relação de confiança executivo-parlamento, na medida em que aquele depende da confiança política deste (Duverger, 1980), nos sistemas presidencialistas a legitimidade do executivo decorre diretamente dos cidadãos, ou seja, de um processo de eleição direta, a par do Parlamento. Por isso, nos regimes parlamentares, ou semiparlamentares, existe um incentivo natural à fiscalização política, nos regimes presidencialistas, por força do princípio da separação de poderes, o controlo político é mais complexo (J. Linz, 1990), constituindo um verdadeiro desafio (Lijphart, 1999). Por outras palavras, nos regimes parlamentares, controlo e responsabilização políticas são consequência da delegação de poderes, constituindo a forma natural de garantir que os executivos atuam de acordo com as preferências da maioria parlamentar (Strøm, 2000).

Daí a importância das comissões parlamentares e do seu fortalecimento, não apenas no contexto da divisão e especialização da função legislativa, mas, sobretudo, como instrumento ao serviço do controlo político (Norton, 2000). A sua estrutura institucional, aliada à transparência, são garantias de um controlo eficaz do executivo e das políticas públicas (David Arter, 2008). Somente quando dispõem de comissões, dotadas de poderes de supervisão, serão os parlamentos capazes de monitorizar, devidamente, a ação do executivo. Quanto à capacidade de controlo, tudo depende da sua estrutura interna, das possibilidades de acesso a recursos especializados, da disciplina partidária (Olson e Norton, 1996), mas também do enquadramento constitucional e da cultura política (P. Schmitter, 1999). O recurso a mecanismos de controlo, como perguntas, debates de urgência ou a constituição de comissões parlamentares de inquérito, depende de uma oposição forte, ou seja, de uma maioria parlamentar oposicionista (Pasquino, 2003).

Desta breve incursão releva para nós o facto de o exercício do controlo político depender da combinação de um conjunto de fatores institucionais – que passam pela existência de comissões parlamentares fortes e capazes – de fatores políticos, considerando a relevância do equilíbrio de poderes no seio do Parlamento – e da própria cultura política, isto é, da forma como os parlamentares valorizam e fazem uso dos instrumentos de controlo que têm ao seu dispor.

## 2.2. Democracia e *accountability*

Igualmente relevante para nós foi o contributo da literatura que introduziu no estudo dos regimes democráticos dimensões qualitativas (O'Donnell, 1994, Lijphart, 1999, L. Diamond e L. Morlino, 2004, entre outros). Entre tais dimensões figura a *accountability*, que veio enaltecer a obrigação de os líderes políticos eleitos prestarem contas das suas decisões políticas a instituições específicas, cuja função constitucional e legal é controlar o comportamento dos executivos.

As reflexões levadas a cabo por O'Donnell notabilizaram-se por incidirem sobre esta temática em contextos políticos afetados pelo fenómeno da corrupção, especialmente nos países da América do Sul. O'Donnell destacou-se por conceptualizar a *accountability* em duas categorias ou perspetivas distintas: a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. Nos seus estudos sobre as democracias delegadas (1994), o autor associa a *accountability* vertical à existência de mecanismos institucionais que assegurem a realização de eleições livres, justas e regulares, através das quais os eleitores têm a possibilidade de responsabilizar os governantes, premiando ou punindo comportamentos por via da prática do voto. Desta forma se assegura o exercício da democracia, enquanto se atribui aos eleitores a possibilidade de avaliar em que medida as políticas governamentais vão ao encontro das suas preferências (responsividade). Nesta sua formulação, a *accountability* vertical também abrange a comunicação social e a sociedade civil, na medida em que promovam a divulgação e o conhecimento de ações, oriundas dos poderes instituídos, contrárias ao interesse público, influenciando na responsividade dos políticos pelos eleitores.

Sem colocar em causa a essencialidade da *accountability* vertical para a governança democrática, O'Donnell veio a reconhecer que a responsividade por via dos processos eleitorais tem fragilidades, apontando para a necessidade de serem desenvolvidos mecanismos complementares. Este passo que o autor deu na evolução conceptual da *accountability* resultou da constatação de que, em muitos países, especialmente da América Latina, que se tinham tornado democracias políticas (ou poliarquias na aceção

de Robert Dahl (1989)<sup>26</sup>, continuavam sob o jugo de autoritarismos, embora assentes em eleições razoavelmente livres e justas<sup>27</sup>.

Também outros autores colocaram em evidência a *accountability vertical* enquanto instrumento de controlo ao serviço dos cidadãos para premiar ou punir os governantes, mesmo nas poliarquias institucionalizadas (Manin, Przeworski e Stokes, 1999, Maravall, 1997). Porém, também na perspetiva destes autores, os sistemas eleitorais têm limitações intrínsecas que os impedem de constituir mecanismos eficazes de responsabilização. Entre tais limitações são apontadas a natureza inadequada do voto para julgar a maioria das políticas governamentais, a circunstância de o voto ser uma ação descentralizada, o que torna impossível coordenar a sua orientação, a que acresce o défice de informação dos cidadãos, que os impede de avaliar, de forma adequada, a qualidade das decisões governamentais.

Por isso, para O'Donnell, a qualidade democrática depende da *accountability horizontal*, ou seja, da “*Existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de facto dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até “impeachment” contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas*”<sup>28</sup>.

Subjacente a esta definição está a ação de dois tipos de entidades: das que integram os poderes clássicos, onde encontramos o legislativo (parlamentos), e das que são criadas para este fim, como é o caso dos tribunais de contas e instituições congéneres. Estas últimas, segundo o autor, surgem pela constatação de que o controlo exercido pelos poderes clássicos não é suficiente, dado o carácter reativo e periódico da sua ação (1998).

Assim, para que a *accountability horizontal* seja efetiva são necessárias agências estatais, permanentes e pró-ativas, autorizadas e dispostas a fiscalizar, retificar e punir

---

<sup>26</sup> Para este autor, a poliarquia deve reunir sete atributos, a saber: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) direito de concorrer a cargos públicos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) autonomia associativa. *In Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1989.

<sup>27</sup> Vd., por todos, in *Democratic Theory and Comparative Politics*. (Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 99-004), 1999. Mas já antes havia suscitado esta questão, refletindo sobre *O Estado, a Democratização e Alguns Problemas Conceituais. Uma Visão Latino-Americana Com Uma Rápida Olhadela em Alguns Países Pós-Comunistas* (trad. de Otacílio Nunes), Novos Estudos, CEBRAP, n.º 36, julho 1993, págs. 123-145.

<sup>28</sup> *In Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, (tradução de C. Cohen e al.), Lua Nova, n.º 44, 1998, pág. 40.

ações ilícitas. Para isso, não basta ter autoridade legal. É necessário ter autonomia, dentro do respeito pelo princípio da separação de poderes, sem esquecer a importância de uma atuação em rede e articulada, na medida em que a sua efetivação depende da decisão dos poderes estatais instituídos<sup>29</sup>. Neste sentido, a *accountability* horizontal é dimensão central da governança democrática, que institucionaliza a restrição sobre o exercício do poder e autoridade do Estado (Schedler et al., 1999)<sup>30</sup>.

Leonardo Morlino igualmente defendeu que o nível de democracia depende da sua qualidade, dependendo esta de atributos procedimentais e estruturais, bem como da satisfação baseada em resultados (2004). Morlino acredita que é possível desenvolver uma estrutura padrão para avaliar a qualidade dos regimes democráticos. Entre as oito dimensões procedimentais que apresenta, identifica a *accountability* horizontal, ou seja, o dever de os líderes políticos eleitos prestarem contas das suas ações perante os cidadãos-eleitores e instituições competentes. Esta vertente da *accountability* compreende, pelo menos, três características: informação, justificação e punição ou compensação<sup>31</sup>.

Para que este sistema seja eficiente, a literatura mostrou que, para além de uma oposição política vigilante, ativa e responsável, de estruturas de intermediação de interesses como os partidos políticos, de *media* independentes, a *accountability* horizontal depende de uma rede de organizações que partilhem dos mesmos valores democráticos, entre as quais parlamentos fortes e independentes.

Mas a sua eficácia depende, não apenas da ação dos poderes institucionalizados (*balance horizontal accountability*), mas também da ação das estruturas especificamente concebidas para esse fim (*mandated horizontal accountability*). Na opinião de O'Donnell, “*as instituições mandated apresentam inúmeras vantagens sobre as balanced.*”. Uma dessas vantagens é serem proativas e regulares na prevenção e na sustação de atuações ilícitas, a que se alia a utilização de critérios profissionais, ao invés de critérios partidários ou “políticos”.

Finalmente, na sua ótica, “*essas instituições podem desenvolver capacidades que lhe permitam examinar questões complexas em matérias políticas*”. Por isso, não devem ser

---

<sup>29</sup> *Idem*, pág. 43.

<sup>30</sup> Para além de O'Donnell, também Schedler se notabilizou por procurar desenvolver o conceito, dominado pela preocupação em aproximar a *accountability* à limitação do poder estatal. Para uma visão detalhada ANDREAS SCHEDLER e al., *The Self-Restraining State: Power and Accountability*, New Democracies, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999.

<sup>31</sup> Designadamente in *The Quality of Democracy*, Journal of Democracy, vol. 15, 4, 2004, págs. 20-31.

concebidas como substitutas das *balance horizontal accountability*, mas como complemento e reforço destas últimas<sup>32</sup>.

Esta forma de abordar a importância da *accountability* interinstitucional, vem colocar em evidência as limitações da ação “vigilante” dos parlamentos, abrindo caminho à reflexão sobre o importante papel de entidades como os tribunais de contas têm no controle orçamental, por via de uma atuação em rede e cooperante com os parlamentos.

Por seu lado, Schedler identifica duas dimensões da *accountability* que se complementam: *answerability* e *enforcement*. (1999). A primeira compreende a sujeição, de todos quantos exerçam poderes políticos, a especiais exigências de transparência e motivação; a segunda corresponde à capacidade de aplicação de sanções quando incumpridos os deveres públicos. Assim, enquanto *answerability* traduz o dever de os *accountable actors* prestarem contas, informando e justificando os *accounting actors* sobre as condutas adotadas, *enforcement* envolve a aplicação de sanções. Conforme este autor enfatizou, estas duas dimensões são complementares e indissociáveis da *accountability*, porque entidades que apenas exponham comportamentos ilegais ou desviantes, sem que daí extraíam consequências, não podem ser qualificadas como *accounting actors*<sup>33</sup>.

Apesar de contundente nesta sua afirmação, Schelder acaba por flexibilizar, adotando um conceito particularmente amplo de sanção, como a simples exposição pública, permitindo, deste modo, que a ciência política possa desenvolver e atualizar outras dimensões de *accountability*. Tal foi o caso da *accountability* social, desenvolvida por Smulovitz e Peruzzoni, da *accountability* diagonal, por Pelizzo e Stapenhurst, ou da *accountability* externa, por Kroppell<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> O’Donnel, “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust” in *O’Donnel Dissonances: Democratic Critiques of Democracy*, University of Notre Dame Press, 2007, pág. 88.

<sup>33</sup> In “Conceptualizing Accountability” in ANDREAS SCHEDLER et al., *The Self-Restraining ..., cit.*, pág. 17.

<sup>34</sup> Numa visão mais aprofundada e recente das várias dimensões da *accountability*, G. PASQUINO e R. PELIZZO, *The Culture of Accountability. A Democratic Virtue*, Routledge, 2023.

### 2.3. A teoria da boa governação e *accountability*

O controlo orçamental também vem sendo analisado no contexto da boa governação<sup>35</sup>, cuja relevância foi reforçada, no início deste século, com o apelo à disciplina orçamental no contexto da união monetária e da crise económica de 2008.

Originariamente, este apelo surgiu associado à necessidade de incrementar a qualidade da gestão pública, na medida em que todos os decisores financeiros, políticos ou não, responsáveis pela definição e implementação das políticas públicas, devem pautar a sua ação não apenas em função do estrito cumprimento da lei, mas da concretização dos objetivos que presidiram à sua definição. O novo modelo de gestão pública, conhecido por *New Public Management* (NPM), de inspiração anglo-saxónica, que rapidamente se difundiu pela Europa, primeiro na Alemanha, Suíça, países nórdicos e França e só mais tarde na Europa do Sul, surgiu como resposta à necessidade de colmatar as denominadas “falhas do Estado”<sup>36</sup>, através de um modelo de governação assente nas seguintes premissas: profissionalização, *performance* gestionária, gestão empresarial orientada para os resultados, incluindo a preocupação de fazer mais com menos (*Value for Money*)<sup>37</sup>. Como fez notar Paz Ferreira, no plano político, a Comissão Europeia associou ao conceito de boa gestão, as seguintes dimensões:

“- a equidade e primado da lei na gestão e afetação dos recursos, o que implica a existência de um sistema judiciário independente e acessível a todos os cidadãos;

- a capacidade institucional para controlar os recursos do país no interesse do desenvolvimento, o que pressupõe a competência para elaborar, implementar e supervisionar políticas que correspondam às necessidades das populações;

- a transparência, que implica a responsabilização e a organização dos processos efetivos para controlar os recursos, processos abertos à apreciação pública;

---

<sup>35</sup> Sobre a origem da noção de boa governação, EDUARDO DA PAZ FERREIRA, *Valores e Interesses. Desenvolvimento Económico e Política Comunitária de Cooperação*, Almedina, Coimbra, 2004, pág. 504 e segs..

<sup>36</sup> Entre nós, J. A. OLIVEIRA ROCHA, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA, Lisboa, 2001.

<sup>37</sup> Sobre esta matéria é vasta a bibliografia existente, designadamente NAZARÉ DA COSTA CABRAL, *Programação e Decisão Orçamental. Da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica*, Almedina, Coimbra, 2008.

- a participação pública no processo de tomada de decisões, o que exige a participação da sociedade civil.”<sup>38</sup>.

Este fenómeno teve evoluções e consequências distintas no quadro das reformas burocráticas e económicas levadas a cabo nos diferentes países que a ela aderiram, algumas bens sucedidas outras nem tanto<sup>39</sup>. Não obstante, há que realçar duas consequências importantes: a de ter reforçado a necessidade de implementação de uma cultura de avaliação orientada para o desempenho, em moldes distintos das tradicionais formas de controlo orçamental (J. Salis Gomes, 1999), e aberto caminho a novas preocupações relacionadas com a credibilidade da política orçamental, o que veio a acontecer, sobretudo, com a imposição de novas regras orçamentais e a introdução da dimensão intergeracional na política orçamental.

E a verdade é que, um pouco por todo o mundo ocidental, se assistiu à incorporação nas legislações nacionais de princípios e regras particularmente vocacionados a disciplinar a decisão financeira ou orçamental, de que são exemplo os princípios da responsabilidade, da transparência, da sustentabilidade, da estabilidade orçamental ou da equidade intergeracional. Tais princípios, especialmente orientados para o incremento do desempenho orçamental, têm como destinatários os governos – responsáveis pela elaboração e organização dos orçamentos e respetiva execução – e os parlamentos, enquanto responsáveis por assegurar a *accountability*, na dupla qualidade de decisores orçamentais e de fiscalizadores da execução dessas decisões.

A questão da credibilidade, cujo objetivo último é conferir mais eficiência e eficácia à decisão político-financeira, evoluiu por razões outras que não as que estiveram na origem da *NPM*. Em rigor, como bem enquadra Peter Heller (2003), a necessidade de credibilização da gestão pública foi reforçada com a exacerbação de fatores que contribuíram para o aumento da incerteza, de que são exemplo a globalização, as alterações demográficas, as alterações climáticas, o terrorismo ou o desenvolvimento tecnológico<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Sobre as consequências da privatização da gestão pública, CARLOS MORENO, *Gestão, Controlo...*, *cit.*.

<sup>40</sup> A título de exemplo refira-se o *Fiscal Act Responsibility* na Nova Zelândia (1994), o *Charter for Budget Honesty* na Austrália (1998), o *Finance Act* no Reino Unido. Para uma visão mais completa do acolhimento que a nova disciplina orçamental teve no conjunto dos países do OCDE, vd. OECD, *Comparison of OECD Country Legal Budget Systems – An International Comparison*, vol. 4, 3, 2004.

Na Europa comunitária, a estas preocupações acresceram outras de índole estritamente económico-financeira, especialmente desde a consolidação da União Monetária (UM)<sup>41</sup>. A estabilidade da política monetária esteve na origem da imposição de políticas orçamentais sustentáveis e coordenadas em torno de objetivos macroeconómicos comuns, plasmados em programas de estabilidade plurianuais, sob a vigilância apertada e ameaça sancionatória. Tal desiderato veio intensificar as preocupações com a disciplina orçamental a curto prazo, a consolidação orçamental a médio prazo e a sustentabilidade das políticas orçamentais a longo prazo (Nazaré da Costa Cabral e al., 2014).

É neste contexto que assistimos à difusão de quadros referenciais que, em apelo da disciplina, rigor e sustentabilidade orçamentais, marcaram o discurso político-económico com a imposição das *fiscal rules*, a consolidação da programação financeira plurianual e o reforço do controlo orçamental.

Independentemente das motivações que estão na origem da sua afirmação, as *fiscal rules* viram a sua importância reforçada no contexto da crise financeira mundial (2008), que afetou particularmente a Europa<sup>42</sup>. Constituem regras financeiras, de natureza quantitativa, das quais resultam exigências no que respeita à evolução da dívida pública, do saldo orçamental e da despesa pública, impondo o cumprimento de objetivos orçamentais de médio prazo (OMP)<sup>43</sup>. Tais regras, juntamente com as regras orçamentais clássicas, passaram a condicionar a elaboração e a implementação das políticas orçamentais a médio prazo, assumindo especial relevância a gestão orçamental ao longo do ciclo económico. Por isso, a programação orçamental tornou-se uma marca inelutável dos sistemas orçamentais contemporâneos, constituindo um instrumento essencial à

---

<sup>41</sup> A preocupação em garantir coordenação das políticas orçamentais nacionais não é recente, remontando aos anos 70 do século passado. Referimo-nos ao Relatório de MacDougall (1977), um trabalho que retrata a reflexão desenvolvida por um grupo de especialistas indicados pela Comissão das Comunidades Europeias sobre o papel das finanças públicas na integração europeia, sugerindo, afinal, maior integração europeia (federalismo orçamental). Sobre o alcance e a importância deste Relatório, vd. W. E. OATES, *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Ed. Northampton, 1998. Seguindo a mesma linha de orientação, antecedendo o que viria a ser a UEM com aprovação do TUE, o Relatório Delors (1989) ficou igualmente conhecido por propugnar pela coordenação das políticas financeiras (orçamental e monetária), em alternativa ao incremento do orçamento comunitário. Sobre a importância deste Relatório, S. MICOSSI e M. BUTI, *A Moeda Única Europeia: O Papel do Euro no Processo de Integração Europeia*, Principia Publicações, Lisboa, 1998.

<sup>42</sup> Sobre a temática. vd., por todos, M. DABROWSKI e R. ESPINOZA, *The Global Financial Crisis: From US Subprime to European Sovereign Debt*, Springer International Publishing, 2015.

<sup>43</sup> Também conhecido por *Medium Term Budgetary Objective* (MTBO).

concretização do OMP. Neste contexto, coloca-se a questão de saber qual deva ser o papel dos parlamentos nacionais.

Ian Lienert<sup>44</sup> refletiu sobre esta temática, lançando um conjunto de questões, que passaram por saber:

- Em que momento do ciclo orçamental os parlamentos devem intervir?
- Que estruturas de apoio internas devem os parlamentos dispor para examinar o orçamento e os resultados orçamentais?
- Que requisitos legais e responsabilidades devem os parlamentos impor ao executivo?
- Como deve ser formalizado o envolvimento do Parlamento no processo orçamental?

Apesar das suas indagações terem por objeto central o envolvimento do Parlamento na preparação do orçamento (controlo *ex ante*), Lienert considerou igualmente relevante a definição de qual deva ser o seu papel na avaliação dos resultados. Para este autor, a boa governação e a transparência orçamental dependem do envolvimento ativo do Parlamento em todas as fases do ciclo orçamental. Ainda assim, não deixa de reconhecer o risco de deterioração da disciplina orçamental, especialmente em países onde o Parlamento tem o poder de introduzir alterações orçamentais que aumentam a despesa ou reduzem os impostos. Por isso, o seu objetivo principal foi identificar nos países da OCDE “boas práticas” que contribuam para a qualidade da sua intervenção orçamental.

Assim, em resposta à pergunta formulada em primeiro lugar, Lienert, depois de analisar os procedimentos adotados em vários países, não exclui a intervenção do Parlamento em nenhuma das fases do ciclo orçamental. Para tanto, será boa prática assegurar que lhe sejam fornecidos relatórios orçamentais adequados, a tempo de serem considerados na análise do orçamento proposto e responsabilizar o Governo após a sua execução. Para isso, será boa prática que os parlamentos tenham acesso a relatórios de execução orçamental e que as contas finais tenham formato idêntico ao orçamento, orientadas para o desempenho, se esse for o sistema orçamental adotado (2010).

Quanto à segunda questão, Lienert sublinha o papel das comissões parlamentares de finanças e a necessidade de disporem de meios técnicos para o exercício de tais funções.

---

<sup>44</sup> In *Role of the Legislature in Budget Processes*, International Monetary Fund, 2010. Já em 2005 o autor tinha refletido sobre a mesma problemática, in *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?* International Monetary Fund, 2005.

Em resposta à terceira pergunta, Lienert considera ser boa prática que os ministros e titulares de altos cargos públicos sejam obrigados a comparecer perante as comissões parlamentares de finanças para responderem a questões relativas à execução orçamental e contas.

Quanto à relação com o Auditor externo (v.g. tribunais de contas), Lienert enfatiza a importância do seu envolvimento na apreciação dos resultados orçamentais, dada a relevância que tem na votação do orçamento para o ano económico seguinte. Para isso, o relatório deve ser entregue o mais breve possível (6 meses), sendo igualmente boa prática que o Parlamento verifique o cumprimento das recomendações formuladas pelo Auditor externo.

Todas estas preocupações já haviam sido manifestadas por outros autores. Sem acesso a informação clara e detalhada (transparência orçamental), não será possível exercerem a sua ação fiscalizadora (Schick, 2002<sup>45</sup>, James et al., 2006<sup>46</sup>). Mas como assinalou Premchand (2001), a transparência orçamental não é um fim em si mesmo, mas apenas um meio que contribui para uma prestação de contas eficaz e abrangente, capaz de garantir a total responsabilidade do Governo. É também necessário que essas contas sejam auditadas por instâncias independentes, aliadas a comissões parlamentares de finanças públicas fortes (Hallenberg, Strauch e Von Hagen, 2003). Mas a verdade é que mesmo quando todas essas condições existem, as instituições encarregues de assegurar a *accountability* não têm sido eficazes. Segundo Premchand, “*a realidade é diferente da ideia*”<sup>47</sup>. Em vários países a revisão de contas no final de ano tornou-se um ritual e em alguns inexistente. Entre as causas apontadas, para além das já referidas, destaca-se o descompasso entre o Parlamento e a auditoria<sup>48</sup> e o fraco esforço de adaptação às tarefas de mudança.

Por isso, os estudos sobre a *accountability* orçamental desenvolveram-se em torno dos modelos institucionais de controlo das finanças públicas, considerando as possíveis

---

<sup>45</sup> *In Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, OECD Journal on Budgeting, 2002, pág. 22.

<sup>46</sup> *The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States* (Working Paper), 2006 (<http://hdl.handle.net/10419/82079>).

<sup>47</sup> *In Fiscal Transparency and Accountability. Idea and Reality*, (paper prepared for the workshop on Financial Management and Accountability), Rome, 2001, pág. 7.

<sup>48</sup> Segundo o autor, “*devido às diferenças de horários entre órgãos fiscalizadores e os legisladores, os relatórios produzidos pelo primeiro podem nem chegar à mesa legislativa*”, in *Transparency and Fiscal Responsibility*, 2001, pág. 15.

relações entre parlamentos e instituições superiores de controlo financeiro, que desenvolveremos adiante (o modelo Westminster, o modelo francófono e o modelo misto). Focam-se, sobretudo, no seu processo de institucionalização, na afirmação da sua independência face aos demais poderes instituídos e na importância da sua ação, que lhes foi confiada pelo próprio legislador constitucional (Molitor, 1974 e Mahieu, 1973 a propósito da constituição belga). Em suma, privilegiam o papel dos *mandated horizontal accountability*, em prejuízo dos parlamentos. Talvez por isso, as primeiras análises empíricas se tenham concentrado em avaliar o desempenho parlamentar na fase inicial do ciclo orçamental, ou seja, aquando da aprovação do Orçamento do Estado, colocando em segundo plano o controlo durante e após a sua execução.

#### **2.4. As primeiras análises empíricas sobre *accountability* orçamental**

Em 2003, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em colaboração com o Banco Mundial, realizou uma investigação emblemática sobre práticas e procedimentos orçamentais em 27 países membros da OCDE e 14 países não membros. No essencial, o questionário que realizou assentou na seguinte premissa: a de procurar avaliar o poder orçamental dos parlamentos na definição da política orçamental (controlo orçamental *ex ante*).

Ian Lienert (2005) foi o primeiro a fazer um estudo mais abrangente sobre o poder orçamental *ex ante* dos parlamentos nacionais, considerando cinco variáveis: a sua intervenção na fixação da despesa pública a médio prazo; o poder para alterar a proposta de orçamento; o prazo para discussão e votação do orçamento; o suporte técnico de que o Parlamento dispõe e a liberdade de ação do executivo durante a execução orçamental. O objetivo era perceber que tipo de combinações institucionais são indiciadoras de que o Parlamento controla a política orçamental, influenciando a sua definição e respetiva implementação<sup>49</sup>.

Também J. Wehner (2006), com base nos dados quantitativos recolhidos pela OCDE, construiu um índice para avaliar o desempenho orçamental dos parlamentos em 36 países. Nesta análise comparativa transnacional, o autor adotou uma abordagem baseada na

---

<sup>49</sup> I. LIENERT, *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?* International Monetary Fund, 2005.

avaliação da capacidade institucional do Parlamento para controlar a política orçamental, a partir das seguintes variáveis: o poder para alterar a proposta de orçamento; a existência de orçamentos reversíveis; os poderes do executivo para alterar o orçamento durante a sua execução; a duração do processo de discussão e votação da proposta de orçamento; a existência e a capacidade interventiva de comités especializados; a disponibilização de elementos informativos suficientemente esclarecedores da política orçamental proposta e respetiva execução.

Os resultados empíricos revelaram uma variação considerável entre os parlamentos em análise, oscilando entre a capacidade de escrutínio máxima do Congresso dos Estados Unidos e a capacidade mínima de nove parlamentos do modelo *Westminster*, sendo a média do *ranking* composta, essencialmente, por parlamentos europeus (incluindo o nosso). Para o autor, estas descobertas sugerem que o poder orçamental dos parlamentos (controlo *ex ante*) não é uma questão fundamental da governação democrática liberal. Para alguns é uma forma essencial de salvaguardar contra os exageros do executivo, enquanto para outros é um mito constitucional<sup>50</sup>.

Mas como J. Wehner afirmou (2006), já antes se havia desenvolvido estudos comparativos semelhantes, como foi o caso de Coombes (1976), embora estivesse em falta uma análise sistemática com base numa estrutura comum (Oppenheimer, 1983). O primeiro a fazê-lo foi Von Hagen (1992), que avaliou a intervenção dos parlamentos no processo orçamental, incluindo o poder para alterar a proposta de orçamento apresentada pelo executivo. O mesmo fez Alesina (e al., 1996) e Hallenberg, enquanto outros concentraram-se, apenas, no efeito orçamental do comportamento dos parlamentos, como foi o caso de Heller (1997).

Como se pode observar, todas estas análises incidiram sobre o controlo orçamental *ex ante*, tendo por base um cenário, apelidado por alguns, de declínio desse controlo. Tal declínio seria imputável a três fatores: (i) ao surgimento de partidos políticos disciplinadores que definem a agenda parlamentar e impõem disciplina de voto; (ii) ao crescimento da despesa pública; (iii) ao aumento de grupos de interesse e arranjos políticos corporativistas. Todos estes acontecimentos concorreram para que os

---

<sup>50</sup> Vd. in *Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*, Political Studies, vol. 54, 2006, págs. 767–785.

parlamentos se transformassem em arenas com poder para deliberar, mas com fraca capacidade de decisão (Schick, 2002)<sup>51</sup>.

Também Von Hagen (2002) manifestou grande preocupação pela desconexão existente entre o custo e o benefício das despesas públicas, ou seja, entre quem aprova a sua realização e quem dela beneficia. Essa desconexão, no seu entender, pode levar a que os eleitores procurem compensar os decisores políticos, pelo facto de terem adotado políticas que lhes sejam benéficas<sup>52</sup>. Além disso, considera-se que o ativismo parlamentar na fase de aprovação do orçamento, pode comprometer o bom desempenho orçamental, assim como a eficácia do próprio controlo *ex post*, dado o elevado envolvimento parlamentar na definição da política orçamental (Ian Lienert, 2010).

Todas estas constatações vieram colocar em evidência a necessidade de se reintegrar o poder orçamental dos parlamentos, mas em moldes distintos, ou seja, centrando a sua ação na responsabilização pelos resultados (Schick, 2002). Não obstante, atento o princípio da democracia financeira e o princípio da separação de poderes, tal reintegração não passa por se afastar o Parlamento do processo orçamental. Coloca-se, antes, a questão de saber que arranjos institucionais serão necessários para equilibrar o direito parlamentar de participar na elaboração do orçamento, sem que isso afete, negativamente, os resultados orçamentais e a sua capacidade de controlo orçamental *ex post* (A. Folscher, 2006)<sup>53</sup>.

Conforme sublinhou Lienert (2005), a grande conclusão desta literatura, que vem refletindo sobre esta problemática desde os anos 90, vai no sentido de considerar que o essencial do poder orçamental deve estar na posse do executivo, devendo disciplinar-se os poderes de intervenção do Parlamento [aos nomes já referidos juntam-se os de Stein (2006), Stapenhurst (2008), Hallerberg (2009), Filc e Scartascini (2007)]. Tal não significa que os parlamentos não devam dispor do poder de discutir e aprovar o orçamento, mas devem fazê-lo em observância da disciplina orçamental e com base na

---

<sup>51</sup> In ALLEN SCHICK, *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, OECE, 2002.

<sup>52</sup> Vários são os trabalhos do autor sobre esta temática. Vd, designadamente, *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*, em co-autoria com M. HALLERBERG E R. STRAUCH (Paper apresentado na INSEAD/CEPR Conference em Fountainebleau).

<sup>53</sup> *A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse*, OECD Journal on Budgeting, 6, n. ° 2, 2006.

avaliação de desempenho dos orçamentos dos anos anteriores (C. Santiso e M. Varea, 2013)<sup>54</sup>.

Para tanto, é importante que disponham de capacidade institucional, técnica e analítica, especialmente num contexto em que são cada vez maiores as exigências decorrentes da modernização do processo orçamental (Arizti e al. 2009; Robinson, 2012). Igualmente importante é que disponham de informação útil e credível (Stapenhurst e al., 2012).

Mas para além da relevância atribuída à informação, bem como do *timing* em que deve ser disponibilizada, a literatura manifesta preocupação com a efetiva capacidade de controlo dos parlamentos e com a disfunção existente entre estes e os órgãos de auditoria e fiscalização<sup>55</sup> (Santiso e Varea, 2013; Santos, 2015). Constatando uma clara diferenciação entre as políticas públicas decretadas pelos governos e a sua implementação nos países da América Latina e Caribe, Santos questiona por que razão o incremento da fiscalização orçamental nestes países não se traduziu numa maior responsabilização dos executivos. Mais recentemente, numa pesquisa encomendada pelo Grupo de Revisão do Processo Orçamental escocês, para auxiliar o executivo na definição de um modelo de avaliação orçamental, J. Wehner destacou a importância de se reforçar o fluxo de informação entre o Auditor e as Comissões Parlamentares (2017).

## **2.5. O posicionamento das organizações internacionais ante o controlo político orçamental**

Foi com essa preocupação que a OCDE, em 2002, alinhada com o Código de Boas Práticas adotado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998<sup>56</sup>, concebeu o “Manual de Boas Práticas” para reforçar a transparência orçamental. Baseado nas experiências recolhidas junto dos diferentes países membros, este Manual teve por objeto principal a elaboração do orçamento e o reforço da informação como forma de estimular o debate político, incluindo a discussão sobre os grandes agregados macroeconómicos. De qualquer modo, a OCDE não deixou de enaltecer o papel do Parlamento e o controlo *ex post*, ao assumir que o relatório final do ano constitui o principal documento de

---

<sup>54</sup> *Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process*, (Policy Brief), IDB, 2013.

<sup>55</sup> Sublinhado nosso.

<sup>56</sup> Objeto de atualização em 2001, 2007 e 2014, esta última na sequência da crise financeira (2007-2008).

prestação de contas do Governo, na medida em que é revelador do cumprimento do nível de receitas e despesas autorizadas pelo Parlamento aquando da aprovação do orçamento. Neste sentido, recomenda que as contas do Estado revistam formato e conteúdo semelhantes ao do orçamento, contendo informação sobre as alterações ocorridas ao longo do ano, análises comparativas da evolução das receitas e despesas em relação ao período homólogo e elementos informativos suficientes que permitam uma discussão abrangente, designadamente sobre objetivos e resultados, passivos financeiros e obrigações contingentes. Estas contas, recomenda, devem ser auditadas por órgãos de controlo independentes (v.g. tribunais de contas)<sup>57</sup>.

Em complemento, as “Melhores Práticas” da OCDE recomendam que os parlamentos procedam à análise dos relatórios de auditoria (3.3.), e disponham de recursos para analisar qualquer relatório orçamental que considerem relevante (3.4.).

No estudo comparativo que esta mesma organização realizou sobre “*Legal Framework for Budget Systems*” (2004), colocou-se em evidência a incorporação nas legislações nacionais de princípios que enfatizassem o processo orçamental *ex post*. Com esse objetivo, formularam-se dez princípios para serem incorporados nas legislações nacionais (vg. leis constitucionais, leis de enquadramento orçamental, leis orgânicas). Entre eles figura o princípio da autoridade, considerado pela OCDE o mais importante e de consagração constitucional, que compreende a repartição de poderes orçamentais entre parlamentos e governos, no qual se inclui a atribuição de poderes vitais ao órgão parlamentar. Conforme se poder ler nesse estudo, “*o órgão legislativo é supremo em assuntos sobre dinheiros públicos. No entanto, o significado da “supremacia da legislatura” em questões orçamentais precisa ser avaliado. Por norma, limita-se a significar que os representantes eleitos pelo povo têm a autoridade – exercida através da função legislativa – para: aprovar o orçamento anual (...), obrigar o executivo a elaborar relatórios sobre a execução do orçamento, para efeitos de “controlo” parlamentar*”. Considerando esta visão insuficiente, entende-se que os parlamentos, dotados da autoridade suprema e na qualidade de agente principal (teoria da agência), devem ir mais longe, especificando, por via legal, os relatórios periódicos que os executivos, enquanto agentes executantes, devem produzir. Além disso, “*o legislador deve estabelecer a exigência legal de que o seu “agente” prepare relatório(s) anual(is) sobre a execução*

---

<sup>57</sup> Sublinhado nosso.

*do orçamento após o encerramento do exercício. A lei deveria exigir que esses relatórios/contas fossem auditados por um gabinete externo ao Parlamento, o órgão (eleito) que representa os cidadãos.”*<sup>58</sup>.

Outro dos princípios destacados pela OCDE é o princípio da responsabilidade. Também este deve ter consagração legal, assumindo igual importância quer na fase *ex ante* quer *ex post*. No que respeita a esta última, a lei deve prever a informação a enviar pelo Governo ao Parlamento, uma vez executado o orçamento, considerando-se fundamental que o reporte dessa informação deva acontecer, o mais tardar, até ao limite do prazo para apresentação da proposta de orçamento para o ano económico seguinte. Em complemento, o Parlamento deve poder convocar qualquer membro do executivo para prestar esclarecimentos sobre os resultados orçamentais. A lei deve igualmente especificar o conteúdo do relatório e das contas a elaborar pelo Governo<sup>59</sup>, incluindo o relatório do auditor externo, bem como o prazo em que deve fazê-lo: “12 meses é um padrão brando (FMI, 2001b); seis meses é a “melhor” prática (OCDE, 2002a).”.

No seu Manual sobre Boa Governança (2015), a OCDE veio ainda sustentar que a intervenção do Parlamento no ciclo orçamental deve ser contínua, realçando o seu desempenho em todas as fases do ciclo.

Seguindo a mesma linha de orientação, várias outras organizações desenvolveram princípios ou padrões relevantes para avaliar a qualidade da gestão financeira pública. É o caso da *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA). Iniciada em 2001 por sete parceiros internacionais – a Comissão Europeia (CE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e os governos francês, norueguês, suíço e britânico – a PEFA começou por promover a harmonização dos critérios de avaliação da gestão financeira pública, através de uma metodologia padrão. Entre os pilares de desempenho identificados no Quadro PEFA (2016)<sup>60</sup>, o Pilar 7 (Fiscalização e Auditoria Externa) inclui um indicador sobre o escrutínio parlamentar dos relatórios de auditoria. Este indicador é mais forte nos países onde há maior pontualidade nesse escrutínio (3 meses após a sua receção), realizam audiências sobre os resultados de auditoria e formulem recomendações<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Págs. 133 e 134.

<sup>59</sup> Sublinhado nosso.

<sup>60</sup> Atualização das versões anteriores de 2005 e 2011.

<sup>61</sup> In *Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas*, EUA, 2016, pág. 86.

A crise financeira de 2008, juntamente com o ritmo lento e desigual da transparência orçamental, levou várias organizações internacionais a juntarem-se, formando a Iniciativa Global para a Transparência Orçamental em 2011, que emitiu um conjunto de Princípios de Alto Nível sobre Transparência Orçamental, Participação e Responsabilidade (2012). Entre tais princípios, num total de dez, destacam-se os que acentuam a necessidade de os parlamentos serem dotados de autoridade, recursos e informações para efetivamente responsabilizar os executivos pelo uso dos recursos públicos (Princípio 8), e o que destaca a independência da Instituição Suprema de Auditoria face ao executivo, incluindo o acesso a informação e recursos apropriados para auditar e relatar, publicamente, a gestão orçamental (Princípio 9).

Seguindo a mesma linha de orientação, em 2015, a OCDE adotou a Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamental, especificando um conjunto de 10 princípios sobre boa governança. Entre tais princípios destaca-se, no que toca ao controlo orçamental, o papel da Instituição Superior de Controlo (ou tribunal de contas) na avaliação da qualidade da gestão pública, quer ao nível da auditoria quer das Contas do Estado (OCDE, 2015, Princípio 10).

Por último, mas talvez a mais importante, sublinhe-se o contributo da *Union Inter Parliamentary* (UIP)<sup>62</sup>, uma organização global de parlamentos nacionais, cuja missão é promover a governança democrática, instituições e valores, trabalhando com parlamentos e parlamentares para articular e responder às necessidades e aspirações da sociedade. Tendo presente esta sua missão, a UIP concebeu uma ferramenta abrangente, com base em 25 indicadores de autoavaliação, projetados para auxiliar os parlamentos na avaliação da sua capacidade e prática à luz dos padrões democráticos estabelecidos: instituições eficazes, responsáveis, transparentes, capazes de assegurar uma decisão responsiva, inclusiva e participativa.

Entre os 25 indicadores que concebeu, figura o papel do Parlamento no orçamento, cuja avaliação deve ter em conta as seguintes dimensões: 1) A supervisão durante o ano e *ex post*; 2) O Comitê de Contas Públicas; 3) O suporte especializado; 4) A Instituição Suprema de Auditoria; 5) A autonomia orçamental.

---

<sup>62</sup> Fundada em 1889 com um pequeno grupo de parlamentos, a UIP conta, atualmente, com 181 membros e 15 associados.

Com base numa análise comparativa global, o controlo durante o ano e *ex post* passa por assegurar:

- A existência de um quadro legal que preveja o controlo orçamental durante e findo o ano económico, através de comissões parlamentares permanentes, como as comissões de finanças ou os *Public Accounts Committees* (PAC)<sup>63</sup>;
- Que todas as entidades financiadas pelo orçamento sejam obrigadas a prestar contas ao Parlamento sobre as despesas realizadas e os resultados orçamentais, através de relatórios regulares e abrangentes;
- Que as comissões parlamentares competentes investiguem, com carácter sistemático, as despesas e os resultados orçamentais. Para isso, devem ter o direito de receber as informações necessárias para um controlo *ex post* eficaz;
- O regimento interno do Parlamento deve permitir que os resultados orçamentais sejam submetidos a discussão e debate no Parlamento de forma regular, incluindo oportunidades para a oposição e/ou partidos minoritários.

Significa que, na prática, o escrutínio orçamental e o debate dos resultados orçamentais devem ser regulares e significativos, com ampla participação dos parlamentares.

Por seu lado, a avaliação do Comité das Contas Públicas, deve basear-se nos seguintes critérios:

- Na sua consagração legal como o principal órgão parlamentar de controlo orçamental;
- No regimento interno do Parlamento, que deve exigir que os partidos de oposição e/ou minoritários estejam proporcionalmente representados ao nível da sua composição, devendo, idealmente, ser presidido por um membro desses partidos;
- Na autoridade do PAC para exigir que entidades financiadas pelo orçamento forneçam registos e informações sobre os seus orçamentos e respetivo desempenho. Essas informações devem ser facilmente acessíveis;
- Nos recursos que devem estar ao dispor do PAC, para exercer seu mandato em nome do Parlamento.

---

<sup>63</sup> Ou Comité das Contas Públicas (CCP).

Se assim for, o PAC tem um papel ativo no escrutínio do orçamento: informa regularmente o Parlamento e o público sobre os resultados do seu escrutínio orçamental.

A dimensão “suporte especializado”, passa por verificar se:

- O Parlamento tem um gabinete de orçamento parlamentar ou outro serviço de apoio especializado que dispõe de financiamento e experiência suficientes para fornecer apoio e aconselhamento em questões orçamentais;
- O Parlamento interage rotineiramente com fontes externas de conhecimento especializado ao longo do ciclo orçamental, com o objetivo de perceber em que medida o orçamento impacta com os diferentes grupos na sociedade;
- Os parlamentares têm acesso a formação especializada.

Em caso afirmativo, significa que os parlamentares estão bem equipados para exercer as suas competências orçamentais e têm acesso a uma ampla gama de fontes, internas e externas, de conhecimento e aconselhamento sobre questões orçamentais.

A dimensão “Instituição Suprema de Auditoria”, passa por assegurar que:

- O quadro legal fornece a base para a existência de SAI’s independentes do executivo e das entidades auditadas;
- Os membros da SAI gozam de independência em termos de nomeação e cessação de cargos e são pessoas íntegras e competentes;
- A SAI tem acesso às entidades que audita, incluindo registos e documentos, e poder para exigir resposta às suas recomendações;
- A SAI tem o financiamento e a equipa de especialistas necessários para executar as suas funções de auditoria;
- O Parlamento e a SAI têm um relacionamento especial, legalmente definido e funcional. A SAI é legalmente obrigada a reportar, com regularidade, ao Parlamento e ao público.

Na prática, a SAI é independente, conduz o seu trabalho de auditoria minuciosamente e reporta regularmente ao Parlamento e ao público. O Parlamento examina sistematicamente os relatórios da SAI e toma as medidas necessárias sobre as suas descobertas e recomendações.

Por fim, a autonomia orçamental, passa por:

- O orçamento do Parlamento ser claramente separado do orçamento do Governo;
- O parlamento tem autoridade para debater e aprovar seu orçamento e é o único responsável pela sua gestão;
- O orçamento fornece ao Parlamento os recursos necessários para financiar as suas despesas;
- A gestão do orçamento parlamentar está sujeita a escrutínio regular, por meio de auditorias, internas ou externas, independentes do executivo.

## **2.6. O controlo orçamental *ex post* em análise**

Foi no decurso das últimas décadas que surgiu o interesse em avaliar o desempenho dos parlamentos depois de executado o orçamento. Referimo-nos, em especial, aos estudos de Stapenhurst (2011), de Griglio (2013), de Pelizzo, Stapenhurst (2012) e Stapenhurst al. (2014)<sup>64</sup>, de Stapenhurst e Larson (2018) e, mais recentemente, de Stapenhurst e al. (2022). Deles se destaca o sucesso do modelo anglo-saxónico, imputando-se tal sucesso à existência no Reino-Unido de uma forte comissão de finanças, que tem como única competência fiscalizar as contas do Estado (Griglio). Estes estudos empíricos também revelaram existir relação direta entre a atividade de controlo e o desenvolvimento económico, por um lado, a maturidade e o nível de corrupção existente, por outro. Por isso, quando analisada a sua eficácia noutros países, designadamente em pequenos países ou em desenvolvimento, as pesquisas efetuadas identificaram três fatores que afetam o desempenho destas comissões parlamentares: a oportunidade, a capacidade e a motivação<sup>65</sup>.

A oportunidade refere-se a fatores institucionais, como a autoridade legal da comissão parlamentar, a adequação do seu mandato aos recursos humanos existentes, a relação com o Auditor parlamentar (leia-se, no nosso caso, Tribunal de Contas), e o grau

---

<sup>64</sup> Outras análises empíricas comparativas foram anteriormente desenvolvidas em torno desta temática. A primeira referência é atribuída a David McGee, neozelandês que, sob os auspícios da Associação Parlamentar da Commonwealth, realizou um inquérito dirigido a 70 Parlamentos membros desta Associação, com o intuito de avaliar o seu desempenho (McGee, 2002). Com a mesma pretensão, o Banco Mundial realizou o seu primeiro inquérito junto de 52 Parlamentos na Ásia, Oceânia, Canadá e Reino-Unido (2002), tendo realizado um segundo em 2009, contemplando mais 58 Parlamentos, nacionais e subnacionais, de países igualmente pertencentes à Commonwealth.

<sup>65</sup> Sublinhado nosso.

de independência deste último. Por seu lado, a capacidade refere-se aos recursos humanos, financeiros e materiais que afetam o exercício da sua atividade, aferida a partir da aptidão dos seus membros e dos recursos disponíveis para contratar especialistas e promover formação técnica. A motivação, ou seja, a vontade em cumprir eficazmente a função de controlo, pode ser influenciada pela orientação partidária do presidente da comissão, pela representatividade governativa e pela vontade política.

Para colmatar a lacuna existente em matéria de estudos empíricos sobre o modelo de controlo orçamental francófono, Imbeau e Stapenhurst empreenderam uma análise empírica semelhante, considerando o exercício do controlo parlamentar em 30 países que partilham deste mesmo modelo (2019)<sup>66</sup>. Partindo da teoria de que a relação parlamento-executivo corresponde a uma relação de agência (teoria da agência), os autores conceberam um questionário de 96 perguntas, adaptado do que havia sido realizado pelo Banco Mundial em 2009 aos Comitês das Contas Públicas dos parlamentos dos países da Commonwealth, considerando três dimensões: (i) a capacidade de controlo decorrente dos textos legais; (ii) a eficácia real do controlo a partir da prática parlamentar; (iii) os recursos humanos e financeiros disponíveis. O objetivo foi testar as diferenças existentes entre os dois modelos, com o intuito de identificar os fatores explicativos de tais diferenças e responder às seguintes questões: 1) Em que medida o modelo francófono difere do modelo da Commonwealth? 2) Que relevância tem a tradição civilística, dominante nos países francófonos, ao nível da capacidade de controlo? 3) Que influência tem a capacidade de controlo sobre o fenómeno da corrupção?

Uma das primeiras observações que os autores destacam reside no facto de a literatura existente se dedicar, em especial, ao estudo do sistema de controlo dos países da Commonwealth, influenciados pelo prestígio de que gozam os Comitês de Contas Públicas (CCP) típicos deste sistema. A este propósito, recordam as palavras de Ongaro (2008) quando afirmou ser “*surpreendente que a literatura internacional sobre as reformas da administração pública tenham dado pouca atenção a um certo número de países – como a França, a Grécia, a Itália, Portugal e Espanha – que colocaram em prática processos importantes de mudança política, institucional e administrativa nos últimos anos. Significa que toda uma tradição administrativa– a tradição napoleónica –*

---

<sup>66</sup> Os países do Sul da Europa não foram considerados neste estudo. Para mais pormenores, vd. L. M. IMBEAU e R. STAPENHURST, *Le Contrôle Parlementaire des Finances Publiques Dans Les Pays de La Francophonie*, Presses de L’Université Laval, Quebec, 2019.

*tem estado sub-representada nos estudos comparados da administração pública*”, sub-representação esta que se estendeu aos estudos sobre os parlamentos nos países em desenvolvimento e nas democracias emergentes (Barkan, 2008).

De qualquer modo, os resultados apontam para a inexistência de diferenças significativas entre os dois modelos em estudo, quando comparados os instrumentos de controlo ao seu dispor. Não obstante, os resultados obtidos a partir dos índices definidos para analisar a capacidade de controlo segundo os estatutos, as práticas e os recursos, dão conta de diferenças, resultantes, no essencial, das diferentes tradições jurídicas e, sobretudo, da aptidão dos parlamentares para o exercício de tais funções, na medida em que não dispõem de conhecimentos aprofundados sobre o mundo complexo das finanças públicas. Os documentos orçamentais, afirmam, “*são redigidos por especialistas e não são verdadeiramente compreensíveis, a não ser por observadores atentos*”<sup>67</sup>. Significa que o parlamentar que integre uma comissão de finanças públicas sem a preparação técnica adequada, precisará de tempo para a adquirir, o que não é compatível com a duração do seu mandato. Em jeito de conclusão sublinham: o quadro legal, as práticas e os recursos não são suficientes para ultrapassar a fraca capacidade dos deputados para exercerem o controlo orçamental *ex post*.

Por fim, em resposta à terceira pergunta, as análises estatísticas demonstraram que nos países onde a capacidade de controlo é maior, o fenómeno da corrupção tende a ser menor.

Ancorados à ideia de que a *accountability* é pedra angular da boa governação (Lindberg, 2013) e pilar fundamental da democracia (O’Donnell, 1998), em 2017 Mechkova, Luhrmann e Lindberg realizaram um estudo sobre a evolução da *accountability* nas suas diferentes dimensões, considerando as relações sequenciais entre si, em 173 países, desde 1900 até ao presente, com o novo conjunto de dados *V-Dem* (Coppedge et al. 2015). Numa perspetiva de longo prazo, este estudo veio demonstrar que a consolidação, de *iure e de facto*, da *accountability* vertical precede as outras formas de *accountability*, o que significa que a evolução da *accountability* horizontal, onde se situa o controlo parlamentar, somente ocorre depois de consolidada a *accountability* vertical. Além disso, os padrões históricos demonstraram existir diferenças temporalmente significativas entre a definição legal da *accountability* e a sua efetivação.

---

<sup>67</sup> *Idem*, pág. 109.

Por isso, a questão não está apenas em saber como evoluiu o quadro legal em que o Parlamento se vem movendo, mas na análise empírica de como vem exercendo os poderes de *accountability* de que se encontra investido. Recorde-se que estas dimensões de análise não são novas, tendo sido consideradas em muitos dos estudos analíticos sobre o exercício da atividade parlamentar, como demonstrámos na revisão da literatura que fizemos. A diferença é que têm sido perspectivadas para testar a capacidade de *policy making* dos parlamentos (Leston-Bandeira, 2002), ou o seu grau de institucionalização.

De qualquer modo, a base conceptual utilizada por estes autores continua a ser importante para estruturar qualquer que seja o estudo a empreender sobre a atividade parlamentar. E isto é tanto mais verdade quando bem sabemos que, apesar de o Parlamento já contar com meio século de existência, integrado há muito entre os parlamentos democráticos consolidados (Leston-Bandeira e Onâte, 2008), as instituições, apesar de permeáveis às mudanças – não apenas às que possam ocorrer ao nível do seu quadro legal de referência, mas às que resultam do conjunto da legislação que o complementa e desenvolve, como é o caso das leis regimentais ou das que definem a respetiva orgânica e funcionamento – são culturalmente resistentes a essa mudança.

Disto mesmo nos dá conta a análise comparativa que S. Fish e M. Kroenig (2009)<sup>68</sup> fizeram acerca do poder das instituições parlamentares de cerca de duzentos países, com pelo menos meio milhão de habitantes. Esta análise foi realizada tendo por base um índice estatístico constituído por trinta e dois indicadores, organizados em torno de quatro áreas de atividade parlamentar: a sua influência sobre o executivo, a sua autonomia institucional, os seus poderes específicos e a sua capacidade institucional. Com base em apenas fontes formais (enquadramento jurídico-constitucional) e opinião de peritos, concluíram que o Parlamento português apresentava, considerando o contexto político em que se insere, um fraco grau de autonomia institucional, alcançando um score de 63 pontos em 100. Ainda que limitada, porque assente apenas na legislação e na opinião de peritos, os investigadores concluíram, na parte que ora nos interessa, que a sua capacidade institucional é prejudicada pela ausência de suporte técnico adequado<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> *The Handbook of National Legislatures. A Global Survey*, Cambridge University Press, 2009.

<sup>69</sup> *Idem*, pág. 545.

### 3. Premissas teóricas e metodologia

Chegados aqui, importa perceber como vamos responder à nossa pergunta de partida.

Os ensinamentos que recolhemos da literatura e do trabalho desenvolvido por organizações internacionais de referência (especialmente da OCDE), ajudou-nos a perceber as premissas em que deve assentar um sistema de controlo político orçamental *ex post*, assim como o seu importante contributo para a *accountability* horizontal e a qualidade da democracia.

Percebemos igualmente que são de diversa ordem e natureza os fatores que podem influir no desempenho do Parlamento. Numa perspetiva institucionalista, as normas e os procedimentos dominantes têm uma influência decisiva no comportamento dos atores (Norris, 1996). São as normas, as práticas e os recursos que ampliam ou limitam a ação dos atores, tornando-os mais ou menos capazes (J. G. March e J. P. Olson, 2006). Aliás, todos os índices que foram construídos para analisar o poder orçamental dos parlamentos, basearam-se na avaliação da sua capacidade institucional de controlo, considerando a essencialidade de um conjunto de pré-requisitos institucionais, incluindo a sua autoridade, a sua dimensão organizacional e os seus poderes de ação (v.g. Ian Lienert (2005) J. Wehner, 2006).

No centro destas reflexões está o papel da comissão parlamentar de finanças públicas, o que é compreensível à luz do que vem sendo o entendimento dominante da literatura. Se um sistema de comissões desenvolvido é condição essencial para que o Parlamento possa influir na definição das políticas públicas (Mattson e Strøm, 1995), na medida em que, ao permitirem a divisão do trabalho parlamentar, facilitam a especialização e o desenvolvimento da “perícia legislativa” (Mezey, 1979), tais benefícios são igualmente cruciais no exercício da fiscalização política, onde se deve ter por incluído o controlo das contas públicas.

Por isso, parafraseando Jorge Fernandes (2015), é dado adquirido que o exercício do controlo político orçamental depende de um conjunto de “condições institucionais”, que passam pela existência de uma comissão parlamentar de finanças forte e bem estruturada, estruturas de apoio adequadas e capacidade financeira<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Sublinhado nosso.

A primeira condição depende do seu estatuto legal, mais concretamente, dos poderes que dispõe para requerer informações, convocar entidades externas e obrigar os membros do Governo a comparecer perante a Comissão.

Quanto à segunda condição, as estruturas de apoio são adequadas na medida em que sejam capazes de dotar as comissões parlamentares de informação atualizada sobre a execução orçamental, uma vez que os deputados não têm conhecimentos técnicos suficientes que lhes permita formular uma opinião fundamentada sobre a matéria.

No que respeita à capacidade financeira, será visível se a comissão puder dotar-se de condições materiais que lhe permitam exercer a sua função (gabinetes individuais, salas de trabalho) e técnicas, como o recurso a peritos externos quando necessário e/ou a promoção de formação interna.

Também Imbeau e Stapenhurst (2019), no estudo comparativo que fizeram em 30 países da francofonia, colocaram as comissões de finanças no centro da sua análise, considerando três dimensões:

- 1) Os seus estatutos, para perceber em que medida as regras que definem a sua composição e funcionamento lhe conferem capacidade para exercer esta sua função;
- 2) A sua atuação, para captar em que medida fazem uso dessa capacidade;
- 3) Os recursos de que dispõem, a fim de perceber se reúnem as condições necessárias para exercer o controlo orçamental<sup>71</sup>.

Enquanto a primeira e a terceira dimensões são variáveis e institucionais e formais, que têm por base os dispositivos legais e regimentos internos, a segunda dimensão, embora de natureza também institucional, aponta para a consideração de critérios qualitativos, adequados a aferir do comprometimento dos parlamentares no exercício desta sua função (L. Massicotte, 2019).

Esta análise qualitativa vai ao encontro do que Pelizzo e Stapenhurst (2012) haviam já sugerido. Mais do que capacidade de controlo, o importante é a eficácia real desse controlo, ou seja, da vontade política do Parlamento e dos deputados em fazer uso dessa capacidade. No projeto de investigação que realizou em 2022, Stapenhurst, juntamente com Stephen Twing, claramente assumiu que, para além do contexto institucional e

---

<sup>71</sup> *Handbook ... cit.*, pág. 43.

organizacional, a motivação é também um fator que pode afetar o desempenho das comissões parlamentares de finanças. Em seu entender, trata-se de um elemento voluntarista e humano, que pode ser moldado pela liderança da Comissão, pela representação partidária e pela vontade política<sup>72</sup>.

Mas se a análise de tais “condições” é importante, não menos importante é perceber em que medida o contexto político (maiorias absolutas – monopartidárias ou pluripartidárias – e governos minoritários), impacta na organização e funcionamento das comissões parlamentares. De facto, é dado adquirido que a relação entre o Parlamento e o Governo não é linear, sendo certo que o grau de autonomia daquele órgão tende a esbater-se em governos com maioria parlamentar, ao ponto de se falar de uma fusão *de facto* entre ambos (Jorge Fernandes, 2015). Diferentemente, no caso de governos minoritários, o Parlamento vê a sua posição reforçada, por via de uma oposição mais ativa, firme e com capacidade negocial (T. Tibúrcio, Leston-Bandeira, 2023).

Igualmente relevante é o papel do “Auditor” e a sua relação com o Parlamento (Stapenhurst e S. Twing, 2022). Entre nós, o Tribunal de Contas tem o dever legal de fiscalizar a execução orçamental – através da realização de auditorias e de outras ações de fiscalização específicas –, produzir relatórios e emitir pareceres sobre as CGE, em cumprimento da função que lhe foi atribuída de cooperar com o Parlamento no respetivo processo de apreciação e votação. Deste modo, o Tribunal é também ator no processo de *accountability* orçamental, mas com especial competência técnica em matéria de finanças públicas, o que assume particular importância, dada a dificuldade dos deputados em conciliarem o seu perfil político com a tecnicidade que lhes é exigida (como assinalou Max Weber). Importa, por isso, analisar o estatuto legal do Tribunal de Contas e a sua interação com o Parlamento. O objetivo será perceber em que medida a ação fiscalizadora do Tribunal tem contribuído para o exercício da função de controlo político orçamental.

Deste modo, com base na literatura e estudos referidos, em especial das dimensões de análise concebidas por Stapenhurst e evidenciadas pela União Internacional de Parlamentos, apresentamos a seguir as dimensões que consideramos importantes para o nosso estudo, indicando, em cada uma delas, os elementos de análise.

---

<sup>72</sup> *Handbook on Parliamentary Financial Oversight Adapting Pac Best Practices to Legislatures in Small Jurisdictions*, McGrill, 2022.

Assim, considerando que o controlo político durante e após a execução orçamental é uma das dimensões qualitativas da democracia (O'Donnell, 1994), o qual depende da prestação de contas, da existência de uma comissão parlamentar especializada atuante, do acesso a informação fiável e credível e da discussão e debate em Plenário, de modo a garantir a participação de todos os parlamentares, considerando que o Tribunal de Contas é também ator fundamental no processo de tomada das contas do Estado, a nossa análise desenvolve-se em torno das seguintes dimensões e critérios de análise:

**1) A autoridade legal da Comissão Parlamentar, considerando:**

- O seu mandato e a afirmação como órgão político especializado no controlo das contas do Estado;
- A sua organização e funcionamento, incluindo o papel do Presidente, a programação da atividade e o processo de formação da decisão (maioria/unanimidade);
- Os poderes de que dispõe:
  - Na sua relação com o executivo (solicitar informações, convocar para prestar esclarecimentos, formular propostas e recomendações e verificar o seu cumprimento, propor a não aprovação da CGE, suscitar a aplicação de sanções);
  - Na sua relação com o Plenário (formulação de propostas/recomendações);
  - Na sua relação com o Tribunal de Contas (solicitar informações escritas e presenciais, auditorias específicas).

**2) A capacidade da Comissão Parlamentar, considerando:**

- Os recursos humanos, ou seja, a sua composição (representatividade dos grupos parlamentares e a assunção da presidência);
- Os recursos técnicos: a formação, os serviços de apoio interno, o recurso a peritos externos e o contributo das outras comissões parlamentares;
- Os recursos financeiros: orçamento próprio (autonomizado do orçamento do Governo), participação na elaboração do seu orçamento e grau de autonomia de gestão.

**3) A autoridade legal do Tribunal de Contas, considerando:**

- A sua independência face ao executivo e demais entidades sujeitas à sua jurisdição;
  - O processo de nomeação dos Juízes;
  - O acesso a informação;
  - O acompanhamento das suas recomendações;
  - O modo de financiamento;
  - A titularidade de um corpo de especialistas adequado a executar as suas funções;
  - O relacionamento com o Parlamento (reporte regular e atempado das suas ações de fiscalização, resposta aos pedidos da comissão parlamentar).
- 4) **A motivação dos parlamentares**, ou seja, o seu comprometimento no processo de apreciação e votação das contas. Neste âmbito, o exercício da atividade parlamentar, à luz da autoridade legal e da sua capacidade, permitirá aferir do grau de motivação dos parlamentares, a partir:
- Da relação com o Plenário (recomendações/propostas para resolução de problemas identificados);
  - Da relação com o Tribunal de Contas, com base na relevância dada ao parecer sobre a CGE (grau de acolhimento das suas conclusões e recomendações e o seguimento dado à identificação de infrações e irregularidades financeiras; solicitação de informações e auditorias específicas);
  - Da relação com o Governo (convocação, acompanhamento das recomendações);
  - Do recurso a peritos externos/entidades especializadas em matérias financeiras.

Todas estas dimensões são analisadas tendo por base as legislaturas que marcaram a atividade parlamentar no período em referência, incluindo as relativas a períodos cuja relevância económica poderá ter influído na atuação do Parlamento.

A nossa investigação tem por base os textos legais, ou seja, a Constituição da República e legislação complementar relevante, incluindo as alterações legislativas que ocorreram no período considerado, com o objetivo de observar a evolução do estatuto legal do Parlamento, da comissão parlamentar especializada em matéria financeira e do

Tribunal de Contas, ao longo do último meio século. Em seguida, analisamos a atividade parlamentar, com o objetivo de perceber, empiricamente, como vem o Parlamento exercendo a fiscalização orçamental, tendo por base os fatores e indicadores que acabámos de identificar.

Para tanto, tornam-se fundamentais as bases documentais que reproduzem os processos de discussão e votação das Contas do Estado em Plenário, os trabalhos da comissão parlamentar especializada, os pareceres do Tribunal de Contas, incluindo os respetivos processos de audição, os relatórios analíticos produzidos pelos serviços de apoio (como é o caso da UTAO) e por entidades externas (vg. o Comité Económico e Social).

#### **4. Estrutura de análise**

A análise que vamos realizar concretiza-se em três Partes. Na primeira, colocamos em evidência a relevância do nosso tema e as razões que nos levam a estudá-lo. Em seguida, a partir dos modelos de controlo político orçamental *ex post* existentes, identificamos o padrão de comportamento dos parlamentos do Sul da Europa, quer do ponto de vista legal quer da sua *praxis* (França, Espanha, Itália, Grécia).

A segunda parte, inteiramente dedicada ao parlamento português, começamos por posicioná-lo no contexto político-institucional nacional e traçar a sua evolução e do controlo político orçamental à luz da Lei.

Segue-se uma análise da atividade parlamentar no processo de votação das Contas do Estado nas três dimensões identificadas no ponto anterior. Nesta análise, consideramos, em especial, os processos de apreciação e votação das CGE referentes a exercícios orçamentais que se seguiram a reformas legislativas e institucionais com potencial para impactar no controlo político orçamental, os que sejam ilustrativos das diferentes composições parlamentares (governos com maioria parlamentar, governos minoritários e governos coligados), assim como o contexto económico-financeiro (consolidação da união monetária, crise financeira de 2008 e, em consequência, as exigências em matéria de disciplina orçamental).

Assim, a nossa análise percorrerá todas as legislaturas, começando na V Legislatura, em que ocorreu a primeira discussão e votação da CGE de forma individualizada (1989)

e terminará na XV Legislatura, elegendo-se, entre elas, os seguintes processos de prestação de contas:

- Para perceber o impacto das reformas legislativas e regimentais, os processos de votação antes e depois reforma de 2007 e da criação da UTAO;
- Para avaliar o impacto do contexto político, analisámos os processos de votação de algumas contas durante a VI Legislatura (1991-1995), dominada por uma maioria absoluta, da XII Legislatura (2011-2015), governada em coligação, e a XIV Legislatura (2015-2019), uma das muitas em que o executivo governou sem maioria.

Para aferir da relevância do contexto económico, analisámos as CGE referentes a exercícios orçamentais posteriores aos seguintes acontecimentos:

- À transição para o EURO e a adoção do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)<sup>73</sup>;
- Os Procedimentos por Défice Excessivo (PDE) de que Portugal foi objeto (2002, 2004 e 2008);
- A crise financeira iniciada em 2008 e a adoção de uma política económica de austeridade;
- A consolidação da nova disciplina orçamental (2011).

Na terceira parte formularemos as nossas conclusões e, se for o caso, recomendações que contribuam para potenciar o desempenho do Parlamento.

O quadro seguinte ilustra o nosso modelo de análise:

---

<sup>73</sup> O Pacto de Estabilidade e Crescimento foi instituído através dos Regulamentos n.ºs 1466/97 e 1467/97, ambos de 7 de julho de 1997, e pela Resolução do Conselho Europeu de 17 de julho. O primeiro Programa de Estabilidade só veio a ser aprovado pelos Estados-membros em 1999 (PEC 1999-2002).

<b>Dimensão institucional</b>	<b>Autoridade legal da CP</b>	<b>Mandato</b>	Âmbito de ação
			Organização e funcionamento
		<b>Poderes</b>	Plenário
			Governo
			Tribunal de Contas
		<b>Capacidade da CP</b>	<b>Recursos humanos</b>
	<b>Recursos técnicos</b>		Condições de trabalho
			Serviços de apoio especializados
			Recursos a peritos externos
			Formação
			Colaboração das demais comissões
	<b>Recursos financeiros</b>		Orçamento próprio
			Participação na elaboração do orçamento
Autonomia de gestão			
<b>Tribunal de contas</b>	Independência Nomeação dos Juízes Acesso a informação Acompanhamento das recomendações	Financiamento Recursos técnicos Relacionamento com a CP	
<b>Dimensão motivacional</b>	<b>Compromisso com o processo de aprovação das CGE</b>	atividade parlamentar à luz da autoridade legal e da capacidade	

## PARTE I – OS PARLAMENTOS NACIONAIS E O CONTROLO POLÍTICO ORÇAMENTAL

### CAPÍTULO I – GÉNESE E RELEVÂNCIA DO CONTROLO POLÍTICO ORÇAMENTAL

#### 1. A génese do controlo político orçamental: constitucionalismo, parlamentarismo e orçamento

Constitucionalismo, parlamentarismo e orçamento são, historicamente, três termos da mesma equação. Efetivamente, os movimentos constitucionalistas iniciados em Inglaterra, após as revoluções liberais do Séc. XVII, em França, na sequência da revolução francesa (Século XVIII), e nos Estados Unidos, após a independência (1787)<sup>74</sup>, tiveram como pressuposto básico a consagração das liberdades individuais e a organização do poder político de acordo com modelos que moderassem e limitassem o seu exercício<sup>75</sup>. Tendo em mente este objetivo, os movimentos constitucionalistas abriram espaço à progressiva afirmação do parlamentarismo, na medida em que a estruturação de um executivo moderado dependia fortemente da representação e da soberania parlamentar.

Não obstante as diferenças entre os modelos constitucionais adotados, todos partilharam da mesma premissa: conferir à nação a legitimação da ordem político-social. O liberalismo económico, assente na ideia de um mercado livre e da ascensão da classe burguesa, precisava de segurança e proteção jurídicas face às interferências do soberano<sup>76</sup>. E essa segurança dependia da existência de leis que defendessem a liberdade

---

<sup>74</sup> J. ISRAEL, em *Revolutionary Ideas: An Intellectual History of the French Revolution from The Rights of Man to Robespierre*, Princeton University Press, 2014, faz uma análise sobre o impacto das revoluções francesa e americana na afirmação do liberalismo.

<sup>75</sup> Para além das obras clássicas de Montesquieu, John Locke, J.J. Rosseau, Thomas Peine, relevantes são também alguns estudos contemporâneos, de que são exemplo F. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, Gateway Editions, 1972; J. HABERMAS, *Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade* (tradução de F. B. Siebeneichler), Tempo Brasileiro, 1997; P. BONAVIDES, *Do Estado Liberal ao Estado Social*, 11ª ed., Malheiros Editores, 2013. Entre nós, o constitucionalista mais notável e cuja análise melhor permite compreender a evolução do constitucionalismo de tradição romano-germânica, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, cit..

<sup>76</sup> Com origem no pensamento iluminista e na revolução industrial, para o liberalismo económico a liberdade do mercado depende da proteção da propriedade privada e da iniciativa privada, assim como da garantia de que o Estado (soberano) deixará para os privados todos os instrumentos financeiros,

da burguesia e protegessem a economia de mercado de interferências externas que prejudicassem o seu funcionamento. É neste contexto que os parlamentos surgem investidos do poder de legislar, de fiscalizar os executivos e de aprovar os impostos (liberalismo político).

Em estreita conexão com o que acabámos de afirmar, a génese da instituição orçamental está intimamente ligada à afirmação do liberalismo político. Foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a Constituição francesa de 1791 que vieram atribuir ao Parlamento o poder exclusivo para fixar as despesas públicas e afetar os impostos, uma vez que o sistema até então em vigor, determinado pela dispersão dos poderes de decisão, não conferia segurança, limitava o exercício do controlo e favorecia a existência de fraudes<sup>77</sup>. Do mesmo modo, em Inglaterra, consagrou-se o princípio da autorização financeira pelo Parlamento, embora o primeiro orçamento apenas formalmente tivesse surgido em 1815<sup>78</sup>.

Foi a partir de então que a instituição orçamental se afirmou na generalidade das democracias ocidentais, sempre com base na ideia de que é necessário controlar os gastos do Estado e a cobrança de receitas, sendo esse controlo assegurado através da sua aprovação pelos parlamentos (V. Tanzi, 2000). Também entre nós, a ideia de haver uma autorização financeira parlamentar ocorreu com a afirmação do constitucionalismo e do parlamentarismo no séc. XIX (Sousa Franco, 1995).

Em paralelo, foi ganhando terreno a ideia de que seria fundamental existir uma instituição independente que se dedicasse, em exclusivo, à fiscalização dos gastos do Estado (tribunal de contas ou instituição congénere). Os primeiros estatutos constitucionais a dar expressão a esta ideia foram os belgas, os húngaros e os japoneses.

---

minimizando a sua atividade. Para tanto, a ordem constitucional tem de estabelecer a base jurídica adequada. Só assim se poderá falar em progresso económico. Sobre os fundamentos e os princípios da economia política, ADAM SMITH, *A Riqueza das Nações*, vol. I, Fundação Calouste Gulbenkian, 8ª ed., Lisboa, 2008, J. STUART MILL, *Princípios de Economia Política*, (tradução brasileira), Lebooks Editora, 2019, são, respetivamente, referência fundamental. No Séc. XX, N. BOBBIO, em *Liberalismo e Democracia* (traduzido), Edipro, 2017.

<sup>77</sup> A Constituição francesa é um marco histórico na passagem do antigo regime absolutista para a monarquia constitucional, de onde sobressai a institucionalização do princípio da separação de poderes e a consagração das liberdades individuais. Para além das obras já referidas, J. J. ROSSEAU, *Do Contrato Social* (trad. portuguesa), ed. Presença, 2010, é imprescindível para melhor perceção dos ideais que acabariam por influenciar estes movimentos constitucionalistas.

<sup>78</sup> Como sublinha EDUARDO DA PAZ FERREIRA, apesar da origem da instituição orçamental estar associada às revoluções liberais em Inglaterra, foi em França e nos Estados Unidos, pós-revoluções, que teve uma consagração mais exata. In *Ensaio de Finanças...*, cit., pág. 254.

Entre nós, apesar das origens do Tribunal de Contas remontarem aos primórdios do Séc. XIII, altura em que surgiu a preocupação de existir uma entidade que exercesse a função de fiscalizar o erário público, dando origem à criação da Casa dos Contos, somente em 1849 se pode falar na criação de uma instituição de controlo financeiro independente do poder político<sup>79</sup>.

A posição jurídico-constitucional que os parlamentos nacionais ocupam é tributária da forma de governo e do sistema político vigentes. E porquê? Porque é a forma de governo (ou regime político, como preferem alguns autores)<sup>80</sup>, que determina a posição jurídico-constitucional dos vários órgãos de soberania, incluindo as conexões e interdependências que se estabelecem entre ambos. Da mesma forma, não menos importante, é o modo como os poderes são exercidos em resultado das práticas institucionais (sistema político), onde releva não apenas a análise da Lei, mas também o estudo dos comportamentos, da história e da cultura política (neoinstitucionalismo)<sup>81</sup>. Significa que as formas de governação e o respetivo posicionamento dos parlamentos nacionais não podem ser compreendidos com base em estruturas estáticas, definidas constitucionalmente, sendo decisiva a consideração das variáveis de influência sistémica e o modo como se articulam.

O que acabámos de afirmar é igualmente verdade na compreensão das demais instituições e da exata perceção das interações institucionais existentes, especialmente entre a tríade de órgãos de soberania que releva nessa perceção (Chefe de Estado, Parlamento e Governo), que não se basta com a análise dos típicos regimes ou formas de governo (presidencial, parlamentar e semipresidencial). Partilhamos, por isso, da opinião dos que consideram fundamentais as variáveis sistémicas na estruturação das formas de governo. Ainda assim, é importante não esquecer que são as formas de governo, tal como definidas constitucionalmente, que determinam os sistemas políticos, e não o contrário (Duhamel, 1995). Por isso, se entende que a forma de governo é uma realidade legal, definida pelas constituições, constituindo o ponto de partida de qualquer análise política.

---

<sup>79</sup> Sobre a origem e história do Tribunal de Contas, vd. VIRGÍNIA RAU, *A Casa dos Contos. Os Três mais Antigos Regimentos dos Contos*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2009. A obra em questão constitui uma reedição de um estudo realizado pela autora, por ocasião do primeiro centenário da criação do Tribunal de Contas (1949).

<sup>80</sup> Para os politólogos franceses a forma de Governo corresponde ao regime político enquanto conjunto de regras constitucionais definidoras das funções políticas. Vd., por todos, OLIVER DUHAMEL, *Droit Constitutionnel e Politique*, 1995, pág. 653.

<sup>81</sup> J. G. MARCH, J. P. OLSEN, “Elaborating the New Institutionalism”, in R. A. W. RHODES e al., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

Contudo, se é a verdade que a forma de governo determina o sistema, não é menos verdadeira a influência que a dinâmica do sistema introduz na modelação da forma de governo (Gomes Canotilho, 2003).

Esta interação entre regime e sistema ganha particular relevância entre nós. Na realidade, o regime que vigora em Portugal é do mesmo tipo institucional de outros países, como França, Finlândia, Áustria, Irlanda, Islândia, Polónia, Roménia ou Bulgária. Porém, se olharmos para a relação parlamento-executivo ou para o posicionamento do Chefe de Estado no funcionamento das instituições, facilmente se percebem diferenças entre os referidos países. De tal ordem assim é que há quem propugne pela inexistência de homogeneidade entre os regimes semipresidencialistas, o que torna impossível isolar este regime como categoria autónoma (Duverger, 1980). O mesmo acontece no clássico regime presidencialista, como é o caso do americano, no qual são também identificadas diversas variações, fruto das diferentes interações sistémicas ou institucionais<sup>82</sup>.

## **2. A política orçamental no contexto das políticas públicas**

A política orçamental constitui uma das mais importantes políticas públicas, assumindo a natureza de uma política instrumental, por via da qual é garantida a execução das diversas políticas públicas setoriais (vg. saúde, emprego, justiça, defesa, educação). Seguindo os ensinamentos de Lowi (1972) e de Beck (1993), deve qualificar-se como uma política constitutiva ou estruturadora, na medida em que é responsável pela concretização das demais políticas (distributivas, redistributivas e reguladoras). Nesta perspetiva, a política orçamental é parte ou componente da política económica do Estado (Nazaré da Costa Cabral e al., 2014), traduzindo-se numa forma de atuação dos decisores políticos, que tem por base um suporte financeiro. É um tipo de política financeira, juntamente com a política monetária, que pressupõe um conjunto de escolhas, concretizadas com base em motivações de natureza qualitativa, tais como bem-estar, eficiência, igualdade, solidariedade e segurança. Conforme afirmam os autores, é a

---

<sup>82</sup> J. M. COLOMER “Comparative Constitutions” in R.A.W. RHODES e al., *The Handbook of Political Institutions*, cit., pág. 220, dá-nos uma visão da emersão do regime presidencialista na América Latina durante o séc. XIX e as diferenças substanciais em relação ao regime presidencialista norte-americano que serviu de inspiração.

política do Estado que envolve a utilização de instrumentos financeiros (receitas e de despesas), tendo em vista a prossecução de determinados objetivos económicos<sup>83</sup>.

Como é sabido, a definição da política orçamental depende da conceção político-económica dominante e do modo como se perspetiva a dimensão e a importância económica e social do Estado. Seguindo os ensinamentos de R. Musgrave<sup>84</sup>, a política orçamental pode assumir relevância em três domínios distintos: afetação de recursos, distribuição da riqueza e estabilização económica. O primeiro é aquele ao qual classicamente se associa a função primária de satisfação de necessidades públicas, de promoção da qualidade de vida e bem-estar, operando os necessários ajustamentos à alocação de recursos efetuada pelo mercado. Referimo-nos, em concreto, às denominadas *falhas de mercado* ao nível da produção de bens coletivos, da socialização das externalidades negativas e positivas e da correção das ineficiências geradas pela assimetria informativa. Numa visão puramente liberal ou clássica das finanças públicas, a política orçamental dever-se-ia limitar à realização desta finalidade, em observância do princípio da liberdade dos múltiplos sujeitos individuais (doutrina individualista)<sup>85</sup>.

A função de distribuição preconiza uma justa ou adequada repartição da riqueza e do rendimento, prosseguindo finalidades mais igualitárias ou justas, consoante o conceito ou padrão de justiça adotado. No fundo, trata-se de reconhecer que a política orçamental tem, necessariamente, efeitos económicos e sociais que podem ser dirigidos, de forma útil, para finalidades indiretamente ligadas ao objetivo imediato de satisfazer necessidades coletivas. Significa que o planeamento das receitas e das despesas públicas deve ser feito tendo presente também esta função. Os mecanismos adequados para o efeito são o sistema fiscal e/ou o processo de transferência (fixação de salário mínimo, bonificações, subvenções, entre outros)<sup>86</sup>.

A função de estabilização da política orçamental difere profundamente das outras duas funções. Neste âmbito, já não se fala da alocação de recursos para a satisfação de necessidades coletivas, nem da prossecução de objetivos de justiça social. O que se

---

<sup>83</sup> Sobre as várias definições de Orçamento do Estado, apesar de próximas, EDUARDO DA PAZ FERREIRA, *Ensaio de Finanças Públicas...*, cit., pág. 256.

<sup>84</sup> RICHARD A. MUSGRAVE, *Teoria das Finanças Públicas*, vol. I, Editora Atlas, São Paulo, 1973.

<sup>85</sup> Sendo o indivíduo o centro da sociedade, o orçamento deve financiar as funções estritamente necessárias, como a defesa e a justiça. Entre os clássicos, John Locke ou Adam Smith. Entre os mais modernos, F. Hayek, M. Friedman ou J. Buchanan.

<sup>86</sup> A materialização da justiça social depende da teorização que está na sua base. Sobre as diferentes construções teóricas, vd. NAZARÉ DA COSTA CABRAL e al., *Finanças Públicas...*, cit., pág. 26 e segs..

pretende é manter ou alcançar um elevado nível de utilização de recursos económicos, estabilidade geral dos preços e equilíbrio externo da economia. Este efeito estabilizador pode ser alcançado de forma deliberada, através da ação dos estabilizadores automáticos, ou de modo intencional, ou seja, por via da utilização ativa dos instrumentos financeiros orçamentais (receita e despesa)<sup>87</sup>.

Dito isto, o Orçamento do Estado português é o quadro de elaboração da política orçamental com relevância nos três domínios referidos: é o instrumento de política económica do Estado que tem em vista a satisfação de necessidades e a promoção da qualidade de vida dos cidadãos, a distribuição equitativa da riqueza e do rendimento e a estabilização da atividade económica. (Sousa Franco, 1995).

Partindo da caracterização unânime da doutrina, o orçamento incorpora uma autorização, conferida pelo Parlamento ao Governo e à Administração, para realizar despesas – com vista à concretização dos objetivos subjacentes às diversas políticas setoriais – e para cobrar receitas, necessárias à realização das despesas. Nesta ótica, o orçamento representa, mesmo para os defensores do Estado Social, uma ingerência consentida ao direito de propriedade privada, uma vez que a principal fonte de receita orçamental é a fiscal (Paz Ferreira, 2020). Isto sem esquecer a autorização que nele é concedida para a prática de outras operações não menos relevantes, como sejam a emissão/contração de dívida pública, a concessão de empréstimos ou de garantias pessoais pelo Estado (artigo 161º, alínea *i*) da CRP).

Por essa razão se imputa ao Orçamento o desempenho de várias funções (Sousa Franco, 1995). Além da função económica, assegurando a racionalidade e eficácia na definição e execução das políticas públicas, cumpre igualmente uma importante função política – garantindo equilíbrio institucional entre Parlamento e Governo e a concretização de direitos fundamentais, incluindo o direito de propriedade privada – assim como uma função jurídica, limitando os poderes de gestão do Governo e da

---

<sup>87</sup> Sem questionar a relação entre a política orçamental e o efeito estabilizador da economia, existem diferentes visões: os que defendem uma política orçamental discricionária, segundo a visão de Keynes, e os que sustentam a implementação de regras orçamentais rígidas para evitar abusos e garantir a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Sobre o confronto entre estas duas visões, vale a pena recordar o simpósio realizado no Centro de Estudos Económicos da Universidade de Munique que opôs dois dos principais protagonistas, reproduzido em livro. J. M. BUCHANAN and R. A. MUSGRAVE, *Two Contrasting Visions of The State*, Massachusetts of Technology, 1999.

Administração em cada ano económico (*Idem*). Desta feita, não se pode falar na definição e implementação de políticas públicas sem Orçamento do Estado.

### **3. O Parlamento e a definição da política orçamental (controlo *ex ante*)**

Em face do que observámos, facilmente se compreende por que nos sistemas democráticos, onde impera o princípio da representatividade e da democracia financeira, as Constituições dotaram a instituição parlamentar do poder de aprovar os orçamentos do Estado, atribuindo-lhe, assim, a capacidade de definir, para cada ano económico, a política orçamental que o Governo deverá executar. É claro que o exercício de tal poder está dependente da iniciativa governamental, a quem compete, em exclusivo, a elaboração e a organização da proposta de Lei do OE (artigo 161.º/1, alínea g), da Constituição da República). Contudo, entre nós, diferentemente do que foi o vazio de poderes orçamentais do Parlamento durante o Estado Novo, em que a Assembleia Nacional se limitava a aprovar a denominada “lei de meios”, através da qual autorizava o executivo a realizar despesa e a cobrar receita, à luz do atual sistema orçamental monista<sup>88</sup>, a aprovação parlamentar do OE tem hoje, como é fácil de perceber, uma dimensão profundamente distinta daquela. Nela se compreende, inclusive, o poder de o Parlamento introduzir alterações tais à proposta governamental que poderão, no limite, mas sempre no estrito respeito pela Lei, transformar aquela proposta numa proposta parlamentar. Por isso se diz que o Orçamento do Estado tem um objeto ambivalente: (i) constitui um plano de definição e condução de políticas orçamentais e, em simultâneo, (ii) é um instrumento de concretização do princípio da democracia financeira, regulando e calibrando um equilíbrio tenso entre os principais intervenientes – Parlamento e Governo (Nazaré da Costa Cabral e al., 2014).

Há, no entanto, quem entre nós não se reveja neste equilíbrio institucional. Referimo-nos, em concreto, a Tiago Duarte, que defende que o OE deveria ser um ato do Governo, reservando para o Parlamento a função de fiscalização. Entre as suas motivações sobressai a afirmação de que a aprovação parlamentar do orçamento “*acaba por, na realidade, se*

---

<sup>88</sup> Até à revisão constitucional de 1982, o sistema orçamental era dualista, caracterizando-se pela existência de dois instrumentos financeiros anuais: a Lei do Orçamento, aprovada pela Parlamento, e o Orçamento Geral do Estado, da competência do Governo. A partir daquela revisão o Orçamento do Estado passou a constituir um único documento (princípio da unidade), em conformidade com o disposto no artigo 105.º/3 da Constituição da República.

*afirmar mais como um fator que acentua a desresponsabilização do executivo do que um fator de credibilização do Parlamento”<sup>89</sup>.*

#### **4. O Parlamento e o controlo orçamental *ex post***

É também neste contexto que os governos surgem investidos no dever de prestar contas aos parlamentos e que estes, enquanto instituições representativas dos cidadãos, têm o dever de garantir a *accountability*, ou seja, o controlo e a responsabilização política daqueles perante a sociedade. É também neste contexto que emergiram instituições de controlo financeiro, como o Tribunal de Contas português, com a função de auxiliar os parlamentos nesse processo.

Se olharmos para o desenho institucional do Sistema Nacional de Controlo (SNC), o controlo político orçamental integra o denominado Sistema de Controlo Externo, juntamente com o controlo financeiro a cargo do Tribunal de Contas. Ambos são exercidos por órgãos de soberania, independentes e “externos” face à “realidade” controlada (ação governativa). Desta feita, o controlo político, juntamente com o controlo efetuado pelo Tribunal de Contas, assume importância vital na garantia do Estado de Direito Democrático, assegurando o cumprimento da Lei, através de um controlo orçamental independente sobre o executivo. Ao mesmo tempo, garante o cumprimento do princípio da separação de poderes – mantendo o equilíbrio institucional entre o executante da política orçamental e o fiscalizador dessa execução – e concretiza o princípio da democracia financeira, assegurando que os cidadãos, por via dos seus representantes parlamentares, sejam chamados a avaliar o desempenho governamental.

Mas a apreciação das contas do Estado não é um instrumento de controlo orçamental exclusivo. O Parlamento dispõe de outros, que lhe permitem acompanhar a execução do orçamento. Fá-lo através dos elementos informativos (balancetes mensais e trimestrais), que o Governo está obrigado a enviar-lhe<sup>90</sup>, da prestação de informações suplementares

---

<sup>89</sup> TIAGO DUARTE, *A Lei por Detrás do Orçamento. A Questão Constitucional da Lei do Orçamento*, Almedina, Coimbra, 2007, pág. 645.

<sup>90</sup>Nos termos do artigo 72.º/1 e 2, da LEO/2015, em vigor, “O Governo disponibiliza à Assembleia da República todos os elementos informativos necessários para a habilitar a acompanhar e controlar, de modo efetivo, a execução do Orçamento do Estado, designadamente relatórios sobre:

“ a) A execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social;

que o Parlamento entenda por convenientes<sup>91</sup>, dos resultados das auditorias que, por determinação sua, o Governo tenha de realizar ou dos resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, a sua solicitação<sup>92</sup> ou por iniciativa deste<sup>93</sup>. Em complemento, o Parlamento pode ainda solicitar ao Tribunal de Contas “a) *Informações técnicas relacionadas com as respetivas funções de controlo financeiro; b) Relatórios intercalares e pareceres sobre os resultados do controlo da execução do Orçamento do Estado ao longo do ano; c) Quaisquer informações técnicas ou esclarecimentos necessários ao controlo da execução orçamental, à apreciação do Orçamento do Estado e do parecer sobre a Conta Geral do Estado.*”<sup>94</sup>.

No domínio em que nos situamos – *accountability* orçamental *ex post* – pode dizer-se que o processo de apreciação e votação da CGE é o mais relevante. Não será por acaso que o legislador o destacou dos demais, atribuindo expressamente essa competência fiscalizadora ao Parlamento, conforme se pode ler nos artigos 162.º, alínea d), e 107.º, ambos da Constituição da República. De facto, entende-se que “*a conta não é apenas um*

---

b) *A utilização de dotações no âmbito do programa integrado na missão de base orgânica do Ministério das Finanças destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis;*

c) *A execução do orçamento consolidado dos serviços e entidades do setor das administrações públicas;*

d) *O volume e a evolução das cativações nos orçamentos das entidades que integram a administração direta e indireta do Estado, desagregados por ministério, por programa e por medida;*

e) *As alterações orçamentais aprovadas pelo Governo;*

f) *As operações de gestão da dívida pública, o recurso ao crédito público e as condições específicas dos empréstimos públicos celebrados nos termos previstos na lei do Orçamento do Estado e na legislação relativa à emissão e gestão da dívida pública;*

g) *Os empréstimos concedidos e outras operações ativas de crédito realizadas nos termos previstos na lei do Orçamento do Estado;*

h) *As garantias pessoais concedidas pelo Estado nos termos da lei do Orçamento do Estado e demais legislação aplicável, incluindo a relação nominal dos beneficiários dos avales e fianças concedidas pelo Estado, com explicitação individual dos respetivos valores, bem como do montante global em vigor;*

i) *Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia;*

j) *Quadro de políticas invariantes incorporando o impacto de medidas autorizadas na receita e na despesa, com indicação do impacto no ano em curso e no ano seguinte, designadamente com despesa fiscal, carreiras, prestações sociais e investimentos estruturantes;*

k) *Atualização do quadro de investimentos plurianuais estruturantes em contratação ou em execução cujo valor seja superior a 0,01/prct. da despesa das administrações públicas.”. O n.º 2 deste mesmo artigo determina que: “Os elementos informativos a que se referem as alíneas a), b) e d) do número anterior são disponibilizados pelo Governo à Assembleia da República mensalmente, e os elementos referidos nas restantes alíneas do mesmo número, exceto na alínea j), cuja disponibilização ocorre até 31 de agosto, são disponibilizados trimestralmente, devendo, em qualquer caso, o respetivo envio efetuar-se nos 60 dias seguintes ao período a que respeitam.”*

<sup>91</sup> Nos termos do artigo 74.º/4 da LEO/2015.

<sup>92</sup> Nos termos do artigo 71.º/3 da LEO/2015.

<sup>93</sup> Nos termos do artigo 74.º/4 da LEO/2015.

<sup>94</sup> Artigo 74.º/5 da LEO/2015.

*registro e síntese da execução; constitui sobretudo um meio de controlar as operações em que consistiu essa execução e de responsabilizar os seus agentes pela fiscalização a posteriori*” (Sousa Franco, 1995). Daí a substancialidade e o relevo que esta forma de controlo tem nas democracias financeiras, desconhecendo-se, aliás, para além da aprovação do Orçamento do Estado, outra forma de atuação que dê conteúdo ao primado financeiro do Parlamento e às suas opções político-económicas.

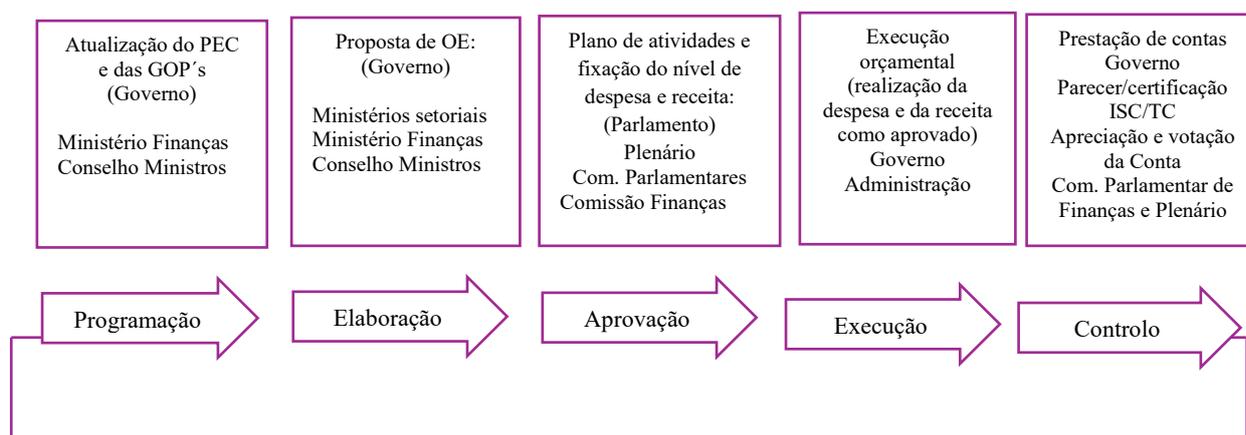
Daí que a prestação de contas seja também fundamental para a avaliação legal e qualitativa da execução das políticas públicas e, conseqüentemente, na definição futura de tais políticas. Em rigor, as políticas públicas executadas pelos governos podem ser mais coerentes com as demandas da sociedade quando estes são obrigados a prestar contas das suas decisões. E isto é tão mais relevante quanto bem sabemos que a definição das políticas públicas não é matéria exclusiva do executivo, envolvendo a participação de outras instituições democráticas (Lima dos Santos, 2019). Por essa razão este é também o momento em que oportunamente se podem apurar responsabilidades: política, criminal, civil e financeira.

## **5. O controlo orçamental *ex post* e o ciclo político orçamental**

O ciclo orçamental é a designação que se dá ao conjunto das etapas ou fases que a política orçamental deve observar. Atualmente, este ciclo inicia-se com a sua programação e termina com a prestação de contas. Referimo-nos, em concreto, às fases que compreendem (i) a atualização dos instrumentos de programação financeira plurianuais; (ii) a elaboração da proposta de orçamento do Estado, (iii) a discussão e votação, (iv) a execução e (v) a prestação de contas (ou controlo *a posteriori* ou *ex post*, para distinguir dos mecanismos de controlo que podem ter lugar durante a execução do orçamento). Cada uma destas fases tem autonomia face às demais, na medida em que têm enquadramento próprio e desempenham função específica. Contudo, estão interligadas, não podendo nenhuma delas ser preterida ou priorizada em relação às demais.

A OCDE, utilizando como fonte o esquema apresentado por J. Wehner (2006), num curso promovido pelo próprio Banco Mundial sobre parlamentos e processo orçamental, descreve o ciclo orçamental, dando destaque às fases de elaboração, aprovação, execução e fiscalização *ex post*. Em contabilidade nacional, releva igualmente a atualização do

Programa de Estabilidade— instrumento de supervisão das políticas orçamentais nacionais a cargo da Comissão Europeia – e, internamente, as Grandes Opções do Plano – que integra o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP)<sup>95</sup>. Assim, adaptando o esquema preconizado por J. Wehner (2006), que somente inclui as quatro últimas fases, para nós o ciclo orçamental deve ser projetado do seguinte modo:



Fonte: Adaptado de J. Wehner, 2006 (in OECE, Comité de Governança, Centro de Conferências, Paris, 2012).

Não sendo inovador, este esquema ilustra a importância que as diferentes fases do ciclo orçamental têm no contexto da política orçamental, figurando entre elas, com o mesmo grau de relevância, a fiscalização orçamental *a posteriori* (ou *ex post*). Aliás, muitos autores destacados da literatura económica e política colocam em evidência o controlo orçamental *ex post*, considerando a sua primordial relevância na garantia de que os orçamentos são executados de forma eficiente, sobrevivendo às pressões políticas para aumentar a despesa e à tentação de adotar políticas expansionistas em períodos eleitorais (Buchanan e Wagner, 1977; Allan Drazen, 2000, Vito Tanzi, 1980, Giancarlo Paola, 2001). Sem um sistema de controlo orçamental *ex post* eficaz, há o risco de o ciclo orçamental ser distorcido (V. Hagen, 1995).

<sup>95</sup> O QPDP é um instrumento jurídico que define o crescimento da despesa pública para um período de 4 anos, em conformidade com o previsto no Programa de Estabilidade. Ambos objeto de atualização anual.

## 6. A “teoria da agência” aplicada ao controle político orçamental *ex post*

Conforme observámos, nas democracias parlamentares, os parlamentos surgem investidos da função de fiscalizar a ação do executivo, aspeto que deriva da origem histórica das câmaras representativas, que nasceram para controlar o soberano na gestão dos recursos retirados da comunidade (impostos). Há, aliás, como vimos, quem entenda que, juntamente com a função de representação, o controlo parlamentar constitui o bloco central da democracia (Manin, 1997; Morlino, 2004, Pelizzo e Stapenhurst, 2014). Por isso, para além do controlo vertical, exercido diretamente pelos cidadãos através do processo eleitoral (Duverger, 1972), também o controlo horizontal, por via da instituição parlamentar, faz parte daquele bloco estruturante, na medida em que os parlamentos são as câmaras eleitorais do executivo das quais deriva a sua legitimidade (Philip Norton, 1998). Deste modo, acaba por ser natural que disponham de um vasto conjunto de mecanismos que lhes garantam o controlo sobre o executivo.

Para explicar a relevância que a função de controlo parlamentar assume no contexto das democracias representativas, alguns autores têm recorrido à teoria da agência (Strøm, 2000). Seguindo os ensinamentos de Stapenhurst (2011) e Imbeau e Stapenhurst (2019), numa organização complexa, como é o caso de um Estado, os cidadãos não têm forma de atuar se não através de um órgão que coletivamente os represente e exerça o poder decisório, em seu nome e no seu interesse. Esta é a situação em que se encontram os parlamentos: desempenhar, em representação do povo, as funções que este lhe confia, que subsumem às funções de representação, de criação das leis e de controlo sobre quem executa, por delegação parlamentar, alguma dessas funções.

Segundo a teoria da agência, existem dois momentos diferentes de delegação: um primeiro que explica o mandato conferido pelos cidadãos (mandante) ao Parlamento (mandatário); o segundo que traduz o exercício de poderes pelo executivo-mandatário (agente), que lhe são conferidos pelo Parlamento-mandante (principal). Desta forma, o agente (o executivo) é responsável perante o seu principal (o Parlamento), devendo aquele agir no interesse deste, dispondo o Parlamento do poder de o sancionar quando assim não acontece. Em concreto, o controlo orçamental do executivo que o eleitorado confia ao Parlamento, por via de um contrato constitucional, representa uma dupla delegação, que se reflete, num primeiro momento, na aprovação do orçamento, ou seja, na fixação do nível de receitas e despesas que o executivo fica autorizado a realizar durante o ano

económico, e, num segundo momento, na verificação da conformidade do que foi executado face ao autorizado.

Os aspetos essenciais que caracterizam a relação de agência, e que são decisivos para a existência de uma relação equilibrada entre agente e principal, é a assimetria de informação e o conflito de interesses ou de objetivos que entre as partes se estabelece. Existe assimetria informativa, na medida em que Parlamento e Governo não dispõem da mesma informação, encontrando-se este numa situação de supremacia informativa. O conflito de interesses coloca-se na fase *ex ante*, ou seja, aquando da aprovação do orçamento, sempre e na medida em que agente e principal, no âmbito dos diferentes papéis que desempenham, sejam defensores de perspetivas diferentes quanto às prioridades e objetivos orçamentais. Numa situação de objetivos conflitantes e de assimetria de informação, o Parlamento vê-se confrontado com graves dificuldades em controlar a ação do Governo e de evitar que este consiga alcançar resultados de acordo com os seus próprios interesses.

Para colmatar as “perdas de agência”, os parlamentos dispõem de vários mecanismos de controlo. Uma das dimensões essenciais do controlo é assegurar que o parlamento se mantenha adequadamente informado sobre a ação governativa. Segundo McCubbins e Schwartz (1984), existem três meios diferentes de o Parlamento se manter informado: controlando diretamente, através de perguntas, interpelações, debates ou comissões de inquérito, *ad hoc* ou especializadas; controlando indiretamente, através da informação fornecida pelo executivo, ou recorrendo ao apoio de entidades externas, como tribunais de contas.

A verdade é que em todos os sistemas orçamentais democráticos existe controlo político orçamental, especialmente nos de regime parlamentar ou semipresidencial em que os governos são politicamente responsáveis perante os respetivos parlamentos. Significa que, nestes regimes, os governos prestam contas ao povo de forma indireta, através do órgão onde estão representados. Se assim é, em contrapartida, o órgão parlamentar tem a especial responsabilidade de controlar a ação governativa, supervisionando quer a preparação quer a execução das políticas (Maffio, 2002).

## 7. Os modelos de controlo político orçamental

Independentemente dos modelos teoricamente propostos por alguns investigadores (McCubbins e Schwartz, 2004)<sup>96</sup>, a literatura em geral autonomiza dois: o modelo *Westminster* (ou anglo-saxónico) e o modelo francófono (de inspiração napoleónica). Trata-se de dois modelos marcados pela sua diferente origem e tradição jurídica. Em ambos, os parlamentos são apoiados por órgãos ou instituições de auditoria ou de controlo financeiro, por se entender que o seu papel é essencial ao bom desempenho do controlo político. Os parlamentos necessitam de informações úteis e fiáveis (Frantzich, 1979), que devem ser fornecidas por órgãos ou instituições de competência especializada (R. Stapenhurst et al., 2012). Mas a configuração e o papel deste órgão de auditoria também variam em função do modelo em causa, como veremos.

As diferentes origens, costumeira e civilística, marcaram o perfil de cada um destes modelos, bem como a sua evolução

Entre os referidos modelos de controlo – Westminster e Francófono – interessa-nos sobremaneira o segundo por ser aquele que serviu de inspiração ao português e que domina nos países do Sul da Europa.

### 7.1. O modelo *Westminster*

O modelo *Westminster*, como é conhecido (Lijphart, 1999), surgiu na Grã-Bretanha no Séc. XIX, sob a égide de um regime parlamentar, sendo produto do direito consuetudinário (*Common Law*). Sendo a lei fonte secundária de direito face ao predomínio da regra do precedente (costume), o sistema jurídico não privilegia a diferença entre público e privado, entre administração e mercado, devendo ambos pautar a sua atividade pelos mesmos princípios e critérios de boa gestão. Nesta perspetiva, também não existe diferença entre executivo e administração, constituindo dois pilares da mesma realidade. Aqui privilegia-se o controlo *ex post* das finanças públicas, em detrimento do controlo *ex ante*. O que releva é a avaliação do desempenho, segundo

---

<sup>96</sup> Estes autores propõem uma distinção original, autonomizando dois modelos opostos de controlo: o modelo “Patrulha Policial” e o modelo “A Campanha de Alarme”. Para mais desenvolvimentos, vd. in L. M. IMBEAU e R. STAPENHURST, *Le Contrôle Parlementaire...*, cit., pág. 6 e segs..

critérios de eficiência e eficácia, o que só é possível verificar *a posteriori*, ou seja, depois de executado o orçamento.

Os parlamentos nacionais são apoiados, no exercício da função de controlo orçamental, pelo *Parliamentary Accounts Committee* (PAC)<sup>97</sup>. Replicado em quase todos os países da Commonwealth, este Comité das Contas Públicas, é uma comissão parlamentar especializada que tem como uma única função proceder ao exame das contas prestadas pelo Governo. Embora esta seja uma característica de fundo, há uma variação considerável no seu *modus operandi*. Efetivamente, existem PAC que se limitam a escrutinar o cumprimento da legalidade e regularidade financeiras das operações realizadas, enquanto outros têm poderes para fiscalizar como foram aplicados os dinheiros públicos, incluindo a avaliação dos resultados alcançados, segundo critérios de economicidade, eficácia e eficiência. De qualquer modo, mesmo nestes casos, que tendem a ser a regra, o PAC está impedido de questionar aspetos da gestão pública que se prendam com opções políticas (J. Wehner, 2002)<sup>98</sup>. E esta é uma diferença significativa em relação às demais comissões parlamentares. Como sublinhou Erskine May (1983), o PAC não tem de se preocupar com questões políticas. O seu interesse é verificar se a política orçamental é executada de forma eficiente, eficaz e económica, porque a sua função é fazer com que os dinheiros públicos sejam aplicados para os fins prescritos pelo Parlamento, minimizar a extravagância e o desperdício e incentivar a adoção de boas práticas financeiras, quer na previsão quer na execução orçamental<sup>99</sup>.

A composição do PAC corresponde, tanto quanto possível, à distribuição de cadeiras no respetivo Parlamento. Significa que o partido político que apoia o Governo, especialmente quando maioritário, controla a composição do PAC. Para equilíbrio de forças políticas, a presidência do PAC é geralmente atribuída ao partido da oposição (McGee, 2002). Esta é a forma de garantir a sua independência política, constituindo, por isso, uma prática em cerca de 2/3 dos países que adotaram este modelo (J. Wehner, 202).

---

<sup>97</sup> O primeiro PAC surgiu na Dinamarca em 1851 e em Inglaterra dez anos depois, ou seja, 1861.

<sup>98</sup> Para melhor percebermos até onde os PAC podem ir na sua avaliação, J. Wehner, citando Erskine May (1983), sublinha que “*The Committee does not seek to concern itself with Policy; its interest is in whether policy is carried out efficiently, effectively and economically. Its main functions are to see that public moneys are applied for the purposes prescribed by Parliament, that extravagance and waste are minimised and that sound financial practices are encouraged in estimating and contracting, and in administration, generally.*”.

<sup>99</sup> In J. WEHNER, *Best Practices of Public Accounts Committees*, (Paper for the Handbook for Public Accounts Committees commissioned by the Association of Public Accounts Committees (APAC) in South Africa), 2002, pág. 4.

Por sua vez, o Presidente é responsável por definir a agenda do PAC, em articulação com o Auditor-Geral.

Em qualquer dos casos, conforme se percebe, o trabalho desenvolvido pelos PAC tem por objetivo dotar o Parlamento da capacidade necessária para publicamente debater a gestão governamental e proceder ao apuramento de responsabilidades políticas. O objetivo deste escrutínio é recomendar mudanças e melhorias, por forma a evitar que problemas passados se repitam no futuro.

Alguns dispõem de poderes para conduzir investigações, interpelar membros do Governo, divulgar publicamente as suas conclusões, dirigir recomendações e acompanhar o seu cumprimento pelo Governo. Significa, em suma, que os parlamentos e os órgãos de auditoria desempenham papéis complementares e convergentes no controlo orçamental e no cumprimento da obrigação de prestação de contas pelo Governo. Dito de outro modo, o sucesso da fiscalização política orçamental depende do desempenho do Parlamento no controlo das contas do Estado, o que implica que igualmente se considere o envolvimento do órgão de auditoria, bem como o seu desempenho neste processo.

Por isso, na maioria dos países que adotaram este modelo<sup>100</sup>, os PAC apoiam-se no trabalho de auditoria realizado pelo auditor parlamentar ou Auditor-Geral (AG). Aliás, considera-se que a análise dos relatórios produzidos pelo Auditor-Geral constitui o ponto de partida do trabalho do PAC (J. Wehner, 2002). Fala-se até numa relação de dependência mútua, porque o PAC depende da qualidade da auditoria realizada pelo auditor, enquanto a relevância deste depende, por sua vez, da qualidade do trabalho produzido pelo PAC (J. Wehner, 2002). Todos os relatórios produzidos pelo Auditor-Geral têm como destinatário único o Parlamento, devendo o próprio, ou representante seu, assistir às sessões do PAC. Em alguns casos, o PAC pode solicitar ao Auditor a realização de uma ação de fiscalização específica, recaindo sobre este o dever de executar.

O Auditor Geral, que pode revestir natureza de órgão singular ou coletivo, somente dispõe de poderes de controlo financeiro, podendo realizar auditorias orientadas, tanto para a fiscalização da legalidade, como para a avaliação de desempenho (auditorias de gestão). O *National Audit Office* (NAO) é precisamente a Instituição Superior de Controlo

---

<sup>100</sup> Fora da Commonwealth estão, designadamente, o Afeganistão, Israel, Finlândia, Dinamarca, conforme identificados pela OCDE, Centro de Conferências, Paris, 2012.

(ISC) inglesa, cuja origem remonta à segunda metade do Séc. XIX (1857), que presta apoio ao Auditor Geral, cujo cargo é ocupado por um membro da Câmara dos Comuns<sup>101</sup>. O Auditor Geral é o presidente do NAO, que auxilia tecnicamente o PAC. Para tanto, dispõe de um escritório, provindo os recursos financeiros de que necessita do orçamento do Parlamento.

Embora com algumas variações, adotaram este modelo a maioria dos países colonizados pela Grã-Bretanha, ou que por ela foram fortemente influenciados, de que são exemplo o *Gouvernement Accountability Office* (GAO) nos Estados Unidos, o *Office of the Auditor General* no Canadá, o *Rikrevisionem* na Suécia ou o *Valtiontalouden Tarkastusvirasto* na Finlândia. Refira-se, no entanto, que, em muitos países da América Latina, como o Chile, Argentina, Paraguai, Colômbia ou Bolívia – apenas para mencionar alguns – que originariamente adotaram o modelo francófono, por influência espanhola, mudaram para o modelo Auditor-Geral. Esta mudança ficou a dever-se a exigências externas, oriundas dos Estados Unidos e do Fundo Monetário Internacional (FMI), como contrapartida da concessão do seu apoio financeiro a tais países.

Assim, pegando no exemplo finlandês, a Comissão de Auditoria (*Audit Committee*) é a comissão parlamentar exclusivamente dedicada à análise da CGE. A Conta é auditada pelo *National Audit Office of Finland* que prepara um relatório e envia ao Parlamento. Juntamente com o relatório do NAO, a CGE é primeiro sujeita a debate em sede de Plenário e só depois baixa à Comissão de Auditoria para análise. Na sequência desta análise, juntamente com o relatório do NAO, das observações das demais comissões parlamentares e da audição de especialistas para uma análise mais profunda das diferentes temáticas, a Comissão de Auditoria procede à elaboração de um relatório, contendo declarações e recomendações, e envia para o Plenário. Sendo adotadas as suas observações e recomendações pelo Plenário, é exigido ao Governo que promova as ações necessárias. A Comissão de Auditoria escrutina as ações do Governo relativamente as recomendações e observações constantes do seu relatório. Em regra, as propostas da Comissão de Auditoria são aceites pelo Plenário (por unanimidade).

No caso do Canadá, o Auditor Geral audita a Conta Geral do Estado, cujo relatório envia para o Parlamento, juntamente com as auditorias que realiza duas vezes por ano (primavera e outono), assim como outros elementos que entenda relevantes para

---

<sup>101</sup> Desde o *National Audit Act* adotado em 1983.

escrutínio parlamentar. Toda esta documentação é analisada pela comissão de finanças, que depois procede à audição das entidades aptas a esclarecer as observações do Auditor-Geral. No final, a comissão procede à elaboração de um relatório e envia ao Plenário, onde formula as recomendações que tiver por convenientes. Se tais recomendações vierem a ser adotadas pelo Parlamento, o Governo deve responder às recomendações no prazo máximo de 120 dias.

## **7.2. O modelo francófono (de inspiração napoleónica)**

O modelo francófono, fundado sobre o modelo napoleónico (IV República francesa), é tributário da tradição civilística. Diferentemente do modelo anterior, a tradição civilística estabelece uma clara distinção entre Estado e Sociedade, entre “público” e “privado”, subordinando o exercício das respetivas atividades a regimes jurídico-financeiros distintos: de direito público, no que respeita à gestão pública; de direito privado no que toca à gestão privada. Esta diferenciação assenta no facto de se considerar que o direito público, por que se rege a atividade financeira pública, é mais exigente e garantístico, acautelando, de modo inelutável, os interesses dos cidadãos enquanto contribuintes e beneficiários da ação pública. Em conformidade, privilegia-se o cumprimento da lei (princípio da legalidade) em detrimento do desempenho, relevando, deste modo, o controlo político orçamental *a priori*, ou seja, aquando da aprovação do orçamento.

Adotaram este tipo de modelo os países do Sul da Europa (Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Turquia), a Bélgica, a França, incluindo a maioria dos países de tradição francófona e lusófona. Na América Latina, apenas Brasil e Uruguai.

Em todos estes países, os governos prestam contas aos parlamentos nacionais, embora, comparativamente ao modelo anterior, não exista uma estrutura igual aos *Parliamentary Accounts Committee* (ou Comité das Contas Públicas), com as características e as funções assinaladas. Significa que, em regra, os parlamentos nacionais não dispõem de uma comissão parlamentar que tenha por vocação, única e exclusiva, apreciar as contas do Estado. Essa tarefa encontra-se a cargo de uma comissão parlamentar permanente, especializada em finanças públicas, cujo âmbito de ação vai muito além do exame das contas, abarcando todas as matérias relacionadas com a atividade financeira pública.

A outra diferença de relevo reside na natureza e relação com o “Auditor” que presta auxílio ao Parlamento. Neste modelo, o papel de Auditor é assumido por uma Instituição Superior de Controlo (ISC) que, por regra, reveste a natureza de tribunal, integrando a estrutura judiciária do respetivo país. Assim, os tribunais de contas, são órgãos de soberania, a par dos demais atores em causa (Governo e Parlamento), garantindo, deste modo, a sua independência face ao controlado e face ao controlador, ou, segundo a teoria da agência, perante o principal e o agente. Por essa razão, os tribunais de contas são instituições independentes, por regra não integradas nos parlamentos, mas com quem mantêm uma estreita relação, colaborando ativamente no controlo político orçamental, que culmina com a emissão de um parecer sobre as contas do Estado ou com a respetiva certificação.

Significa, em suma, que os tribunais de contas não funcionam juntos dos parlamentos nacionais, à exceção da Espanha. Além disso, a sua atividade de controlo financeiro extravasa, em muito, a que é desenvolvida pelo Auditor-Geral do modelo *Westminster*. Em rigor, a jurisdição dos tribunais de contas é bem mais ampla, estendendo-se a todas as entidades que, independentemente da sua natureza, pública ou privada, administrativa ou empresarial, têm a seu cargo a gestão ou utilização de dinheiros ou outros valores públicos. Para tanto, dispõe de vários instrumentos de controlo, entre os quais se pode incluir a fiscalização prévia, a auditoria e a verificação de contas, para além do parecer e/ou certificação da CGE. Em complemento dispõem de poderes de julgamento, procedendo à efetivação de responsabilidades financeiras perante comportamentos juridicamente desviantes ou censuráveis<sup>102</sup>. Significa que, nem a comissão parlamentar nem o tribunal de contas têm, como vocação única, a apreciação das Contas do Estado.

Em suma, pelo que acabámos de observar, os dois modelos em apreço revestem, em traços gerais, as seguintes características:

---

<sup>102</sup> É ainda autonomizável um terceiro modelo (misto), que compreende os órgãos de controlo financeiro existentes em alguns países, de natureza colegial, que revestem a forma e a designação de tribunais, mas somente dispõem de poderes de controlo financeiro, à semelhança do modelo de Auditor-Geral. Significa que, apesar de se designarem por tribunais, não estão integrados no poder judicial, não dispendo por isso de poderes jurisdicionais. Enquadram-se neste modelo, designadamente, o Tribunal de Contas da União Europeia (TCUE), o Tribunal de Contas alemão ou o Tribunal de Contas holandês. Sobre o modelo misto, J. F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas. Do Visto em Especial*, Almedina, Coimbra, 1998.

### Quadro comparativo dos modelos de controlo político orçamental

<b>Critério</b>	<b>Modelo Westminster</b>	<b>Modelo francófono</b>
<b>Tradição jurídica</b>	<i>Common Law</i>	<i>Civil Law</i>
<b>Órgão parlamentar</b>	PAC	Comissão de Finanças
<b>Tipo de fiscalização</b>	Fiscalização <i>a posteriori</i>	Fiscalização <i>a priori</i> e <i>a posteriori</i>
<b>Foco da fiscalização</b>	Análise do desempenho	Análise da legalidade e regularidade financeiras
<b>Órgão de Apoio</b>	Auditor Geral	Tribunal de Contas
<b>Capacidade e formulação recomendações</b>	Habitual	Pode formular recomendações
<b>Acompanhamento das recomendações</b>	Habitual	Não acompanhamento das recomendações

## **CAPÍTULO II – O CONTROLO POLÍTICO SEGUNDO O MODELO FRANCÓFONO. DO CONTROLO ORÇAMENTAL *EX POST* EM ESPECIAL**

### **Nota introdutória**

Por razões geográficas, culturais, históricas e políticas, os sistemas parlamentares do Sul da Europa são os que apresentam mais semelhanças com o nosso (espanhol, grego e italiano). A este conjunto junta-se o francês por ser o modelo inspirador, para além de partilhar com Portugal o mesmo regime político (semipresidencialismo). Com Espanha, Portugal não partilha, exatamente, do mesmo regime político (parlamentar), nem do mesmo desenho institucional, por ser bicamaral. Porém, apresentam fortes semelhanças no que toca ao ordenamento jurídico-constitucional e a mesma antiguidade democrática, na sequência de uma longa ditadura. O mesmo se pode afirmar em relação à Grécia, a que acresce o facto de o seu sistema parlamentar ser também unicameral como o português.

A Itália, com a experiência democrática mais longa comparativamente aos demais países (1948), de regime tipicamente parlamentar e bicamaral como a Espanha, partilha com todos os outros a experiência de implantação de uma democracia depois de um regime autoritário. A isto acresce o facto de durante os anos 80/90, por força dos escândalos e da instabilidade política vivenciada, não ter conseguido avançar na consolidação democrática a ponto de se distanciar dos restantes países da península ibérica (G. Capano e M. Giuliani, 2015).

Para melhor compreendermos o controlo orçamental *ex post* existente nestes países, julgamos importante olhar para o sistema de controlo político, a fim de perceber quão relevante é no contexto da respetiva atividade parlamentar. Este olhar ajudar-nos-á a perceber a importância que o exercício desta função tem assumido no quadro evolutivo dos parlamentos nacionais.

### **1. Enquadramento legal**

Apesar de algumas destas democracias serem mais jovens (Portugal, Espanha e Grécia), todas se encontram dotadas, formalmente, dos mesmos poderes de controlo político (T. Tibúrcio, 2017), partilhando, em termos gerais, dos mesmos instrumentos de fiscalização: as perguntas, orais ou escritas, dirigidas ao executivo, os debates gerais em

sessão plenária, as interpelações, a constituição de comissões de inquérito ou *ad hoc* para averiguação de matérias relevantes, a existência de comissões parlamentares especializadas com poderes investigação, incluindo poderes de avaliação de políticas públicas, a aprovação de resoluções ou relatórios com orientações dirigidas ao governo (*indirizzo*) ou a solicitação de relatórios informativos à administração. O mesmo se diga em relação ao controlo orçamental, quer do ponto de vista institucional quer na relação de cooperação com o tribunal de contas. Resta saber se o seu exercício se conforma com as regras estabelecidas, uma vez que só assim se poderá falar na consolidação de tais poderes (O'Donnell, 1996).

## **2. A atividade parlamentar**

Quanto à relevância que é dada aos instrumentos de controlo nos países em análise, são escassas as análises existentes relativas ao controlo político em geral e praticamente inexistentes, como vimos, as que versem especificamente sobre fiscalização orçamental *ex post*. Por isso, alguns estudos levados a cabo no início deste século continuam a ser uma referência. É o caso do trabalho desenvolvido P. Norton e Leston-Bandeira (2008), que destaca a valorização da função de controlo ao longo do século passado, em detrimento da função legislativa. Também outros autores a que já fizemos alusão, como Liphart (1999) e Morlino (2004), destacaram a importância do controlo político no contexto da qualidade da democracia. Mas, como bem sublinharam Muller e Sieberer, persiste uma lacuna no que toca à sua análise empírica (2014).

No que se refere em especial ao controlo das finanças públicas, os países pertencentes à francofonia, à exceção dos países do Sul da Europa, viram esta lacuna ser colmatada com o estudo empreendido por Imbeau e Stapenhurst (2019), a que também já fizemos alusão.

Alguns autores procuraram dar o seu contributo, adiantando que a atividade de controlo parlamentar é fortemente influenciada pelas condições institucionais, políticas e, fundamentalmente, pela vontade política. Como sinaliza S. Dios (2008), os instrumentos de controlo são utilizados em função dos objetivos a prosseguir: “*alguns são empregues para uma fiscalização geral da administração, outros servem para escrutinar a implementação de políticas constituindo instrumentos de controlo*

*especializado, outros são empregues para criticar o governo, outros para dar indirizzo e outros, por fim, para demitir o governo.”.*

Além disso, existem mecanismos de controlo que acabam por não ter expressão, especialmente quando o partido político apoiante do Governo é maioritário ou quando a consciência parlamentar é mais tímida, como é o caso do parlamento grego (Foundethakis, 2019). Em outras ocasiões, quando um partido político surge mais enfraquecido na sequência de um processo eleitoral, a sua estratégia tende a ser menos aguerrida. Diversamente, quando ganham poder, os partidos tendem a ser mais competitivos e agressivos, especialmente quando consideram poder vir a constituir uma alternativa. Significa que a extensão do controlo sobre o executivo acaba por ser uma escolha política, orientada pelas preferências e pelos resultados que se pretendem alcançar. Como faz notar S. Dios, uma simples pergunta oral, dada a circunstância de os debates parlamentares terem cobertura televisiva, pode ser uma forma excecional de criticar o Governo e de mostrar aos cidadãos uma atitude opositiva e competitiva. Tudo depende da estratégia política e do objetivo que a oposição pretende prosseguir: cooperar na definição e prossecução das políticas públicas ou competir com o Governo na expectativa de uma futura maioria (S. Dios, 2019).

A estrutura organizacional é igualmente fundamental na determinação do tipo e dimensão do controlo. A experiência e a preparação dos parlamentares estão entre as variáveis mais significativas da capacitação para o exercício das respetivas funções. Para demonstrar quão importante é, S. Dios destaca o facto de a alternância partidária poder contribuir para uma maior dinamização da atividade parlamentar, uma vez que os deputados da oposição, outrora governantes, são melhor conhecedores do funcionamento da administração e da prática administrativa. Ainda assim, uma renovação profunda do Parlamento pode prejudicar seriamente o controlo político, considerando, em especial, a inexperiência perante a diversidade de instrumentos legais. Nesta circunstância, os recursos humanos, técnicos e materiais existentes, são fundamentais. Ora, se assim é no domínio da fiscalização política em geral, com maior acuidade se coloca quando se trata de desempenhar uma função tão exigente como é fiscalizar a execução de um orçamento a partir de um registo contabilístico, patrimonial e financeiro.

Particularmente relevante para o exercício da função de controlo é também a forma como a atividade parlamentar se divide entre Plenário e comissões parlamentares (P. Norton, 1998). A racionalização da atividade parlamentar que a organização do

Parlamento em comissões representa, é um forte indicador da autonomia face ao executivo (Russo e Verzialli, 2014), como da capacidade para influir na definição das políticas públicas e assegurar o controlo do Governo (Jorge Fernandes, 2015). Os indicadores *V-DEM* dão conta de uma evolução globalmente positiva nos países em análise (Tibúrcio, 2017).

Atentemos com mais pormenor cada um dos cinco países em referência, para perceber como evoluiu a função de controlo, em especial naquele que influenciou a modelação do sistema de controlo nos restantes quatro países: a França.

### **3. O controlo político em França**

#### **3.1. Evolução legal**

A Constituição francesa saída da V República (1958) foi objeto de várias revisões entre 1962 e 2008<sup>103</sup>. Destes processos de revisão resultaram alterações significativas, ao ponto de terem determinado a evolução de um regime originariamente parlamentarista para um regime semipresidencialista<sup>104</sup>.

Ainda assim, apesar de ser claro que essa evolução se pautou por um reforço dos poderes do Chefe de Estado em detrimento do Parlamento, não deixa de relevar o facto de a relação executivo-parlamento continuar a reger-se pela responsabilidade política colegial do Governo perante a Assembleia Nacional francesa. Desde logo, apesar de o Presidente ser o órgão competente para nomear e exonerar o primeiro-ministro e, por indicação deste, nomear e exonerar os demais ministros, a prática política não torna irrelevante o apoio da Assembleia na composição do Governo, entendendo-se que o executivo que for escolhido deve ter a sua confiança, perante a qual é responsável (Duverger, 1972). Aliás, a responsabilidade solidária dos ministros perante a Assembleia é um dos traços parlamentaristas do regime: o executivo responde politicamente pelos seus atos, seja através da apresentação do seu programa, da declaração de política geral,

---

<sup>103</sup> Perfazendo um total de 24 vezes. Para um retrato das revisões constitucionais francesas, especialmente da última, S. PIERRE-CAPS, *La Révision Constitutionnelle Française de 2008 en Changement en Continuité*, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 29, 2012, pág. 91-130.

<sup>104</sup> O processo de transição iniciou-se logo na década de 60, com a proposta de Gaulle em alterar a Constituição para que a eleição do Presidente fosse direta, mediante sufrágio universal.

seja mediante a sujeição a uma moção de censura<sup>105</sup>. Adotada uma moção ou rejeitado o Programa do Governo, o primeiro-ministro deve apresentar ao Chefe de Estado a sua demissão.

Seguindo a tradição parlamentarista, o sistema francês mantém uma estreita vinculação entre a atividade governamental e o exercício da função legislativa. Efetivamente, o primeiro-ministro goza de várias prerrogativas no processo legislativo<sup>106</sup>.

De qualquer modo, o Parlamento detém importantes poderes de controlo, sendo uma semana de sessão em cada quatro reservada, com prioridade, ao controlo da ação do Governo e à avaliação das políticas públicas. Um dia de sessão por mês é reservado a uma agenda estabelecida por cada Assembleia, por iniciativa da oposição da Assembleia interessada, bem como dos grupos minoritários. Uma sessão por semana, no mínimo, é igualmente reservada às perguntas dos membros do Parlamento e às respostas do Governo (artigo 48.º).

Perante a apresentação do Programa do Governo, da proposta de orçamento, da proposta de financiamento da segurança social ou de uma declaração de política geral, a Assembleia Nacional pode aprovar uma moção de censura (artigo 49.º). Quando tal aconteça, o primeiro-ministro deve apresentar a sua demissão junto do Presidente da República (artigo 50.º).

Na sequência da revisão constitucional de 2008, a Assembleia Nacional e o Senado viram os seus poderes reforçados. A Constituição francesa passou a identificar expressamente o Parlamento como o órgão que vota as leis, controla a ação do Governo e avalia o grau de execução das políticas públicas<sup>107</sup> (artigo 24.º). No exercício da função de controlo e de avaliação, a Constituição previu a criação de comissões de inquérito (artigo 51.º/2), com poder para recolher informação. Por sua vez, o artigo 34.º/1, aditado naquela última revisão constitucional, veio conferir à Assembleia e ao Senado poder para

---

<sup>105</sup> Artigos 20.º, 49.º e 50.º da Constituição francesa.

<sup>106</sup> Como o direito de iniciativa (art.º 39.º), de emenda (art.º 44.º), de oposição a uma emenda parlamentar que agrave a situação financeira do Estado (art.º 40.º), de solicitação de autorização para a adoção de atos executivos de natureza legislativa (*ordonnances*), de fixar a ordem do dia das Assembleias em duas semanas a cada quatro (art.º 48.º), de solicitar urgência no processo legislativo (art.º 45.º), de propor ao Presidente a realização de referendo e de solicitar a convocação de sessão extraordinária do Congresso (art.º 46.º). Por seu lado, os ministros têm direito de acesso e de palavra no Parlamento (art.º 31.º).

<sup>107</sup> Sublinhado nosso.

aprovarem resoluções, nos termos da lei, desde que não coloquem em causa a responsabilidade do Governo, nem revistam a natureza de ordens.

### 3.2. A fiscalização das Contas do Estado

O processo de apreciação das contas do Estado pelo Parlamento francês é fruto de um processo evolutivo que conheceu várias fases, sendo muito remota a preocupação francesa em assegurar o seu controlo. Já durante a Restauração era notória essa preocupação, considerando-se, à época, que o controlo das contas era um dos momentos mais marcantes da civilização moderna (M. Ganilh, 1817)<sup>108</sup>. O que veio a verificar-se, porém, já durante a Vª República, foi o desinteresse do Parlamento por esta temática, registando-se “falta de paixão” no processo de discussão da *loi de règlement*<sup>109</sup>, a que acrescia a ausência de informação que permitisse aprofundar aquela discussão. Em resultado, as intervenções dos parlamentares, reproduzidas no jornal oficial, não chegavam a ocupar uma das suas muitas páginas, o que tornava este processo uma mera formalidade, indiferente à generalidade dos parlamentares (M. Rivan, 1970).

Na década seguinte verificou-se uma mudança de paradigma, sobretudo da Assembleia Nacional, em virtude da regularidade que se registou na apresentação da *loi règlement* de 1985, que veio a ser apresentada àquela Assembleia em dezembro do ano seguinte. Muito graças à colaboração que se estabeleceu com o Tribunal de Contas. Mas já antes, mais concretamente, na conta referente ao ano económico de 1974, apresentada pelo executivo em 1976, a Assembleia se havia insurgido perante a duvidosa legalidade das operações nela refletidas, tendo a sua aprovação vindo a ocorrer somente em 1977, depois de numerosas deliberações.

No entretanto, e até surgir a *Loi Organique relative aux Lois de Finances* em 2001<sup>110</sup>, o processo de discussão das Contas do Estado foi objeto de alguma controvérsia, que ficou patente quando o *Conseil Constitutionnelle* foi chamado a pronunciar-se sobre a

---

<sup>108</sup> Já à época este parlamentar escreveu: “*La publicité des comptes des finances est le plus beau monument de la civilisation moderne. Quel acte auguste et solennel que celui qui soumet aux représentants d’une nation le compte des tributs levés sur le peuple*”, in ANDRÉ PAYSANT, *Finances Publiques*, 5ª Ed., Armand Colin, Paris, 1999, pág. 394.

<sup>109</sup> A *Loi du Règlement* reflete a execução do orçamento francês, constituindo o ato equivalente à nossa Conta Geral do Estado.

<sup>110</sup> Equivalente à nossa Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

conformidade constitucional da *loi de règlement*. Considerando que o controlo da regularidade das operações financeiras subjacentes à execução orçamental nada tem que ver com o controlo da constitucionalidade das leis, o *Conseil Constitutionnelle* veio a declarar-se incompetente, atribuindo à *Cour des Comptes* a responsabilidade para conhecer a regularidade financeira dos atos contáveis (de autorização de despesa), e ao tribunal administrativo a competência para conhecer da sua legalidade quando tais atos revistam natureza administrativa. Quanto ao Parlamento, na medida em que lhe compete o controlo político e revestindo a *loi de règlement* natureza política, em caso de desconformidade pode o parlamento reprová-la (F. Fabre, 1996).

Na revisão constitucional de 2008, a Constituição francesa passou a prever, no seu artigo 47.º/2, o seguinte:

*“c) O Tribunal de Contas auxilia o Parlamento no controle da ação do Governo. Auxilia o Parlamento e o Governo no controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamento da previdência social, bem como na avaliação das políticas públicas. Com os seus relatórios públicos, contribui para a informação dos cidadãos. As contas das administrações públicas são regulares e autênticas. Fornecem uma imagem fiel do resultado da sua gestão, seu patrimônio e sua situação financeira.”*

O grande passo no sentido da consciencialização dos poderes de fiscalização parlamentar foi dado com a aprovação da *Loi Organique relative aux Lois de Finances – LOLF* (aprovada pela Lei n.º 2001-692). Em rigor, conforme sublinha a literatura (v.g. Gilles, 2011), esta lei representou a criação de uma “constituição financeira”, até então inexistente no ordenamento jurídico-financeiro francês, assente em dois pilares: (i) no incremento da qualidade da gestão pública e (ii) no reforço do poder orçamental do Parlamento, quer numa perspetiva *ex ante* quer *ex post* (R. Ferrand, 2021).

A concretização desta Lei passou por pôr em prática uma política de orçamentação das despesas em função de objetivos conjuntamente definidos (executivo e parlamento) para cada uma das políticas públicas, reforçando a responsabilidade de quem executa o orçamento (o executivo).

O reforço dos poderes orçamentais do Parlamento fez-se sentir na aprovação do orçamento, pronunciando-se sobre a proposta orçamental com base em ações de avaliação desenvolvidas sobre os relatórios anuais de desempenho produzidos pelo Governo. Estes

relatórios anuais passaram a figurar em anexo ao projeto de *loi de règlement*, juntamente com as análises efetuadas pelo Tribunal de Contas sobre a execução orçamental.

A partir de 2006, o Tribunal de Contas passou também a certificar a Conta<sup>111</sup>, que inclui o balanço, uma conta de resultados, o fluxo de tesouraria e um anexo explicativo.

Por sua vez, as comissões permanentes de finanças<sup>112</sup>, existentes uma em cada um dos órgãos parlamentares, passaram também a ter um importante papel na apreciação das Contas do Estado e na avaliação das políticas públicas, tendo por base os relatórios de avaliação produzidos pelo Tribunal e pelas comissões parlamentares em relação à respetiva missão de base orgânica (ministério).

Para além das comissões de finanças e demais comissões permanentes, num total de 15, o parlamento dispõe ainda de vários outros órgãos internos de fiscalização. Neste domínio, destacam-se a missão de avaliação e controlo e a missão de avaliação e de controlo das políticas públicas, que funcionam junto das comissões parlamentares de finanças.

Em termos de procedimento de discussão e votação das contas, a única intervenção do Tribunal de Contas é em sede de comissões, através da audição do respetivo Presidente.

A lei determinou, ainda, que o exame das contas pelas comissões parlamentares de finanças passasse a constituir momento prévio ao exame parlamentar da proposta de orçamento para o ano seguinte. Por fim, as contas são discutidas e votadas pela Assembleia Nacional e pelo Senado.

---

<sup>111</sup> A primeira certificação ocorreu em 2006, ano da entrada em vigor da LOLF aprovada em 2001.

<sup>112</sup> Designadas pelos regulamentos por Comissão de Finanças no Senado e Comissão de Finanças e de Economia Geral e do Controlo Orçamental na Assembleia Nacional.

#### 4. Itália

Assumindo-se como uma democracia parlamentar, a mais antiga do Sul da Europa, o executivo é, naturalmente, responsável politicamente perante o Parlamento<sup>113</sup>. Para tanto, à semelhança dos restantes parlamentos em análise, o Parlamento italiano é constitucional e legalmente habilitado com um conjunto vasto de instrumentos de controlo<sup>114</sup>.

Apesar do relevo que a função de controlo tem nos textos legais italianos, é assinalada como a menos estudada. O contexto político, mais concretamente, o precário equilíbrio resultante das sucessivas formações governativas coligadas, conferindo grande centralidade ao Parlamento enquanto centro de decisões consensuais, relegou para segundo plano a atividade de controlo. Além disso, o mediatismo dos tradicionais mecanismos de controlo, como as interpelações e as perguntas, conferem aos deputados a visibilidade pretendida junto da opinião pública (G. Capano e M. Giuliani, 2008).

A realidade, porém, tem vindo a alterar-se, verificando-se um aumento progressivo do recurso às moções e às resoluções, conforme demonstra o estudo realizado por estes mesmos autores (1976-2002). O mesmo se diga em relação ao voto de confiança, que é também uma das ferramentas características do sistema parlamentar italiano, ao ponto de representar o emblema da relação entre executivo e parlamento (C. Goretti e L. Rizzuto, 2006). Em Itália, o voto de confiança não constitui um evento excepcional, sendo recorrentemente utilizado.

O controlo político orçamental é apontado como aquele em que mais se faz sentir as deficiências do controlo parlamentar, tanto ao nível da análise dos principais agregados

---

<sup>113</sup> “*La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell’operato del Governo*” (art. 55.º). “*Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati*” (art. 94.º), ambos da Constituição italiana.

<sup>114</sup> Seguindo a classificação adotada por G. Capano e M. Giuliani (2008), que autonomizaram as “diretrizes ou mecanismos de direção” dos demais “instrumentos de controlo”, encontramos entre os primeiros os despachos de instrução sobre a implementação das leis – que podem ser apresentados durante a apreciação dos projetos de lei – as resoluções e as moções. Entre os segundos figuram as interpelações e as perguntas, orais e escritas. Enquanto os primeiros constituem formas de controlo *ex ante* da atuação do executivo, os segundos têm lugar depois dessa atuação, procurando através deles explicações para comportamentos, ações ou políticas governamentais específicas. Por seu lado, os regulamentos parlamentares fornecem uma série de procedimentos cognitivos e de inspeção, que incluem investigações para apuramento de factos, audiências, interrogatórios e a constituição de comissões de inquérito.

económicos e das principais opções de política orçamental (*ex ante*), como do acompanhamento e exame das contas (*ex post*).

O artigo 81.º da Constituição italiana atribui ao Estado a responsabilidade por garantir “(...) o equilíbrio entre as receitas e as despesas do próprio orçamento, levando em conta as fases adversas e as fases favoráveis do ciclo económico (...), sendo as Câmaras competentes para aprovar (...) todos os anos o orçamento e os resultados orçamentais apresentados pelo Governo.”.

Em complemento, o artigo 100º atribui ao Tribunal de Contas a responsabilidade de fiscalizar a execução do orçamento, reportando diretamente às Câmaras os resultados da verificação efetuada.

No que toca ao orçamento, está legalmente excluída a possibilidade de introduzir alterações à proposta de orçamento, concretizando-se o processo de aprovação através do voto de confiança, à semelhança de todas as leis propostas pelo executivo. Na opinião da doutrina, a aposição do voto de confiança exclui o exame parlamentar da política orçamental proposta pelo executivo, especialmente a análise da comissão de finanças e a verificação da orçamentação da despesa (*Idem*)<sup>115</sup>.

Em matéria de exame das contas, o regime em vigor é semelhante ao português. De acordo com os regulamentos, até 31 de maio do ano seguinte, o executivo envia a Conta ao Tribunal de Contas. Por sua vez, o Tribunal examina o respetivo relatório e procede à emissão de parecer, verificando a regularidade das operações realizadas, até 30 de junho.

Antes da discussão e votação pela *Camera dei Deputati*, a Conta é analisada pela Comissão de Finanças, juntamente com o parecer do Tribunal e os contributos das restantes comissões setoriais, com o apoio das entidades “*Budget Service*” e “*Research Service*”.

A *Camera dei Deputati* recebe a conta, juntamente com a atualização das previsões do ano corrente (*progetto di liquidazione*). Ambos são discutidos e aprovados conjuntamente. Primeiro são examinadas pela comissão parlamentar de finanças e as

---

<sup>115</sup> Em 2005, para minimizar esta limitação, o Senado fez intervir a comissão de finanças no processo de aprovação para verificar o cumprimento das regras orçamentais. Esta intervenção da comissão é meramente formal, na medida em que as suas opiniões não são vinculativas, constituindo somente uma informação dada ao Presidente do Senado.

comissões de mérito são chamadas a formular uma opinião. Posteriormente, são votadas em Plenário<sup>116</sup>.

De acordo com os dados disponíveis, o exame das contas recebe, em geral, pouca atenção. Como exemplo, as muitas páginas referentes à Conta de 2008 foram examinadas pela comissão de finanças em apenas quatro sessões, três das quais também dedicadas à liquidação, absorvendo esta a maioria do tempo. Geralmente, as comissões de mérito examinam também a Conta em conjunto com o projeto de liquidação, realizando uma única reunião, às vezes duas, em qualquer dos casos relativamente curtas.

Para resolver esta ausência de capacidade de controlo, foram feitas tentativas para estabelecer órgãos semelhantes ao Comité de Contas Públicas, de que é exemplo a criação de um comité bicameral somente para o controlo dos dinheiros públicos.

## 5. Espanha

Como é sabido, a Constituição espanhola de 1978 também instituiu um regime parlamentar bicameral (o Senado e o Congresso dos Deputados), embora o núcleo essencial do poder parlamentar se encontre na esfera do Congresso. Em rigor, é o Congresso que detém o poder de investidura do Governo, sendo também o órgão que pode levar à sua demissão<sup>117 118</sup>.

De qualquer modo, o executivo é considerado um órgão politicamente forte, não só pelos poderes de que dispõe, mas pela estabilidade política com que sempre governou, mesmo quando o contexto político não lhe era favorável. Em quinze legislaturas (1977-2018), somente em quatro o Governo teve maioria parlamentar, sendo considerado o país com maior número de governos minoritários da Europa (B. Field e C. Gray, 2019)<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> Artigos 35.º e segs da Lei n.º 196, de 31 de dezembro de 2009.

<sup>117</sup> Este poder não se estende aos membros do Governo individualmente considerados.

<sup>118</sup> O Congresso também detém o poder legislativo, apesar do Senado poder exercer o direito de veto. Mesmo neste caso, o Congresso pode, reunindo a maioria dos votos, rejeitar esse veto (artigo 90.º/2).

<sup>119</sup> “The Spanish Parliament in Context”, in Jorge Fernandes e C. Leston-Bandeira, *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective*, Routledge, UK, 2019.

Ambas as Cortes têm poderes de controlo sobre o Governo, apesar de o Senado ser considerado mais ativo (M. Dios, 2019)<sup>120</sup>.

Em matéria de exame de contas, o processo constitucional é semelhante ao nosso, com algumas diferenças. O Governo procede à elaboração da Conta, que é remetida ao Tribunal de Contas até 31 de outubro no ano seguinte (artigo 132.º da Lei de Enquadramento Orçamental). Por sua vez, o Tribunal procede à análise e certificação da Conta (n.º 1), no prazo de seis meses após a sua receção, devendo enviar às Cortes uma informação anual, na qual, quando se justifique, identifica as infrações e responsabilidades em que o executivo e a administração tenham incorrido (n.º 2).

O órgão que estabelece a ligação entre as Cortes e o Tribunal é uma Comissão parlamentar, designada Comissão do Tribunal de Contas, composta por membros oriundos do Senado e do Congresso, designados pelos grupos parlamentares. Esta Comissão parlamentar é responsável por analisar a conta, juntamente com o relatório do Tribunal, para efeitos de emissão de um parecer.

Nesta Comissão ocorre um debate que se inicia com uma apresentação feita pelo Presidente do Tribunal de Contas e onde podem intervir todos os representantes dos grupos parlamentares. Terminado o debate, é aberto o prazo de 3 dias para a apresentação de propostas de resolução. Tais propostas serão objeto de votação pela ordem de apresentação, à exceção das que estejam em discordância com o parecer do Tribunal, que serão votadas em primeiro lugar. Não há lugar a apreciação e votação formal em Plenário.

Significa, em suma, que o controlo político das Contas é realizado somente em sede de Comissão e com base nas informações técnicas e jurídicas elaboradas pelo Tribunal de Contas. De qualquer modo, a Comissão tem poderes para convocar ministros e altos funcionários públicos, para se pronunciarem sobre aspetos concretos da execução orçamental. Pode dirigir recomendações ao Governo e verificar o acolhimento dessas

---

<sup>120</sup> Entre os mecanismos de controlo (interpelações, perguntas, escritas e orais, debates, moções, relatórios informativos), as perguntas escritas assumem grande relevo no contexto político espanhol, assim como os relatórios informativos solicitados à Administração. Em relação às primeiras, a explicação pelo interesse que têm prende-se com o facto de as Cortes disporem do prazo de 20 dias para responder, findo o qual o PM terá de responder em Plenário. Todas as semanas, no máximo de vinte quatro, o Governo é confrontado, em Plenário, com perguntas orais. Pelo menos três devem ser respondidas pelo PM. Duas horas por semana são dedicadas ao debate em Plenário, onde são colocadas questões e feitas interpelações. A isto acresce a atividade desenvolvida pelos comités, cada vez mais especializados, e os procedimentos de *indirizzo* inspirados no modelo de controlo italiano.

recomendações. No exercício das suas funções, conta o apoio de serviços internos e pode recorrer a consultores externos.

## 6. Grécia

O regime político grego é parlamentar, à semelhança do espanhol e do italiano, e unicameral como o nosso. Constitui uma democracia parlamentar tão antiga quanto as demais países do Sul da Europa, à exceção da Itália, que teve início após o colapso da ditadura militar em 1974.

A Constituição da República foi instituída em 1975. Apesar de ser tão antiga quanto a nossa (1976), o regime grego apresenta algumas particularidades que claramente têm marcado o contexto político, condicionando, em muito, o processo de institucionalização parlamentar. Uma das suas particularidades radica no facto de os 300 deputados que o compõem, 250 serem eleitos e os restantes 50 escolhidos pelo partido político mais votado, o que coloca a oposição, desde logo, numa posição de fragilidade. Além disso, o sistema eleitoral tem contribuído para a partidarização parlamentar e a formação de governos maioritários.

O Governo é politicamente responsável perante o Parlamento, mas, ao que parece, durante muito tempo, o controlo político permaneceu assunto tabu (P. Foundethakis, 2008)<sup>121</sup>.

O grande passo foi dado em 2001, não com a revisão constitucional que ocorreu nesse mesmo ano, mas com a alteração da lei regimental. Esta alteração veio atribuir competências de controlo às comissões permanentes, incluindo a possibilidade de exigirem a presença de qualquer pessoa, cuja audição se revele essencial para o exercício das suas funções. No que respeita à possibilidade de existirem comissões de investigação, tal só poderá acontecer por maioria absoluta dos deputados que compõem o Parlamento e quando esteja em causa assuntos de política externa ou defesa nacional (P. Foundethakis, 2008).

---

<sup>121</sup> A Constituição grega apenas fazia menção às informações e queixas (artigo 69.º), aos requerimentos urgentes ministeriais (artigo 66.º/3), às comissões de investigação (artigo 6.º/2) e à moção de censura (artigo 84.º). Os restantes instrumentos de controlo, como as perguntas, interpelações, informações e anúncios governamentais vieram a ser previstos no Regimento.

Na sua versão atual<sup>122</sup>, a Constituição atribui à Câmara dos Deputados e às comissões parlamentares o poder de exigirem também a presença dos membros do Governo. As sessões são públicas, desde que o Governo ou 1/5 dos deputados não exijam o contrário (artigo 66.º/3). Por seu lado, o artigo 68.º prevê a possibilidade de serem constituídas comissões de inquérito, mediante decisão favorável de uma maioria de 2/5 dos deputados, sob proposta de 1/5 do número total de deputados, sendo que, pelo menos duas vezes por semana, deve ter lugar uma sessão plenária dedicada à prestação de esclarecimentos pelo Governo (artigo 70.º/2).

As Contas do Estado, assim como o OE, são aprovadas pelo Parlamento. Depois de elaboradas pelo Governo, são apresentadas ao Tribunal de Contas até 30 de junho do ano económico seguinte àquele a que a conta respeita. O Tribunal de Contas elabora um relatório sobre a situação financeira e contabilística do Estado (artigo 98.º/1). São objeto de exame por uma comissão especial, criada para o efeito, composta por 13 membros da Comissão de Finanças, apoiada pelo Conselho Científico do Parlamento. A lei não fixa prazo para a discussão e votação em Plenário, mal tal deverá acontecer até final do ano económico.

As recomendações formuladas pelo Tribunal, não são objeto de acompanhamento, nem pelo Parlamento nem pelo Tribunal, uma vez que não dispõem de competência para o efeito.

## **7. Nota conclusiva**

À luz dos textos legais, os parlamentos do Sul da Europa partilham praticamente dos mesmos mecanismos de controlo. Os estudos existentes (Sanchès Dios, 2008), dão conta de uma certa proatividade na sua utilização, mas com preferências algo distintas, o que impossibilita a definição de um padrão comportamental. A exceção vai para a fiscalização das contas, domínio em que parece serem significativas as semelhanças entre os países analisados.

De qualquer modo, o que observámos quanto ao uso dos demais instrumentos de controlo, permite-nos retirar alguns ensinamentos quanto à influência do contexto institucional e político, incluindo as estratégias e arranjos institucionais (Dios, 2019).

---

<sup>122</sup> A última revisão data de 2008.

Essa a razão por que as perguntas e interpelações fazem parte da rotina dos parlamentos (Raunio, 1996). Trata-se de uma forma de obter visibilidade (Rosenberg e al., 2011), sendo muito eficazes na avaliação do ativismo parlamentar (Fernandes e al., 2018).

O Parlamento grego, como vimos, comparativamente aos demais, foi aquele que mais esperou para, formalmente, ser investido de todos os poderes de controlo. Esta circunstância, aliada às características do sistema político, com forte pendor governamental, tem dificultado a sua operacionalização.

Tendo por base a nossa investigação e o inquérito realizado pela *European Centre for Parliamentary Research & Documentation*, sobre *Procedures for Parliamentary approval and recommendations to the State General Account*<sup>123</sup>, organizada pela Divisão de Informação Legislativa da Assembleia da República, procedemos à elaboração do quadro seguinte, estabelecendo uma comparação do processo de apreciação e votação das Contas do Estado dos cinco países que destacámos:

---

<sup>123</sup> *In Conta Geral do Estado. Enquadramento Nacional e Internacional*, Col. Temas, Lisboa, 2018.

<b>CONTA GERAL DO ESTADO</b>	<b>Espanha</b>	<b>França</b>	<b>Itália</b>	<b>Grécia</b>
<b>Apreciação pela comissão parlamentar</b>	sim	sim	sim	sim
<b>Natureza e âmbito da comissão parlamentar</b>	Comissão especializada	Permanente (Assuntos financeiros)	Permanente Assuntos financeiros	Comissão especializada em contas (ad hoc)
<b>Audição do TC em comissão ou PL</b>	sim	não	não	sim
<b>Certificação da CGE pelo TC</b>	não	sim	não	não
<b>Contributo de outras comissões parlamentares</b>	sim	sim	sim	sim
<b>Votação em Plenário</b>	não	sim	sim	sim
<b>Recomendações do parlamento ao governo</b>	sim	não	não	não
<b><i>Fallow up</i> das recomendações do Parlamento ou do TC</b>	sim	não	não	não
<b>Serviços de apoio específicos</b>	sim	sim	sim	sim
<b>Prazo de apresentação da CGE</b>	31/10	1/6	30/4	30/6
<b>Prazo para votação da CGE</b>	Não existe votação formal	Não há prazo, mas deve ocorrer em simultâneo com a aprovação do OE	30 de junho	Não há prazo, mas deve ocorrer até final do mesmo ano

## **PARTE II – ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO PARLAMENTO E DO CONTROLO POLÍTICO ORÇAMENTAL *EX POST***

### **CAPÍTULO I – O PARLAMENTO**

#### **1. O Parlamento na Constituição da República Portuguesa**

A institucionalização do regime semipresidencialista (ou do regime misto parlamentar presidencial, como alguns preferem), que se deu entre nós com a Constituição da República de 1976, sofreu fortes influências de regimes nacionais e internacionais.

No plano interno, os constitucionalistas são unânimes em considerar a influência das Constituições de 1911 e de 1933. À primeira, o legislador constituinte de 1976 foi buscar a sua dimensão parlamentar, dando centralidade ao Parlamento e à responsabilidade política do Governo, através, designadamente, da aprovação de moções de censura, perguntas e interpelações. Da Constituição de 1933 importou a eleição direta do Presidente da República, que havia sido afastada na revisão constitucional de 1959, distanciando-se, assim, da ideia da sua partidarização e reforçando a sua legitimidade democrática, através da eleição direta pelo povo.

No plano externo, a Constituição reflete a influência da Constituição alemã de 1919 segundo o modelo de Weimar, e a Constituição francesa de 1959 e o seu semipresidencialismo.

##### **1.1. O Parlamento à luz do regime semipresidencialista**

Partindo da premissa base de organização do poder político – o princípio da separação de poderes (artigo 111.º), traçado primeiro por John Locke (1632-1704) e depois por Montesquieu (1689-1755) – o regime político atual combina traços estruturais típicos do regime presidencialista e do regime parlamentar. Sem querermos ser exaustivos, a marca do regime presidencialista faz-se sentir na existência de um Presidente da República legitimado diretamente, porque eleito por sufrágio universal direto (artigo 121.º da CRP), e autónomo, face à sua legitimidade democrática direta. O Presidente goza do direito de

veto político e legislativo, o que lhe confere poder para se opor às leis aprovadas pelo Parlamento (artigo 136.º), e poderes de direção política, mais concretamente, de conformação política. Referimo-nos, em concreto, à possibilidade de dissolução da Assembleia da República [artigo 133.º, alínea *e*)], à nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro (alíneas *f* e *g*) do mesmo artigo), à dissolução dos órgãos legislativos regionais [alínea *j*)], à ratificação de tratados internacionais [artigo 135.º, alínea *b*)].

Em suma, o Presidente da República é um órgão de soberania, juntamente com o Governo, a Assembleia da República e os Tribunais (artigo 110.º), responsável por representar a República, garantir a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas (artigo 120.º).

O regime parlamentar clássico faz-se sentir na institucionalização de um Governo, autónomo (artigo 110.º), dirigido por um primeiro-ministro, responsável politicamente perante o Parlamento (artigos 190.º e 191.º) e que partilha com o Presidente da República o exercício de certas tarefas, através da referenda ministerial (artigo 140.º).

Em resultado da combinação dos dois regimes em referência, releva a eleição direta e autónoma de dois órgãos (Parlamento e Presidente da República), a dupla responsabilidade política do Governo, perante o Presidente da República<sup>124</sup> e perante a Assembleia da República (artigos 190.º e 191.º), o poder reconhecido ao Presidente da República para dissolver o Parlamento e a configuração do Governo como órgão autónomo de governação.

O regime é semipresidencialista, mas o sistema é governamentalista, considerando as relações entre os diversos órgãos do poder político. Efetivamente, é o Governo, órgão soberano e autónomo, que, sob a direção política do primeiro-ministro, tem a seu cargo a condução da política geral do país (artigo 182.º), ou seja, a prossecução da função política ou de governo. E fá-lo com total autonomia face ao Presidente da República, na medida em que este não dispõe do poder de orientação<sup>125</sup>. Esta independência funcional não exonera o Governo do dever de se articular com o Presidente, enquanto representante externo da Nação e Comandante Supremo das Forças Armadas (artigo 120.º). Além disso,

---

<sup>124</sup> Embora o Presidente da República só possa demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado (artigo 195.º/2).

<sup>125</sup> Esta autonomia governativa foi reforçada na revisão constitucional de 1982, por via da restrição do poder presidencial em demitir o Governo. Atualmente, somente o pode fazer para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas (artigo 195.º/2).

recorde-se, é o Presidente que nomeia o executivo (artigo 187.º), podendo por ele ser exonerado (responsabilidade política).

O Governo é responsável perante o Parlamento. Essa responsabilidade começa por ter de sujeitar à sua apreciação o respetivo Programa (artigo 192.º/1), que pode ser rejeitado por uma maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções (artigo 192.º/4). Porém, para conduzir a política geral do país, o Governo não necessita de um voto de investidura parlamentar ou da aprovação de um voto de confiança. De qualquer modo, pode ser demitido pelo Parlamento, através da aprovação de uma moção de censura ou da rejeição de uma moção de confiança.

O quadro jurídico-político que acabámos de traçar aponta para a existência de uma instituição parlamentar com um forte posicionamento no sistema político. Nesta constatação releva a sua relação funcional com o Governo porque é a este, pese embora os poderes de conformação política atribuídos ao Presidente da República, que compete a condução da política geral do país (artigo 182.º). Daí que seja nas relações entre Parlamento e Governo que se coloca mais ênfase, ao ponto de se considerar que o nosso regime é mais “parlamentar presidencial” do que “presidencial parlamentar” (Duverger, 1980).

## **1.2. Deputados/grupos parlamentares e partidos políticos**

O Parlamento é o órgão representativo dos cidadãos (artigo 147.º), eleito diretamente, o que faz com que os deputados sejam igualmente considerados representantes do país e não dos círculos eleitorais por que são eleitos (artigo 152.º/2). Esta afirmação constitucional da relação deputados-cidadãos deve, porém, ser considerada no contexto sistemático de outras normas constitucionais que marcam a relação entre deputados/grupos parlamentares e partidos políticos. Referimo-nos, em concreto, às normas que estabelecem uma certa imperatividade partidária, como a que determina que os candidatos a deputados tenham de ser escolhidos pelos partidos políticos (artigo 151.º), aquela que liga a manutenção dos respetivos mandatos à inscrição no partido político por que foram apresentados a sufrágio [artigo 160.º/1, alínea c)], a que exige correspondência entre a composição das comissões parlamentares e o grau de representatividade dos partidos políticos (artigo 178.º/2), incluindo a comissão permanente (artigo 179.º/2), ou a

imposição, ainda que não exclusiva, de base partidária aos grupos parlamentares (artigo 180.º/1 e 4).

As presidências das comissões parlamentares são repartidas em função do número de deputados de cada grupo parlamentar (artigo 178.º/6), existindo a obrigatoriedade de os deputados somente poderem desempenhar os cargos para que foram designados, sob proposta dos respetivos grupos parlamentares [artigo 159.º/b)].

Como se pode observar, e apesar de a Constituição da República lhes reconhecer total liberdade no exercício do seu mandato (artigo 155.º), a compreensão jurídico-constitucional da representação parlamentar e do estatuto constitucional do deputado claramente aponta para uma supremacia dos grupos parlamentares sobre aqueles e dos partidos políticos sobre os próprios grupos parlamentares (Gomes Canotilho, 2003).

De qualquer modo, o Parlamento é um órgão autónomo, na medida em que dispõe do poder para aprovar o seu Regimento, eleger o respetivo Presidente, incluindo os membros que compõem a Mesa da Presidência, e proceder à constituição da Comissão Permanente e demais comissões parlamentares (artigo 175.º).

### **1.3. A orgânica e a autonomia organizacional e funcional do Parlamento**

Nos termos da Constituição da República, é a Assembleia da República, através da elaboração e aprovação do respetivo Regimento, que define a sua organização e funcionamento internos [artigo 176.º/a)]. Naturalmente que essa autonomia se encontra balizada pela Constituição da República, mais concretamente, pelo disposto nos artigos 171.º a 181.º.

Do ponto de vista constitucional, o Plenário é o órgão principal, que carece de órgãos auxiliares para prosseguir a sua atividade. Entre eles figuram o Presidente, a Mesa da Presidência, a Comissão Permanente, as comissões parlamentares e, em certo sentido, os grupos parlamentares<sup>126</sup> (artigos 175.º, 178.º, 179.º e 180.º).

---

<sup>126</sup> Não existe unanimidade na literatura quanto à sua natureza jurídica. Sobre esta problemática, vd. J. J., GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 2006, págs. 401 e segs..

### **a) O Plenário**

Em termos organizacionais, o Plenário tem papel de destaque, competindo-lhe:

- A elaboração e aprovação do respetivo Regimento;
- A eleição, por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, do seu Presidente e dos demais membros da Mesa;
- A constituição da Comissão Permanente;
- A constituição das comissões parlamentares (permanentes, de inquérito e ad hoc).

### **b) O Presidente da Assembleia da República**

O Presidente preside à Comissão Permanente e conduz os trabalhos em Plenário, fixando a ordem do dia, observando o direito de os grupos parlamentares a determinar um certo número de reuniões, segundo os critérios estabelecidos no Regimento (artigo 176.º/1 e 3)<sup>127</sup>.

### **c) A Comissão Permanente**

A Comissão Permanente, da qual fazem parte o Presidente, os Vice-Presidentes e representantes dos vários partidos políticos com assento parlamentar (artigo 179.º/1), tem as suas competências expressamente fixadas na Constituição da República, de que se destaca o exercício dos poderes da Assembleia relativamente ao mandato dos deputados (cf. artigo 179.º/3).

### **d) Os Grupos Parlamentares**

Entre os órgãos auxiliares, apesar de discutível a sua natureza jurídica, destacam-se os grupos parlamentares dadas as capacidades que a Constituição da República

---

<sup>127</sup> Para além do direito reconhecido às Assembleias Legislativas das Regiões de Autónomas em solicitar prioridade para assuntos de interesse regional urgentes (artigo 176.º/4), e do poder reconhecido ao Presidente da República (artigo 174.º/4) e à Comissão Permanente para promover a convocação da Assembleia, nos termos do artigo 179.º/4.

expressamente lhes reconhece (artigo 180.º). Referimo-nos, em concreto, aos seguintes poderes:

- Determinar a composição da Mesa da Assembleia, propondo, os quatro maiores grupos, os vice-presidentes que gostariam de ver eleitos;
- Participar e indicar os seus representantes nas Comissões, em função do número de membros;
- Serem ouvidos na fixação da ordem do dia e interpor recurso para o Plenário da ordem do dia fixada;
- Provocar, com a presença do Governo, o debate de questões de interesse público atual e urgente;
- Provocar, por meio de interpelação ao Governo, a abertura de dois debates em cada sessão legislativa sobre assuntos de política geral ou sectorial;
- Solicitar à Comissão Permanente que promova a convocação do Plenário;
- Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito;
- Exercer iniciativa legislativa;
- Apresentar moções de rejeição do Programa do Governo;
- Apresentar moções de censura ao Governo;
- Serem informados, de forma regular e direta, pelo Governo, sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público.

Para isso, os grupos parlamentares têm direito a dispor de locais de trabalho, bem como de pessoal técnico e administrativo da sua confiança (artigo 180.º).

#### **e) As comissões parlamentares**

A Constituição da República confere à Assembleia da República plena liberdade para proceder à criação de comissões parlamentares, incluindo comissões de inquérito ou para outro fim (artigo 178.º/1), impondo, apenas, no que respeita à sua constituição:

- A representatividade de todos os partidos políticos com assento parlamentar (artigo 178.º/1);
- A repartição das respetivas presidências pelos grupos parlamentares em proporção com o número de deputados (artigo 178.º/6);

- A obrigatoriedade de serem constituídas comissões de inquérito, sempre que tal seja requerido por um 1/5 dos deputados em efetividade de funções. Tais comissões são expressamente dotadas de poderes de investigação, semelhantes aos das autoridades judiciais (artigo 178.º/5)<sup>128</sup>.

#### **1.4. A plurifuncionalidade parlamentar**

O Parlamento português é multifuncional, não fugindo, por isso, à regra dos parlamentos (Pachenharn, 1970). Efetivamente, os estudos constitucionais apontam para uma grande diversidade de funções: (i) função legislativa, (ii) função política<sup>129</sup>, (iii) função de controlo e de fiscalização, (iv) função eletiva e de criação de outros órgãos<sup>130</sup>, (v) função autorizante<sup>131</sup> e (vi) função representativa<sup>132</sup>.

De qualquer modo, entre tais funções a literatura destaca, em regra, três: a legislativa, a de representação e a de fiscalização.

No texto constitucional, a função legislativa ganha destaque por ser considerada a mais importante. Deixando, por ora, a função de controlo, que analisaremos a seguir autonomamente, não há dúvidas de que o Parlamento é o órgão legislativo por excelência,

---

<sup>128</sup> A atribuição de tais poderes ocorreu na revisão constitucional de 1982. O mesmo aconteceu em relação à limitação anteriormente existente de somente poder ser constituída uma por deputado e por sessão legislativa.

<sup>129</sup> Alguns dos poderes exercidos no âmbito de outras funções revestem igualmente natureza política, como acontece com a função legislativa e a atribuição ao Parlamento da competência para legislar sobre determinadas matérias (v.g. a definição dos regimes dos referendos, organização da defesa nacional e bases gerais da organização e do funcionamento das forças armadas [f. artigo 164.º/ alíneas b) e d]). Consideramos, porém, que existem competências que revestem uma natureza exclusivamente política, como seja a de testemunhar a tomada de posse do Presidente da República [artigo 163.º/a)], a de dar assentimento à sua ausência do território nacional [artigo 164.º/b)], a de promover o processo de acusação contra o PR por crimes praticados no exercício das suas funções [artigo 164/c)], a de autorizar e confirmar a declaração de estado de sítio e de emergência, a de autorizar o PR a declarar a guerra e a fazer a paz [artigo 161.º, alíneas l) e m)] e a de acompanhar e apreciar a participação de Portugal na União Europeia [artigo 163.º/f)].

<sup>130</sup> Como sejam a eleição de alguns dos membros do Tribunal Constitucional, do Provedor de Justiça, do Presidente do Conselho Económico e Social, de alguns dos vogais do Conselho Superior da Magistratura ou de alguns membros para o Conselho de Estado [artigo 163.º/h)].

<sup>131</sup> Entra neste domínio, designadamente, a competência para autorizar o Governo a legislar sobre matérias que sejam da sua competência (artigos 161.º/d) e 165.º/1).

<sup>132</sup> Destaca-se o seu desempenho no âmbito das relações internacionais, através de aprovação de tratados, da participação de Portugal em organizações internacionais, da aprovação de tratados de amizade e paz ou da retificação de fronteiras [cf. artigo 161.º/i)].

assistindo-lhe o poder de “*fazer leis sobre todas as matérias*” [artigo 161.º/c)]. Para os constitucionalistas, “*esta competência legislativa tão abrangente é conatural à própria natureza e sentido histórico da assembleia representativa*, de tal ordem que, por força dos princípios democrático-representativos convencionais, ao Parlamento deveria caber toda a competência legislativa, sem que algum domínio lhe pudesse estar vedado (Gomes Canotilho e Vital Moreira, 2010). E, de facto, apesar das exceções constitucionais a esta regra<sup>133</sup>, o legislador constituinte de 1976 fez *jus* à natureza e ao sentido histórico de assembleia representativa, atribuindo-lhe, em observância dos princípios democrático-representativos convencionais a que já nos referimos, o poder de fazer leis. E o poder de fazer leis, onde se inclui a própria lei constitucional, é o poder de definir a ordem jurídica e formular políticas públicas (*policy making*). Significa que, no plano formal, em que releva o leque de funções e competências atribuídas a um determinado órgão, o Parlamento português é um órgão produtor, ou seja, um Parlamento forte em *policy making*, segundo a tipologia de Philip Norton (1996). Contudo, a avaliação da atividade parlamentar, que se atem à forma de execução e expressão dessa atividade legislativa, é demonstrativa de algo substancialmente diferente (Leston-Bandeira, 2002).

### **1.5. A atividade de controlo político em geral**

O controlo político sobre a ação governativa, onde se enquadra o controlo orçamental *ex post*, não é menos importante que a função legislativa. É, aliás, comum a afirmação de que a função de controlo, do ponto de vista constitucional, é a que tem papel central na atividade parlamentar. A própria Constituição da República prescreve, com algum detalhe, o conjunto de poderes de controlo que lhe assiste (Leston-Bandeira, 2002), constituindo o controlo orçamental um deles.

---

<sup>133</sup> Mas há duas exceções a este princípio constitucional: a competência legislativa do governo e das assembleias legislativas das regiões autónomas em domínios específicos (artigos 227.º/1, alínea *a*), 228.º e 232.º). Quanto ao Governo, é-lhe reconhecida uma competência absoluta (artigo 198.º/2), concorrencial, nas matérias que não são parte da reserva do órgão legislativo (artigos 161.º, 164.º e 165.º), podendo ainda desempenhar essa função nas matérias que lhe estão *relativamente* reservadas, mediante e nos termos de uma Lei de autorização. Além disso, algumas matérias estão reservadas à sua iniciativa legislativa, como é o caso do orçamento, quer para efeitos de apresentação da proposta, quer no que respeita à necessidade de revisão durante a sua execução [artigo 161.º/g)].

Porém, para os constitucionalistas, a função de controlo não se identifica com os mecanismos destinados a dar operacionalidade à relação de confiança Parlamento-Governo (Gomes Canotilho, 2003). O que significa que o controlo parlamentar constitui uma garantia da própria democracia, assumindo uma dimensão própria de qualquer sistema político. Gomes Canotilho e Vita Moreira consideram-na uma das funções tradicionalmente mais importantes das assembleias parlamentares, importância essa que vem sendo reforçada à medida que os parlamentos vão perdendo o monopólio legislativo (2010).

Importa, no entanto, estabelecer uma distinção entre os instrumentos de controlo e as eventuais consequências resultantes do seu exercício (responsabilidade). A literatura tende a confundir estas duas realidades, talvez pelo facto de a expressão *accountability* abarcar os dois termos da mesma equação. Para nós, apesar de interligadas, constituem realidades distintas.

A Constituição da República confere ao Parlamento vários instrumentos de controlo: a possibilidade de constituir comissões de inquérito (artigo 178.º/3), a apreciação e votação do Programa do Governo (artigo 192.º/1), as perguntas e interpelações (artigo 177.º/2), os debates parlamentares [artigo 180.º/2, alínea *c*)], a apreciação dos relatórios de execução dos planos nacionais [artigo 162.º/*e*] e o processo de discussão e votação das Contas do Estado [artigo 162.º/*d*]. Por seu lado, entre os mecanismos de responsabilização política figuram a moção de censura<sup>134</sup>, a rejeição do Programa do Governo ou a moção de confiança. Qualquer uma destas situações levará à demissão do executivo, conforme explicita o artigo 195.º/1, alíneas *d*), *e*) e *f*).

No que respeita em particular à apreciação dos relatórios de execução dos planos nacionais e à votação das Contas do Estado, o legislador constituinte absteve-se de, especificamente, prever as responsabilidades políticas que poderão advir de uma apreciação negativa. Coube ao legislador ordinário regular esta matéria, atribuindo ao Plenário, no caso de não aprovação da CGE, deliberar remeter ao Ministério Público a CGE, juntamente com o parecer do Tribunal de Contas, para efeitos de apuramento de responsabilidades financeiras e/ou criminais.

---

<sup>134</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 194.º “*A Assembleia da República pode votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu programa ou assunto relevante de interesse nacional, por iniciativa de um quarto dos Deputados em efetividade de funções ou de qualquer grupo parlamentar.*”.

## 1.6. Do controlo político orçamental *ex post*

Desde a versão originária da Constituição da República<sup>135</sup>, e perante a ausência de outro mecanismo específico, “*tomar as Contas do Estado (...) com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação*”, constitui o instrumento de controlo orçamental por excelência atribuído ao Parlamento. Tal não significa, porém, que os típicos instrumentos de controlo político que identificámos supra não possam ter por objeto a execução do Orçamento do Estado. As perguntas podem incidir sobre matérias orçamentais, assim como o direito de interpelação, que confere aos grupos parlamentares/deputados o direito de provocarem o debate sobre quaisquer questões de interesse público atual e urgente, entre as quais se incluem, naturalmente, as relacionadas com o OE e a CGE.

Do mesmo modo, as comissões parlamentares de inquérito, que gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e da faculdade de solicitar as informações que tenham por convenientes (artigo 178.º n.ºs 4 e 5 da CRP), são, nos termos da Constituição da República, obrigatoriamente constituídas, a requerimento de 1/5 dos deputados em efetividade de funções (artigo 178.º/4 da CRP), ficando em aberto as finalidades para que podem ser criadas. Entre elas poderão figurar temáticas relacionadas com os orçamentos, respetiva execução e contas. Tudo isto a coberto do poder geral de o Parlamento fiscalizar os atos do Governo e da Administração [artigo 162.º/a) da CRP].

Ainda assim, não se pode deixar de considerar que, quando se trata de fiscalizar a execução orçamental *a posteriori*, a CGE seja o instrumento de controlo orçamental por excelência. Tanto assim que encontramos na lei fundamental referência a ela em dois preceitos distintos: no já citado artigo 162.º/d), no contexto dos poderes de fiscalização genericamente reconhecidos ao Parlamento, e no artigo 107.º onde se prevê, expressamente, que a “*execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.*”<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> Nos termos do artigo 165.º/d), desde logo a Assembleia da República foi incumbida de “*Tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de dezembro do ano subsequente, com o relatório do Tribunal de Contas, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação.*”.

<sup>136</sup> Na versão originária da CRP, este artigo correspondia ao artigo 108.º/5.

Da conjugação destes dois preceitos constitucionais depreende-se que “tomar as Contas” significa apreciá-las e votá-las. E para apreciá-las o Parlamento conta com a coadjuvação do Tribunal de Contas, através da emissão do seu parecer.

A forma como esta coadjuvação está consagrada quer significar que o Parlamento só pode apreciar e votar as Contas munido do parecer do Tribunal. Por outras palavras, sem o parecer do Tribunal o Parlamento não poderá examinar e pronunciar-se sobre as contas. Todavia, tratando-se de um parecer, o Parlamento não está obrigado a acatá-lo, podendo divergir das posições ou orientações expressas pelo Tribunal. É, por isso, unanime a consideração de que o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE constitui uma opinião técnica, avalizada, porque emitido por um órgão com competência especializada na matéria, mas que não tem dimensão vinculativa. Perante reservas ou até a identificação de eventuais ilegalidades, o Parlamento não está impedido de aprová-la ou de “relevar” eventuais responsabilidades. O que a Constituição da República não refere, conforme já assinalámos, são as consequências políticas, ou outras, que poderão advir da sua eventual reprovação. Deve entender-se, porém, ao abrigo do princípio da responsabilidade pela gestão (*accountability*), que não basta prestar contas. Os decisores políticos, como qualquer gestor público, também são responsáveis, constituindo essa responsabilidade o reverso da fiscalização política (Sousa Franco, 1995). Por isso, não está excluída a responsabilidade política, como qualquer outra forma de responsabilização.

No entanto, esta omissão faz-nos refletir sobre se alguma implicação este quadro constitucional tem na atuação do Parlamento, isto é, se, e em que medida, a circunstância de não se preverem consequências políticas diretas para as ilegalidades detetadas no exame das contas afeta o desempenho parlamentar. Do mesmo modo, considerando a interligação existente entre Parlamento e Tribunal de Contas no processo de exame das contas, em que o controlo desenvolvido pelo Tribunal constitui base de sustentação do controlo parlamentar, questionamos se tal interligação não afetará negativamente o desempenho do Parlamento, levando-o a “repousar” no controlo jurisdicional e no mandato constitucional atribuído ao Tribunal para proceder ao apuramento de responsabilidades financeiras.

Seja qual for a resposta a tais questões, é ponto assente que:

- O Governo é politicamente responsável perante o Parlamento (e não perante o Tribunal de Contas);

- A apreciação e votação das Contas é um instrumento de *accountability* e de avaliação das políticas públicas a cargo do Parlamento;
- O Tribunal de Contas é uma instituição superior de controlo financeiro que tão só apoia o Parlamento no exercício desta sua função de fiscalização orçamental;
- A responsabilidade por fiscalizar politicamente a CGE é do Parlamento.

## **2. A organização e o funcionamento interno do Parlamento**

### **2.1. O Regimento da Assembleia da República**

O Regimento da Assembleia da República (RAR) constitui o regulamento interno que define a organização e o funcionamento dos principais órgãos auxiliares (Presidente, Grupos Parlamentares, Comissões Parlamentares e Conferência de Líderes), tendo em vista a prossecução das funções constitucionalmente cometidas a este órgão de soberania. Em rigor, é o documento que contém as regras formais pelas quais se deve pautar a atuação do parlamento português (Jorge Fernandes, 2015), pelo que, a seguir à Constituição da República, é o ato normativo internamente mais importante, constituindo referência essencial na compreensão do nosso Parlamento, assim como das transformações por que passou (Leston-Bandeira, 2002).

#### **a) Do RAR de 1976 a 2007**

Com a instituição do novo sistema político, o primeiro Regimento foi aprovado em 1976, com base no Regimento da Assembleia Constituinte que assegurou a transição para a democracia. Nesta versão originária, as comissões parlamentares, cujo elenco se encontrava expressamente previsto (artigo 46.º), dispunham já de alguns poderes que atualmente fazem parte do seu vasto elenco, como seja o de verificar o cumprimento, pelo Governo e pela Administração, das leis e resoluções, podendo sugerir as medidas que considerasse convenientes [artigo 47.º, alínea *d*)]; solicitar a participação, nos seus trabalhos, de membros do Governo, dirigentes e técnicos, bem como outras diligências necessárias ao exercício das suas funções (informações, pareceres, depoimentos,

contratação de especialistas, missões de serviço ou estudo)<sup>137</sup>. Nos termos do artigo 119.º, dispunham de instalações próprias e do apoio de serviços técnicos e administrativos. À época, nem o OE nem a CGE foram objeto de regulamentação especial no RAR.

As primeiras revisões regimentais, que caracterizaram todo o período que decorreu até à grande reforma de 2007<sup>138</sup>, tiveram por objetivo principal disciplinar a atividade do Parlamento, no sentido de racionalizar o seu exercício (Leston Bandeira, 2002), contribuindo, deste modo, para a sua institucionalização. Do conjunto dessas alterações registre-se:

- O reforço da disciplina das intervenções em Plenário, valorizando-se o mérito dos debates parlamentares e evitando intervenções abusivas<sup>139</sup>;
- A atribuição, à Conferência de Líderes, do poder de, em regra, decidir a duração de um debate em Plenário;
- A valorização do trabalho desenvolvido pelas comissões parlamentares, através do reforço das suas competências – especialmente ao nível do processo legislativo<sup>140</sup> – e do exercício de novos poderes, como o de realizar audições parlamentares, proceder a estudos e recorrer ao depoimento de quaisquer cidadãos;
- A publicitação dos trabalhos em comissão (1993)<sup>141</sup>;
- A afirmação do Plenário como “arena”, onde têm lugar os grandes debates sobre assuntos urgentes, atuais ou sobre o estado da nação (1991 e 1993);
- O reforço da regra da maioria, especialmente no que toca ao processo de decisão da Conferência de Líderes e à fixação da ordem do dia;
- O reforço dos direitos dos grupos parlamentares de maior dimensão, nomeadamente quanto ao número de sessões plenárias a que têm direito;
- A regulamentação da utilização dos instrumentos de controlo, como a apresentação de perguntas ou requerimentos;

---

<sup>137</sup> Cf. artigo 114.º.

<sup>138</sup> De que se destacam as revisões que ocorreram em 1984, 1985, 1988, 1991, 1993 e 2003.

<sup>139</sup> Referimo-nos, designadamente, à restrição das declarações de voto nos debates especiais (1985), que viriam a ser eliminadas em 1988, à exceção da votação global de um diploma.

<sup>140</sup> A partir de 1988, as discussões na especialidade transitaram do plenário para as comissões, exceto quando avocada pelo plenário.

<sup>141</sup> Até 1993 somente por deliberação da comissão as respetivas reuniões seriam públicas (artigo 118.º na versão do Regimento de 1991).

- O reforço da imagem do deputado junto da opinião pública, através da regulamentação das responsabilidades inerentes ao exercício das respetivas funções e da revisão do regime de perda de mandato.

## **b) A reforma do RAR de 2007**

A reforma de 2007 trouxe melhorias substanciais à organização e ao funcionamento do Parlamento, tendo por base duas preocupações fundamentais: o exercício dos poderes de fiscalização e a imagem pública do Parlamento.

O próprio Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009), ao destacar o papel dos parlamentos no quadro europeu e nacional, sublinhou que o mesmo deveria ser “(...) reforçado recorrendo aos processos de participação política oferecidos pelas novas tecnologias, tendo em vista o aprofundamento da transparência e da responsabilidade democráticas”. Ao mesmo tempo, para se afirmar “como órgão político central do debate público”, torna-se “necessário dotá-lo com os meios necessários para exercer as competências legislativas e de fiscalização da gestão do Governo e da administração.”<sup>142</sup>.

Em cumprimento deste desiderato, o Grupo de Trabalho criado para proceder à revisão do RAR, colocou em destaque algumas vicissitudes do estágio evolutivo do nosso sistema parlamentar, destacando-se, na nossa ótica, os seguintes aspetos:

- O fraco prestígio do Parlamento;
- A alteração significativa do exercício da função legislativa, com claro predomínio do Governo, e a conseqüente necessidade de redirecionar a atividade parlamentar para o controlo da sua ação;
- O fraco desenvolvimento de capacidades técnicas, diferentemente do que se registou a nível governamental;
- O crescente papel da comunicação social no escrutínio da ação executiva, acompanhado do maior mediatismo da atividade parlamentar;
- O fosso existente entre eleitores e seus representantes parlamentares;

---

<sup>142</sup> Sublinhado nosso. Relatório produzido em 2005, pág. 133.

- A assunção de novas responsabilidades parlamentares, fruto do processo de integração europeia, designadamente no controlo e fiscalização do Governo, enquanto colegislador e regulador da ação política da União Europeia;
- Repartição inadequada dos trabalhos parlamentares entre Plenário e comissões parlamentares;
- Falta de adequação entre os procedimentos instituídos e os recursos existentes, que se revelam limitados;
- Insuficiente transparência e a abertura ao exterior.

Para dar resposta a tais vicissitudes, o grupo de trabalho propôs uma reforma do RAR, assente nos seguintes pilares:

- Um Parlamento mais autónomo, através do reforço da autonomia dos deputados;
- Um Parlamento mais eficaz, por via da conformação do modelo de organização dos trabalhos parlamentares aos poderes dos Deputados e da melhoria das suas condições de trabalho. Nas palavras do relator “*a Assembleia da República deverá dotar-se de uma organização e de um funcionamento mais abertos, modernos, ágeis, dinâmicos, profissionais e eficientes, mesmo que para tal seja necessário trocar custos de funcionamento por custos de investimento*”;
- Um Parlamento que presta contas e está próximo dos cidadãos;
- Um Parlamento mais ativo na construção europeia e no mundo, através do reforço da cooperação e do maior envolvimento nas questões europeias;
- Um Parlamento mais transparente.

Entre as 96 recomendações formuladas, destacamos, na parte que para nós releva, as seguintes:

- O aumento do tempo destinado às reuniões dos grupos parlamentares, de modo a garantir a participação adequada e atempada de todos os deputados na formação da decisão política. O objetivo é criar condições para que os respetivos membros passem a dispor de mais tempo para participar na definição das agendas do Plenário e das comissões parlamentares (cf. artigo 57.º/1);
- A audição dos ministros pelas respetivas comissões parlamentares, pelo menos quatro vezes por cada sessão legislativa, de acordo com o calendário fixado em Conferência de Líderes (artigo 104.º/2);

- Cada deputado deve, em regra, ser membro efetivo de uma comissão e membro suplente de outra comissão (artigo 30.º/3)<sup>143</sup>;
- A possibilidade de alteração, durante a Legislatura, do elenco de comissões parlamentares (artigo 34.º/1)<sup>144</sup>;
- A não limitação de número de deputados por comissão;
- A manutenção da natureza mista da comissão especializada em finanças (orçamento, finanças e contas);
- O reforço e valorização da ação política das comissões parlamentares, dotando-as de mais poderes, como seja:
  - A possibilidade de criação de grupos de trabalhos, nos mesmos termos da criação de subcomissões (artigo 33.º);
  - A prestação de apoio técnico adequado, por áreas de competência e não apenas por área jurídica (artigo 109.º/2);
  - A elaboração da proposta de plano de atividades e respetivo orçamento (artigo 108.º);
  - A realização de um debate temático sobre tema específico (artigo 73.º/1);
  - A elaboração de um relatório de atividades anual, em vez de trimestral (artigo 108.º);
  - A prestação de esclarecimentos, junto da comissão parlamentar de finanças, pelos ministros das finanças e da segurança social sobre a proposta de lei de OE (artigo 206.º/5);
  - A sujeição da CGE a um escrutínio mais rigoroso e exigente, semelhante ao processo de aprovação do OE<sup>145</sup>;
  - A atribuição de gabinetes individuais aos deputados e a afetação de um assistente.

A generalidade das recomendações encontrou acolhimento no Regimento que viria a ser aprovado em 2007. No essencial, pode dizer-se que o novo RAR veio reforçar os poderes das comissões parlamentares, afirmando-as como centros de decisão e fiscalização. Quanto ao apoio técnico, as recomendações formuladas viriam a encontrar

---

<sup>143</sup> Anteriormente, os deputados podiam ser indicados para 2 comissões permanentes (no máximo de 3 quando o partido político não tivesse representantes em todas as comissões) e ser indicados suplementes a todo o tempo (cf. artigo 32.º/3 e 4).

<sup>144</sup> Que estava limitado a 14 (cf. artigo 37.º/2).

<sup>145</sup> Que analisaremos adiante.

acolhimento na Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (LOFAR).

As três alterações introduzidas ao RAR em 2010, 2017 e 2018 não trouxeram novidades dignas de registo.

### **c) O novo Regimento da Assembleia da República (RAR n.º 1/2020, de 31 de agosto)**

O RAR n.º 1/2020 veio formalizar as alterações já em vigor por despacho do Presidente da Assembleia da República. Tais alterações passaram pelo aumento dos tempos e direitos de intervenção dos deputados únicos e da transferência do debate da maior parte das votações, em Plenário, para as comissões.

Novidade foi o fim dos debates quinzenais com o primeiro-ministro, substituídos por debates mensais com o Governo, tendo ficado estipulado que o tempo de debate, em Plenário e em comissão, será fixado pela Conferência de Líderes no início de cada Legislatura atendendo “à *representatividade dos partidos*”.

As demais alterações foram, no essencial, de natureza processual e destinaram-se a ‘modernizar’ o Parlamento (introduzindo referências ao Canal Parlamento ou aos meios eletrónicos), ou a regular situações em que o texto anterior era omissivo, como a definição das sessões solenes ou dos processos de revisão constitucional.

A última alteração introduzida ao RAR em 2023 (RAR n.º 1/2023, de 9 de agosto) repôs os debates quinzenais com o primeiro-ministro para uma sessão de perguntas dos deputados, mas com um número limite de vezes em que os parlamentares podem dividir o seu tempo de intervenção (artigo 224.º-A).

## **2.2. O RAR e o procedimento de aprovação da CGE**

Apesar da origem do Regimento remontar a 1976, somente em 1985, sublinhe-se, o processo de apreciação e votação da CGE foi objeto de previsão regimental. Referimo-nos, em concreto, à revisão regimental que ocorreu naquele ano, através da Resolução n.º 9/85, de 6 de março.

Quanto ao processo orçamental, destaca-se, de igual modo, a circunstância de, até 1985, o RAR não ter autonomizado o processo de aprovação da Lei do OE do das demais leis. A nosso ver, tal ficou a dever-se ao facto de somente na revisão de constitucional de 1982 (a primeira revisão constitucional), se ter eliminado o sistema orçamental dualista, herdado do regime anterior, que assentava na existência de duas leis – a Lei de Meios aprovada pelo Parlamento, e o Orçamento Geral do Estado aprovado pelo Governo. Significa que, até 1982, o orçamento era aprovado pelo Governo, com base naquela Lei que fixava a receita e o valor global da despesa a realizar. A partir da revisão constitucional de 1982, evoluiu-se para um sistema orçamental monista, passando a existir apenas um OE aprovado pelo Parlamento, sob proposta do Governo (atual artigo 161.º, alínea g) da CRP).

#### **a) A revisão do RAR em 1985**

Com a revisão do Regimento em 1985 definiu-se a tramitação a que devia obedecer o processo de tomada das Contas do Estado, em termos tais que se mantém praticamente inalterável até à atualidade<sup>146</sup>. Assim, segundo o RAR, o processo de apreciação e votação das contas compreende as seguintes etapas:

1. O Governo apresenta a CGE à Assembleia da República, juntamente com a execução do Plano, até 31 de dezembro do ano económico seguinte àquele a que respeitam;
2. A CGE é instruída com o relatório do Tribunal de Contas, caso esteja elaborado;
3. Para efeitos de apreciação, a CGE é enviada às comissões parlamentares para análise das matérias enquadráveis no seu âmbito de apreciação;
4. Em seguida, a Comissão de Economia, Finanças e Plano procede análise da CGE e emite um parecer final, com os pareceres das demais comissões em anexo;
5. O parecer final é enviado ao Presidente da Assembleia para, no prazo de 30 dias, agendar a apreciação da CGE, juntamente com os elementos referidos, em Plenário;
6. A CGE e o Relatório de execução do Plano são apreciados e votados em conjunto.

---

<sup>146</sup> Cf. artigos 216.º a 219.º.

Refira-se que não foram fixados prazos para o exame da CGE pelas comissões parlamentares, incluindo pela comissão parlamentar especializada, nem para a respetiva discussão e votação em Plenário<sup>147</sup>. Significa que fica na liberdade das comissões definir tais prazos (cf. artigo 105.º) e à conferência de representantes dos grupos parlamentares a duração do debate em Plenário (artigo 95.º).

Sublinhe-se, ainda, que, no âmbito da apreciação da proposta de Lei do OE, se prevê expressamente que as comissões parlamentares possam agendar com o Governo as reuniões que tenham por necessárias (artigo 209.º/3). O mesmo já não se prevê quanto ao processo de apreciação da CGE. De qualquer modo, não se pode dizer que tal possibilidade lhe esteja vedada, podendo fazê-lo nos termos gerais (cf. artigo 107.º).

A isto acresce os poderes para solicitar a participação de funcionários de departamentos ministeriais ou de dirigentes e técnicos de entidades públicas, bem como requerer ou proceder a quaisquer diligências necessárias ao bom exercício das suas funções, conforme previsto no Regimento desde 1976<sup>148</sup>. Quanto ao apoio interno, as comissões contavam com os serviços técnicos e administrativos gerais existentes à época.

Por último, refira-se que esta mesma Resolução fixou a ordem preferencial de matérias a observar na fixação da ordem do dia, surgindo a discussão e votação do OE em 6º lugar, entre o conjunto das temáticas de “prioridade absoluta”, enquanto a apreciação da CGE figura em 15.º lugar, sem aquela prioridade (cf. artigos 57.º e 58.º).

Ainda a respeito do processo de aprovação da Lei do OE, com a revisão do RAR em 1985, o respetivo processo de discussão e votação passou a revestir natureza especial, obedecendo a uma tramitação própria, diferente das demais leis, em termos semelhantes à que se encontra atualmente estabelecida (cf. artigos 207.º a 215.º).

### **b) A revisão do RAR em 1993**

Em matéria de contas, a revisão introduzida ao Regimento em 1993, através da Resolução n.º 4/93, de 2 de março, trouxe algumas novidades, estabelecendo a obrigatoriedade de intervenção do Governo, em Plenário, incumbindo-o de iniciar e

---

<sup>147</sup> O mesmo não acontece em relação ao OE, em que expressamente se refere que as comissões têm 20 dias para se pronunciarem; a comissão especializada 10 dias para emitir parecer final e o Plenário entre 2 a 5 dias para debater.

<sup>148</sup> Previstos nesta redação do Regimento nos artigos 107.º e 108.º.

encerrar o respetivo debate sobre a CGE. Além disso, os grupos parlamentares passaram a dispor do direito a fazer uma declaração. A duração global do debate passou a ser fixada pela Conferência de Líderes, sendo a distribuição das intervenções por cada grupo parlamentar efetuada em função da sua dimensão<sup>149</sup>.

### **c) O RAR de 2007**

Conforme já referimos, para proceder à revisão do RAR em 2007 foi criado um Grupo de Trabalho. Como se pode ler no relatório que foi produzido, *“O controlo parlamentar das finanças públicas é uma das características mais relevantes das comunidades democráticas modernas. Esse controlo nasceu com os parlamentos e, de certo modo, está na sua origem. O controlo parlamentar não se esgota na aprovação do Orçamento de Estado. Pelo contrário, deve desenvolver-se, de forma equilibrada, ao longo do ano e dar especial atenção à comparação entre o resultado previsto e o resultado obtido. Faz todo o sentido que a Assembleia da República defina com maior grau de exigência o seu processo de apreciação da Conta Geral do Estado. A oportuna criação da novel Unidade Técnica de Apoio Orçamental e o cumprimento, pelo Governo, do prazo de entrega da Conta, criam as condições para que a Assembleia da República possa dar um passo consistente no cumprimento de uma das dimensões da sua função mais nobre: o controlo das contas públicas (...).”*

Em face desta preocupação, o Grupo de Trabalho formulou a seguinte recomendação:

*“A aprovação da Conta Geral do Estado deve assentar num escrutínio mais rigoroso e exigente, semelhante ao processo de aprovação do Orçamento de Estado* (recomendação n.º 35)<sup>150</sup>.

Em conformidade, propôs-se que o processo de aprovação das Contas passasse a respeitar a seguinte tramitação:

- O Governo envia a Conta à Assembleia da República, ao mesmo tempo que envia ao Tribunal de Contas (junho);
- A Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) procede a uma análise técnica, nomeadamente por áreas de governação (até final de novembro);

---

<sup>149</sup> Artigo 224.º.

<sup>150</sup> Sublinhado nosso.

- A Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, no início de cada ano, solicita pareceres em razão da matéria às restantes comissões parlamentares, remetendo conjuntamente o parecer do Tribunal de Contas e a análise técnica efetuada pela UTAO;
- As comissões parlamentares podem requerer a presença dos ministros para prestarem esclarecimentos;
- Os pareceres são remetidos à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, a quem compete a elaboração do Relatório;
- Segue-se, em Sessão Plenária, a discussão, com a participação do Governo, e a respetiva votação.

O novo RAR acolheu as recomendações do Grupo de Trabalho:

- O processo de discussão e votação da CGE passou a figurar no capítulo referente às “Finanças Públicas”, juntamente com a proposta de lei do Orçamento do Estado e as Grandes Opções do Plano;
- Foram fixados prazos, prevendo-se a análise pelos serviços da Assembleia em 90 dias<sup>151</sup>, 20 dias para as comissões parlamentares se pronunciarem (artigo 206.º/1-b)), e 30 dias para a comissão competente em razão da matéria elaborar um relatório e enviar ao Presidente da Assembleia;
- A CGE passou a ser objeto de análise autónoma, uma vez que os relatórios sobre a execução dos Planos deixaram de existir devido à perda de importância que a atividade de planeamento sofreu na revisão constitucional de 1989.

Ainda assim, o exame da CGE manteve significativas diferenças em relação ao OE. De facto, a proposta de lei do OE ganhou ainda mais relevância com a obrigatoriedade de os membros do Governo terem de enviar às comissões parlamentares informação escrita sobre as propostas de orçamento das áreas que tutelam, para além da realização de uma reunião, da comissão parlamentar competente em razão da matéria, com os ministros responsáveis pelas áreas das Finanças e da Segurança Social, aberta à participação de todos os deputados<sup>152</sup>. Tudo isto antes de se iniciar o processo de discussão e votação, na

---

<sup>151</sup> Artigo 206.º/3.

<sup>152</sup> Artigo 206º, n.ºs 5 e 6.

especialidade, da proposta de Lei do OE, conforme já vinha previsto nas anteriores versões regimentais (artigos 210.º e 211.º).

Assim, enquanto a proposta de lei do OE está sujeita a um processo especial de discussão e votação, quer em sede de Comissão quer em Plenário, o mesmo não se verificou em relação à CGE, à exceção do debate em Plenário, cujos termos poderão ser semelhantes, caso venha a ser esse o entendimento da Conferência de Líderes. Assim determina o artigo 207.º ao prever o seguinte:

1. O tempo global do debate em plenário da proposta de lei das grandes opções do plano, da proposta de lei do Orçamento do Estado referente a cada ano económico, da Conta Geral do Estado e de outras contas públicas tem a duração definida em Conferência de Líderes.
2. O debate inicia -se e encerra -se com uma intervenção do Governo.
3. Antes do encerramento do debate, cada grupo parlamentar tem o direito de produzir uma declaração.
4. O debate referido no n.º 2 efetua -se nos termos fixados pela Conferência de Líderes, nos termos do artigo 90.º.

De qualquer modo, em relação ao OE, sublinhe-se, a discussão e votação em Plenário não pode ter uma duração inferior a dois dias (artigo 201.º/1).

O RAR de 2007 manteve a prioridade absoluta no que respeita a aprovação da proposta de lei do OE, enquanto a apreciação e votação da CGE continuou a ter prioridade relativa (artigo 59.º).

#### **d) A revisão do RAR em 2010**

A revisão do Regimento em 2010<sup>153</sup> manteve inalterado o procedimento de análise da CGE. Já em relação à proposta de lei do OE, introduziu alguns ajustamentos: os partidos políticos passaram a poder avocar, para discussão e votação na especialidade, em Plenário, qualquer matéria constante daquela proposta.

---

<sup>153</sup> Regimento n.º 1/2010, de 14 de outubro.

## **e) O Atual RAR**

Em matéria de Contas, o RAR n.º 1/2020, de 31 de agosto, não trouxe novidades. O destaque vai novamente para o OE com a regulação da audição dos membros do Governo em comissão durante o respetivo processo de apreciação – com três rondas de maior duração – e a possibilidade futura de as votações orçamentais, na especialidade, poderem decorrer com recurso a uma plataforma eletrónica (artigos 211.º, n.ºs 3 e 211.º-A, n.º 3).

## **2.3. A Lei de Organização e Funcionamento da Assembleia da República (LOFAR)**

A Lei n.º 71/88, de 1 de julho, tem por objeto definir e regular os instrumentos de gestão administrativa, financeira e de apoio técnico necessários ao desenvolvimento da atividade parlamentar. Trata-se de uma Lei que foi também objeto de algumas alterações, todas elas refletindo uma evolução positiva dos recursos colocados à disposição do Parlamento.

### **a) A primeira alteração em 1993**

Através da Lei n.º 59/93, de 17 de agosto, o Parlamento procurou reforçar os seus serviços de apoio. Para tanto, criou o Centro de Estudos Parlamentares para realizar estudos, fazer investigações e prestar informações, a solicitação do Presidente da AR ou dos presidentes das comissões parlamentares. Para o efeito, foram-lhe atribuídas as seguintes competências:

- a) Verificar, relativamente aos textos dos processos legislativos e normativos que lhe sejam submetidos para apreciação, o seu rigor técnico-jurídico, propondo as alterações que se mostrem necessárias;*
- b) Verificar a redação final dos textos da Assembleia da República, de acordo com as deliberações dos seus órgãos. (...);*
- c) Dar pareceres e informações e proceder a estudos sobre quaisquer assuntos que lhe sejam submetidos;*

d) *Prestar apoio às comissões parlamentares(...)*.<sup>154</sup>

Este Centro será integrado por indivíduos habilitados com licenciatura e de reconhecida competência (n.º 5).

Em complemento, passaram a ser os grupos parlamentares a indicar, aos serviços da AR, no início de cada Legislatura, o seu quadro pessoal de apoio, observando o quadro legal definido, mas com poder para o alterar, deste que daí não resultasse agravamento da despesa. Relevante foi o aditamento do artigo 63.º-A, que, de harmonia com o que já previa o RAR, veio atribuir às comissões especializadas permanentes apoio técnico e administrativo e a possibilidade de solicitarem estudos e pareceres a especialistas de reconhecido mérito.

### **b) A revisão de 2003**

Na revisão operada pela Lei n.º 28/2003, de 30 de julho, as unidades orgânicas de apoio técnico deixaram de estar previstas na Lei, entre as quais figurava o referido Centro de Estudos Parlamentares. A criação e a extinção de organismos como este, incluindo a definição das respetivas competências e estrutura, passaram a ser definidas por Resolução da AR, sob proposta do respetivo conselho de administração (artigo 27.º).

Do mesmo modo, o quadro de pessoal, incluindo a definição do seu conteúdo funcional, deixou de estar previsto na Lei, passando igualmente para a esfera de competência regulamentar da AR (artigos 46.º e 49.º).

Por seu lado, as comissões eventuais passaram a beneficiar de apoio técnico, nos mesmos termos das comissões permanentes.

Por fim, destaca-se a atribuição à AR de um regime financeiro privativo, afastando-se, deste modo, a aplicação do regime a que se subordina os serviços do Estado, constante do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> Artigo 28.º da Lei n.º 59/93.

<sup>155</sup> O DL em referência veio concretizar a reforma da administração financeira do Estado iniciada pela Lei de Bases da Contabilidade Pública adotada dois anos antes, através da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro. Os dois diplomas, ainda em vigor, promoveram a desconcentração de poderes financeiros, conferindo aos organismos da administração central poderes para autorizar e realizar despesa pública no âmbito da respetiva gestão corrente.

### **c) A revisão de 2010**

Em face da autonomia conferida ao Parlamento para proceder à criação de organismos, as alterações introduzidas à LOFAR, através da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, traduziram-se, somente, em formalizar a Unidade Técnica de Apoio Operacional (UTAO), que havia sido criada pelo Parlamento em 2006, com o seguinte conteúdo funcional:

- 1. A Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.*
- 2. A UTAO deve, no exercício das suas competências, atuar com estrita isenção e objetividade, em obediência a critérios técnicos devidamente explicitados.*
- 3. No exercício das suas competências, a UTAO pode, com a anuência da comissão parlamentar permanente junto da qual funciona, solicitar aos competentes serviços e organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) todos os elementos informativos de que careça, incluindo os relativos ao sector empresarial do Estado, recaindo sobre aqueles o dever de os fornecerem atempadamente.*

### **2.4. Estrutura e competências dos serviços da Assembleia da República**

Ao abrigo da LOFAR, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 28/2003, as matérias relativas à organização e funcionamento dos serviços do Parlamento passaram a ser reguladas através de Resolução. É assim que surge em 2004 a primeira Resolução da AR que veio definir a estrutura e a competência dos respetivos serviços (Resolução n.º 20/2004, de 16 de fevereiro).

### **a) A Resolução da AR nº 20/2004, de 16 de fevereiro**

Apesar de representar uma evolução significativa no que toca à autonomia organizativa do Parlamento, a verdade é que esta Resolução nada trouxe de inovador no que toca à criação de competências técnicas, especialmente, na parte que ora nos interessa, ou seja, em matéria de contas públicas.

### **b) A Resolução da AR nº 53/2006, de 7 de agosto**

Tal só viria a acontecer dois anos depois, ou seja, em 2006, com a criação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). A UTAO iniciou funções em novembro desse ano, para “*elaborar estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública, no âmbito das seguintes matérias:*

- a) Análise técnica da proposta de lei de Orçamento do Estado e suas alterações;*
- b) Avaliação técnica sobre a Conta Geral do Estado;<sup>156</sup>*
- c) Acompanhamento técnico da execução orçamental;*
- d) Análise técnica às revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento;*
- e) Estudo técnico sobre o impacte orçamental das iniciativas legislativas admitidas, que o Presidente da Assembleia da República entenda submeter à comissão especializada que detenha a competência em matéria orçamental e financeira, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º do Regimento da Assembleia da República;*
- f) Outros trabalhos que lhe sejam determinados pela comissão especializada que detenha a competência em matéria orçamental e financeira, ou que a esta sejam submetidos pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras comissões especializadas.” (artigo 10.º-A).*

Como se pode observar, entre as responsabilidades atribuídas à UTAO figura a “*avaliação técnica sobre a Conta Geral do Estado [alínea a)]*. Deve, porém, ter-se presente que esta não é tarefa única da UTAO. A esta se juntam muitas outras, particularmente complexas, como seja a análise da proposta de Lei do OE e respetivas

---

<sup>156</sup> Sublinhado nosso.

alterações, a análise do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) ou o acompanhamento técnico da execução do OE.

Para tanto, a UTAO dispunha, nos termos da Resolução da AR, de um corpo técnico composto somente por três a cinco técnicos. Salvaguardada ficou a possibilidade de solicitar ao Presidente da AR a contratação de estudos externos quando estivesse em causa matérias de elevado grau de complexidade técnica e científica (n.º 4 do mesmo artigo).

O mesmo artigo previa ainda que se procedesse à sua avaliação, decorridos três anos após a sua criação.

#### **c) A Resolução da AR n.º 57/2010, de 23 de junho**

Passados pouco mais de três anos, a Resolução em referência atribuiu à UTAO a natureza de serviço permanente e aumentou o número de técnicos, fixando oito como mínimo e dez como máximo. Ao mesmo tempo, reforçou, ainda mais, as suas responsabilidades em matéria de acompanhamento da execução orçamental<sup>157</sup>.

#### **d) A Resolução da AR n.º 60/2014, de 30 de junho**

Em 2014, as competências da UTAO foram novamente reforçadas, passando também a acompanhar as Parcerias Público-Privadas.

#### **e) A Resolução da AR n.º 74/2018, de 30 de março**

Em 2018, o Parlamento voltou a rever a estrutura e as competências dos seus serviços. Com esta revisão, a UTAO passou a constituir uma unidade orgânica integrada na Direção de Apoio Parlamentar (DAP), mas mantendo o reporte direto à comissão parlamentar com competência em matéria orçamental e financeira, sendo o seu responsável coordenador do serviço. O leque de competências da UTAO foi consolidado, o que significa que a sua

---

<sup>157</sup> Passou a acompanhar a execução orçamental do setor administrações públicas (regiões autónomas e autarquias locais), a realizar reportes trimestrais sobre o endividamento contraído e o investimento realizado em todas as entidades e empresas do sector público e à administração regional e local.

atividade continua a abranger vários domínios, sendo a avaliação técnica da CGE um entre muitos<sup>158</sup>. Quanto à sua composição, não se registaram alterações.

### **3. A Lei de Enquadramento Orçamental e a CGE**

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) é outro dos diplomas relevantes em matéria de controlo orçamental. Constitui o quadro fundamental do Orçamento do Estado (Nazaré da Costa Cabral e al., 2014), cuja existência se fica a dever à própria Constituição da República, na parte em que prevê o dever de a lei do OE ser elaborada, organizada, aprovada e executada em observância do regime contido nessa Lei (artigo 106.º). Por isso, é natural que nela encontremos vertida regulação importante sobre a CGE. E, efetivamente, esta Lei tem sido a sede própria para definir o âmbito e conteúdo da CGE.

#### **3.1. A primeira LEO: Lei n.º 64/77, de 26 de agosto**

Desde a sua versão originária que a CRP previa a necessidade de ser adotada uma Lei que definisse o regime disciplinador do ciclo orçamental, ou seja, que regulasse a elaboração, a organização, o conteúdo e a execução do orçamento do Estado, nos seguintes termos:

---

<sup>158</sup> Entre os quais figura a análise técnica da proposta de Lei de Orçamento do Estado e suas alterações; acompanhamento técnico da execução orçamental, quer em contabilidade pública quer em contabilidade nacional; análise técnica das revisões do Programa de Estabilidade ou documento equivalente de programação orçamental de médio prazo; avaliação e acompanhamento dos contratos de parceria público-privados; concessão e reequilíbrio financeiro celebrados por qualquer entidade pública, nomeadamente os encargos decorrentes da sua celebração; do processo de negociações e alterações contratuais e do seu cumprimento; estudo técnico sobre o impacto orçamental das iniciativas legislativas que o Presidente da AR lhe entenda submeter, quer por iniciativa própria, quer a solicitação da comissão parlamentar competente; acompanhamento técnico da dívida pública, do endividamento contraído e do investimento realizado por entidades incluídas no sector das administrações públicas; outros trabalhos que lhe sejam determinados pela comissão parlamentar com competência em matéria orçamental e financeira ou que a esta sejam submetidos pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras comissões parlamentares. A estas acresceram as competências atribuídas pelo artigo 75.º-A da LEO (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto), de realizar estudos sobre o impacto nas contas públicas de propostas de alteração apresentadas por deputados em sede de discussão do Orçamento do Estado.

## **“ARTIGO 108.º**

### **(Orçamento)**

(...)

4. O Orçamento deverá prever as receitas necessárias para cobrir as despesas, definindo a lei as regras de elaboração e execução e o período de vigência do Orçamento, bem como as condições de recurso ao crédito público.

5. A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.”<sup>159</sup>

Em cumprimento do previsto no artigo 108.º, n.º 4, da CRP, foi adotada a Lei n.º 64/77 que, em matéria de contas, previa somente o seguinte:

### *Artigo 22.º*

#### **(Contas públicas)**

1. *O resultado da execução orçamental consta de contas provisórias e da Conta Geral do Estado.*
2. *O Governo deve publicar mensalmente contas provisórias e apresentar à Assembleia da República a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, até 31 de outubro do ano seguinte àquele a que respeite.*
3. *A Assembleia da República apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, precedendo parecer do Tribunal de Contas, e, no caso de não aprovação, determina, se a isso houver lugar, a efetivação da correspondente responsabilidade.*<sup>160</sup>
4. (...).”

No que toca à estrutura e conteúdo da CGE, a nova Lei nada veio acrescentar, mantendo-se em aplicação o regime anterior.

Em suma, numa versão minimalista, a Lei n.º 64/77 apenas veio estabelecer:

- A obrigatoriedade de o Governo proceder à publicação mensal dos resultados da execução orçamental;
- O prazo de apresentação da CGE pelo Governo ao Parlamento, fixando o dia 31 de outubro do ano económico seguinte àquele a que a Conta respeita;

---

<sup>159</sup> Sublinhado nosso.

<sup>160</sup> Sublinhado nosso.

- A emissão de Parecer pelo TC;
- A possibilidade de haver lugar à efetivação de responsabilidades, caso a CGE não viesse a ser aprovada.

### **3.2. A segunda LEO: Lei n.º 40/83, de 13 de dezembro**

A nova LEO não trouxe novidades em relação à Lei anterior, a não ser na parte em que passou para 31 de dezembro o prazo para o Governo apresentar a CGE<sup>161</sup>.

### **3.3. A terceira LEO: a Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro**

Já depois de consolidada a segunda revisão constitucional de 1989 e a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, procedeu-se à aprovação de uma nova Lei de Enquadramento Orçamental.

De forma mais completa, a Lei n.º 6/91 reafirmou a obrigatoriedade de o executivo proceder à elaboração de contas provisórias trimestrais, acrescentando prazo para o efeito (até 45 dias após o termo do trimestre a que se referem), e fixou o prazo de 30 de junho do ano económico seguinte à sua apresentação para o Parlamento proceder à votação da CGE.

A Lei veio ainda definir o conteúdo da CGE, devendo abranger as contas de todos *os organismos da administração central que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública e a conta da Segurança Social*<sup>162</sup>, ou seja, as contas de todos os serviços e organismos administrativos que, à época, integravam o perímetro orçamental.

---

<sup>161</sup> Nos termos do respetivo artigo 23.º/2.

<sup>162</sup> Nos termos do respetivo artigo 25.º.

Em complemento, a LEO/91 veio conferir nova estrutura à CGE, exigindo que tivesse estrutura idêntica à do Orçamento do Estado<sup>163</sup>, e fosse “*elaborada com clareza, exatidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira*”<sup>164</sup>.

Em complemento, o Governo passou a ter de enviar à Assembleia da República todos os elementos necessários à justificação da conta apresentada, designadamente mapas informativos sobre despesas de investimento, despesas excecionais e a relação nominal dos beneficiários da concessão de garantias pessoais por parte do Estado (artigo 29.º).

Em matéria de responsabilidade orçamental, o artigo 22.º consagrou a responsabilidade política, civil e criminal dos titulares de cargos políticos pelas ações ou omissões que pratiquem no exercício das suas funções de execução do orçamento (n.º 1). O mesmo regime de responsabilidade se estatuiu para a administração, a que acresce a responsabilidade disciplinar, afastando-se, naturalmente, a responsabilidade política (n.º 2).

---

<sup>163</sup> Nos termos do artigo 27.º da LEO, a CGE deve compreender: “I) O relatório do Ministro das Finanças sobre os resultados da execução orçamental; II) O mapa da conta geral dos fluxos financeiros do Estado; III) Os mapas referentes à execução orçamental: 1) Conta geral das receitas e despesas orçamentais; 2) Receitas do Estado, segundo uma classificação económica; 3) Despesas do Estado, segundo uma classificação orgânica; 4) Despesas do Estado, segundo uma classificação funcional; 5) Despesas do Estado, segundo uma classificação económica; 6) Despesas do Estado, cruzadas segundo as classificações utilizadas; 7) Conta geral das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos; 8) Receitas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação orgânica; 9) Receitas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação económica; 10) Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação orgânica; 11) Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo uma classificação funcional; 12) Despesas globais dos serviços e fundos autónomos segundo uma classificação económica; 13) Conta da Segurança Social; IV) Os mapas relativos à situação de tesouraria: 1) Fundos saídos para pagamento das despesas públicas orçamentais; 2) Reposições abatidas nos pagamentos, por ministérios; 3) Conta geral de operações de tesouraria e transferências de fundos; 4) Conta geral, por cofres, de todo o movimento de receita e despesa e respetivos saldos existentes no início e no final do ano; V) Os mapas referentes à situação patrimonial: 1) Aplicação do produto dos empréstimos; 2) Movimento da dívida pública; 3) Balanço e demonstração de resultados da Segurança Social.”

<sup>164</sup> Cf. artigo 26.º.

### **3.4. A quarta LEO: a Lei n.º 91/2001 de 20 de agosto**

#### **a) Enquadramento jurídico-financeiro europeu**

A LEO/2001 surge num contexto financeiro e orçamental muito distinto, fortemente marcado pela consolidação da união monetária.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), aprovado em 1997, constituiu um acontecimento particularmente importante para as finanças públicas nacionais, na medida em que veio impor o cumprimento de regras fortemente condicionadoras da política orçamental, baseadas nos critérios de convergência económica que haviam sido adotados na fase de transição para o Euro <sup>165</sup>. Em rigor, o PEC surgiu com a intenção de assegurar a coordenação das políticas orçamentais dos Estados, compreendendo duas vertentes: uma preventiva, outra sancionatória.

A vertente preventiva, constante do Regulamento n.º 1466/97, traduziu-se na obrigação de os Estados terem de apresentar orçamentos equilibrados, se possível excendatários, obrigação essa supervisionada através de programas de estabilidade e crescimento, elaborados pelos executivos, dos quais devem constar as medidas a adotar com vista ao cumprimento daquela obrigação (v.g. estratégia política, objetivos de médio prazo, equilíbrios atuais, equilíbrio estrutural, situação financeira, níveis de endividamento, identificação das reformas estruturas e respetivo impacto). A componente sancionatória, constante do Regulamento n.º 1467/97, traduziu-se na criação de um procedimento por défice excessivo (PDE), quando ultrapassado o valor de referência (3% do PIB), que poderá culminar com a aplicação de sanções pecuniárias, a definir em função do grau de incumprimento e do PIB do país em causa.

Como tivemos já oportunidade de sublinhar, este novo enquadramento europeu das finanças públicas exigiu que a lógica de orçamentação anual passasse a ser enquadrada por uma planificação orçamental a médio prazo, uma vez que a política orçamental passou a estar subordinada ao cumprimento de objetivos de médio prazo (saldo orçamental e dívida pública). Deste modo, foi necessário adequar o regime contido na LEO, o que veio a concretizar-se com a aprovação da Lei n.º 91/2001, de 20 de fevereiro.

---

<sup>165</sup> Referimo-nos à segunda fase da UEM (1994-1998), que promoveu a convergência dos principais agregados macroeconómicos dos Estados membros (inflação, taxas de juro, taxas de câmbio, défices orçamentais e dívida pública).

Apesar de representar uma rutura profunda com a lei de enquadramento em vigor (a Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro<sup>166</sup>), a adaptação ao novo quadro financeiro europeu revelou-se insuficiente, como bem demonstram as muitas alterações orçamentais que esta Lei sofreu durante a sua vigência (dez alterações).

## **b) Traços essenciais do novo regime de controlo e prestação de contas**

A LEO/2001 veio expressamente alargar o âmbito de controlo orçamental para além da legalidade financeira, nos seguintes termos:

“Artigo 55.º

### **Controlo orçamental**

*1 - A execução do Orçamento do Estado fica sujeita a controlo (...) o qual tem por objeto a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros ativos públicos e da dívida pública.”<sup>167</sup>.*

Quanto ao controlo político, a LEO/2001 veio expressamente prever o seguinte:

“Artigo 56.º

### **Controlo político**

*“1 - A Assembleia da República exerce o controlo político sobre a execução do Orçamento do Estado e efetiva as correspondentes responsabilidades políticas”<sup>168</sup>, nos termos do disposto na Constituição, no Regimento da Assembleia da República, na presente lei e na demais legislação aplicável.*

*2 - No exercício das suas funções de controlo da execução do Orçamento do Estado, compete à Assembleia da República, designadamente, tomar a Conta do Estado e acompanhar a execução orçamental, nos termos do disposto na presente lei.”*

Em matéria de prestação de contas, uma das novidades foi a densificação da estrutura e conteúdo da CGE, muito por força da densificação da estrutura e conteúdo do Orçamento do Estado.

---

<sup>166</sup> Durante a sua vigência, esta lei manteve-se praticamente inalterável, tendo sofrido um pequeno ajustamento em 1993, através da Lei n.º 53/93, de 30 de julho.

<sup>167</sup> Sublinhado nosso.

<sup>168</sup> Sublinhado nosso.

Assim, a CGE passou a incluir, para além dos mapas contabilísticos, um relatório contendo:

*“a apresentação da Conta Geral do Estado e a análise dos principais elementos relativos aos seguintes aspetos:*

- a) Evolução dos principais agregados macroeconómicos durante o período da execução orçamental;*
- b) Evolução da situação financeira do Estado, incluindo a dos serviços e fundos autónomos e a da segurança social;*
- c) Execução e alterações do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social;*
- d) Outras matérias relevantes para a apresentação e justificação da Conta Geral do Estado.”.*

Em conformidade, também os mapas contabilísticos passaram a ser em maior número, determinando-se a integração na CGE não apenas os que refletissem a execução orçamental (contabilidade orçamental), mas também os que permitiam ter uma visão mais aprofundada da situação da tesouraria (contabilidade financeira) e da situação patrimonial (contabilidade patrimonial), incluindo os fluxos financeiros do Estado<sup>169</sup>. A lista de anexos informativos que passaram a acompanhar a CGE tornou-se particularmente vasta, à semelhança também do que se passou a exigir aquando da apresentação da proposta de OE<sup>170</sup>, sendo, porém, o seu conteúdo definido pelo Governo (artigo 73.º, n.º 9).

Procurando ir ao encontro das recomendações da OCDE e do FMI, o prazo para prestação de contas pelo Governo foi antecipado para 30 de junho, assim como o prazo para a sua votação, fixando-se como limite o dia 31 de dezembro do ano da sua apresentação.

Apesar de previsto na Lei do Tribunal desde 1997, destaca-se a consagração expressa de que o Plenário da Assembleia da República poderá deliberar remeter o parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE, quer esta tenha ou não sido aprovada, para efeitos de efetivação de eventuais responsabilidades financeiras ou criminais decorrentes da execução do Orçamento do Estado (artigo 68.º).

---

<sup>169</sup> Cf. artigo 75.º.

<sup>170</sup> Cf. artigos 73.º em relação à CGE e 34.º relativamente à proposta de lei do OE.

Em reforço do controlo político orçamental, destaca-se a consagração do debate de política geral em cada sessão legislativa, a ter lugar durante a primeira quinzena de maio, em Plenário, com a seguinte ordem de trabalhos:

- a) Uma intervenção inicial levada pelo Governo sobre a orientação da despesa pública;
- b) A sujeição do Governo a perguntas dos grupos parlamentares;
- c) Um debate generalizado, encerrado pelo Governo.

Neste debate, o Governo deve *“fazer a apresentação da execução orçamental até à data, dar conhecimento das revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento e discutir as Grandes Opções de Política Económica, que estarão presentes no ECOFIN de maio.”*, bem como uma *“avaliação das medidas e resultados da política da despesa pública, baseada em critérios de economia, eficiência e eficácia, que, de forma a permitir uma melhor satisfação das necessidades coletivas, devem incidir especialmente sobre a reforma da Administração Pública e a realização dos objetivos previstos nas Grandes Opções do Plano, em articulação com a consolidação das finanças públicas”*. Para o efeito, o Governo deve enviar à Assembleia da República um relatório, devidamente fundamentado, até 21 dias antes do debate (artigo 57.º).

Para maior controlo da evolução da despesa pública, a Lei veio ainda impor ao Governo a realização, pelo menos de 8 em 8 anos, de auditorias externas à despesa realizada pelas entidades subordinadas ao OE, abrangendo a avaliação da missão e objetivos dos organismos, bem como a economia, eficiência e eficácia da despesa correspondente, bem como auditorias ao sistema de controlo interno, pelo menos de 6 em 6 anos.

Em complemento, a Assembleia da República determinará em cada ano ao Governo duas auditorias suplementares, para efeitos de controlo da evolução da despesa, e solicitará ao Tribunal de Contas que audite dois organismos do sistema de controlo interno.

Os resultados de tais auditorias deverão ser enviados ao Parlamento, podendo, no caso das auditorias cuja realização foi por si solicitada, formular recomendações ao Governo, devendo este responder no prazo de 60 dias (artigo 58.º).

De sublinhar que em matéria de gestão orçamental, esta Lei veio também introduzir a gestão por objetivos, prevendo que, quer os orçamentos quer as contas de todos os

organismos “*devem ser objeto de uma sistematização complementar por objetivos, considerando a definição das atividades a desenvolver por cada organismo e respetivos centros de custos e tendo em conta a totalidade dos recursos envolvidos, incluindo os de capital, visando fundamentar as decisões sobre a reorientação e o controlo da despesa pública: a) No conhecimento da missão, objetivos e estratégia do organismo; b) Na correta articulação de cada área de atividade em relação aos objetivos; c) Na responsabilização dos agentes empenhados na gestão das atividades pela concretização dos objetivos e bom uso dos recursos que lhes estão afetos; d) Na identificação de atividades redundantes na cadeia de valor do organismo a justificada reafectação dos recursos nelas consumidos.*” (artigo 60.º).

Em conclusão, na sequência das exigências de disciplina impostas pelo PEC, a LEO/2001 abriu caminho a que se procedesse a uma profunda reforma do processo orçamental, com o objetivo de reforçar a disciplina orçamental e a eficiência e eficácia da despesa pública e o respetivo controlo orçamental. Conforme veio mais tarde a sublinhar a OCDE, no seu relatório sobre “Avaliação do Processo Orçamental em Portugal” (2008), a pretensão é “*evoluir de uma conceção predominantemente centrada na conformidade legal e no controlo detalhado da despesa para um sistema mais flexível e orientado para o desempenho*”. A verdade, porém, é que pouco se evoluiu nesse sentido, tendo esta Lei sido revista diversas vezes, para além da dita reforma orçamental ter ficado apenas pela letra da Lei.

### **c) A LEO/2001 e a primeira grande revisão**

Em 2002, Portugal foi objeto de um Procedimento por Défice Excessivo (PDE), tendo o défice orçamental ultrapassado o valor de referência (3% PIB), atingindo 4,4% do PIB.

Em nome da consolidação orçamental, a LEO sofre a sua primeira alteração, através da Lei n.º 2/2002, de 28 de agosto, que introduziu um capítulo inteiramente dedicado à “Estabilidade Orçamental”. Este novo capítulo, que acrescentou três novos princípios orçamentais (estabilidade orçamental, solidariedade recíproca e transparência orçamental), representou a consagração no texto da LEO da primeira grande limitação imposta à capacidade de decisão orçamental do executivo, enquanto órgão executante, e do Parlamento enquanto definidor da política orçamental. Observemos em que medida.

A estabilidade orçamental “(...) consiste numa situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (...)” (artigo 81.º/2), obrigando-se “(...) todos os subsectores do sector público administrativo, através dos seus organismos, a contribuírem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade” (artigo 81.º/3). Em conformidade, “(...) A aprovação e a execução dos orçamentos de todos os organismos do sector público administrativo são obrigatoriamente efetuadas de acordo com as medidas de estabilidade orçamental a inserir na lei do Orçamento, em conformidade com objetivos devidamente identificados para cada um dos subsectores, para cumprimento do Programa de Estabilidade e Crescimento” (artigo 83.º/1).

Como se pode observar, a estabilidade orçamental passa pela manutenção de um saldo orçamental global nulo, o que exige a adoção de medidas orçamentais que assegurem a sua concretização, projetando-se na execução orçamental e nos resultados a alcançar (Nazaré da Costa Cabral e al., 2014).

Aliás, o princípio da transparência orçamental, integrado capítulo da LEO dedicado à “Estabilidade Orçamental”, foi referido, pela primeira vez, pela OCDE e o FMI em 1999. Trata-se de uma regra de suporte da pretendida estabilidade, impondo a todas as entidades públicas um dever de informação sobre o modo como utilizam os dinheiros públicos<sup>171</sup>. Como bem clarificou Hameed (2005), impõe que se dê a conhecer aos cidadãos tudo o que respeita à política orçamental, às contas públicas e às projeções económicas. Daí a previsão de que “*O Governo presta à Assembleia da República toda a informação necessária ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamental e, bem assim, toda a informação que se revele justificada para a fixação na lei do Orçamento do Estado dos limites específicos de endividamento anual (...)*” (artigo 86.º).

Em 2004, Portugal voltou a ser objeto de um PDE, mas sem consequências. Desta vez, o contexto de défices excessivos que se vivia na Europa, especialmente na Alemanha e França, beneficiou as finanças públicas nacionais, levando a uma flexibilização do PEC e, conseqüentemente, a um abrandamento do rigor orçamental imposto pela “*fiscal*

---

<sup>171</sup> Cf. artigos 81.º/4 e 88.º da Lei n.º 2/2002, de 28 de agosto.

*rules*<sup>172</sup>. O cenário viria a alterar-se, em definitivo, na sequência da crise financeira de 2008<sup>173</sup>.

#### **d) A LEO/2001 e a crise financeira de 2008**

Depois de ter tentado combater a crise financeira com a adoção de medidas de estímulo orçamental, a União Europeia respondeu com a imposição de uma política de austeridade sem precedentes<sup>174</sup>. Alheando-nos de que em 2008 Portugal foi novamente objeto de um Procedimento por Défice Excessivo (PDE), o que levou à assinatura do Memorando de Entendimento com a Troika (BCE, FMI, CE) e à imposição de medidas orçamentais excecionais, comparando com a restante Europa (à semelhança da Grécia e da Irlanda), a alteração do PEC em 2011 e a adoção do Pacto Orçamental em 2012<sup>175</sup> fez-se sentir, de igual modo, em todos os países da Zona Euro, impactando nos processos orçamentais e na configuração das próprias políticas orçamentais. A ideia era reforçar o quadro comum de governação económica, através da disciplina financeira e da consolidação orçamental.

O novo enquadramento jurídico-financeiro europeu emergente repercutiu-se, naturalmente, na LEO/2001, levando a alterações profundas no processo orçamental, especialmente em 2011 e 2014. Uma dessas alterações foi a incorporação das “*fiscal rules*”, a regulação do procedimento por défice excessivo e o reforço da programação financeira plurianual. Deste modo pretendia-se alinhar os sistemas orçamentais, tendo em vista os resultados e não tanto os procedimentos.

---

<sup>172</sup> Em 2005 o PEC foi revisto pelos Regulamentos n.º 1055/2005 e 1056/2006, ambos de 27 de junho. Várias foram as razões que estiveram na origem desta revisão. Para uma visão mais detalhada sobre esta temática, incluindo os argumentos a favor e contra, vd. NAZARÉ DA COSTA CABRAL, e al., *Finanças Públicas...*, cit., págs. 61 e segs..

<sup>173</sup> Em rigor, esta crise começou com o *crash* da bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2007. Sobre a mutação desta crise financeira numa crise de dívida soberana, B. CANDELON e al., “From Baking to Sovereign Debt Crisis In Europe”, in Robert E. Kolb, *Sovereign Debt – From Safety From Default*, Kolb Series in Finance, Canada, 2011, págs. 387-392.

<sup>174</sup> Para uma visão abrangente do impacto da política de austeridade em Portugal, segundo diferentes perspetivas e posicionamentos ideológicos, destaca-se o estudo coordenado por EDUARDO DA PAZ FERREIRA, *A Austeridade Mata? A Austeridade Cura?* Ed. AAFDL, Lisboa, 2013.

<sup>175</sup> Mais concretamente, o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária.

Para tanto, a política orçamental passou a ser objeto de planificação a médio prazo, tendo por base previsões macroeconómicas prudentes e realistas, sem esquecer a devida conformação da política orçamental anual (princípio da plurianualidade). A esta medida juntou-se a adoção de técnicas de orçamentação *top down*, para controlo da evolução da despesa pública, assim como novos princípios orçamentais, todos eles orientados para os resultados (disciplina financeira, sustentabilidade financeira e eficiência na alocação dos recursos).

#### **e) A nova disciplina orçamental e o seu impacto no controlo orçamental**

Como é dado a perceber, nesta nova abordagem do processo orçamental, focalizada sobretudo nos *outputs*, coloca-se o acento tónico no controlo orçamentar *ex post*. O relatório produzido pela OCDE sobre a reforma orçamental em Portugal (2008) a que já nos referimos, apontou precisamente para “*a redução do controlo sobre os recursos e a delegação de maiores responsabilidades financeiras aos ministérios sectoriais e aos coordenadores dos programas*”, adiantando, que tais alterações “*(...) pretendem deslocar a ênfase da gestão e da orçamentação de um controlo detalhado dos recursos disponíveis para o desempenho e os resultados. Tradicionalmente, o desempenho dos gestores e dos serviços públicos não era medido ou avaliado de uma forma sistemática. A cultura vigente enfatizava o cumprimento de regras por oposição à responsabilização sobre os resultados alcançados. (...) A ênfase no desempenho requer mudanças fundamentais nos processos de responsabilização e nos processos orçamentais, mas requer também alterações nas atitudes culturais e nos comportamentos dos indivíduos e das organizações.*”.

Seguindo esta linha de orientação, o poder do Parlamento no processo orçamental é considerado amplo, por deter poderes ilimitados no que toca à alteração da proposta de orçamento, “*podendo aumentar a despesa ou reduzir a receita, sem se encontrar vinculada a qualquer regra restritiva durante o processo de alteração da proposta orçamental.*”. Neste sentido, o Relatório vem sublinhar o elevado o número de projetos de alteração à proposta de orçamento, apelidando-o “*de bastante significativo*”, embora a taxa de aprovação no período em análise (2006-2007) tenha sido baixa, devido à conjugação “*de uma forte disciplina partidária com um governo maioritário.*”.

Sobre o processo de prestação de contas, o Relatório da OCDE faz menção ao exame anual da CGE pelo Tribunal de Contas, para efeitos de emissão de uma “*opinião sobre a*

*Conta Geral do Estado*”. Quanto ao papel do Parlamento, sublinhou o seu “*voto formal na aprovação*” da CGE, o que, em nossa opinião, não se coaduna com a importância e a exigência de maior controlo dos gastos públicos e maior eficiência na sua gestão. Como sublinha Paz Ferreira, “*as palavras-chave são plurianualidade, controlo e resultados*”<sup>176</sup>.

### **3.5. A Lei de Enquadramento Orçamental em vigor: a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro**

Em matéria de Contas, a nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), trouxe algumas novidades, de que se destaca:

- O encurtamento do prazo para a apresentação da CGE ao Parlamento, antecipando aquele prazo de 30 de junho para 15 de maio do ano económico seguinte ao que a CGE respeita;
- A fixação de prazo para o Tribunal de Contas emitir o respetivo parecer, até então inexistente (30 de setembro);
- A atribuição ao Tribunal de Contas de competência para proceder à certificação da CGE, dentro do prazo fixado para a emissão daquele parecer.

Com tais alterações, a LEO/2015 veio acolher as orientações há muito formuladas pela OCDE e defendidas pela literatura, que vão no sentido de reforçar o controlo orçamental *ex post*, enaltecendo, através da redução dos prazos, o contributo de tal controlo na definição da política orçamental. A intenção é que o processo de tomada da CGE relativa ao último ano ocorra em simultâneo com o processo de aprovação da proposta de lei do OE para o ano económico seguinte.

Em reforço desta ideia, esta mesma LEO passou a prever a audição do Tribunal de Contas “*pela Assembleia da República no âmbito da discussão da proposta de lei do Orçamento do Estado, relativamente às recomendações constantes de pareceres do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado.*”<sup>177</sup>.

Em simultâneo, a LEO/2015 veio reforçar o conteúdo e a informação que deve constar da CGE, nos mesmos termos em que o fez em relação ao OE. Assim, a CGE deve conter “*um relatório, as demonstrações orçamentais e financeiras e as notas às*

---

<sup>176</sup> *Ensaio de Finanças...*, cit. pág. 277.

<sup>177</sup> Artigo 38.º/6 da LEO/2015.

*demonstrações orçamentais e financeiras*” (artigo 65.º), e ser acompanhada dos mapas contabilísticos que integram o OE, incluindo o acumulado da dívida consolidada do Estado e os encargos com juros que lhe estão associados (artigo 67.º).

Refira-se, porém, que, apesar de datar de 2015, esta LEO apenas entrou em vigor, na parte que ora nos interessa, em 2023, aplicando-se, pela primeira vez, à CGE relativa ao ano de 2022, exceto quanto à certificação da CGE pelo Tribunal de Contas que só passou a aplicar-se à CGE/2023.

## CAPÍTULO II – O TRIBUNAL DE CONTAS

### 1. Generalidades

Como já sabemos, o Tribunal de Contas faz parte do conjunto de Instituições Superiores de Controlo (ISC) existentes nas democracias financeiras que têm por missão fiscalizar a atividade financeira desenvolvida pelo Estado e demais entes públicos, situando-se ao nível mais elevado do controlo técnico. De acordo com o artigo 1.º da Declaração de Lima, aprovada pela *Internacional Organization of Supreme Court* (INTOSAI) em 1977<sup>178</sup>, o controlo financeiro realizado pelas ISC faz parte de um sistema cujo objetivo é a deteção de infrações ou desvios aos princípios da legalidade, economia, eficácia e eficiência da gestão financeira pública. Deste modo, são consideradas o garante da legalidade financeira, cuja existência se torna crucial num Estado de Direito. Por isso, os parlamentos nacionais, enquanto órgãos de controlo político orçamental, são os principais destinatários da sua atividade, existindo entre ambos, como já assinalámos por várias vezes, uma relação de cooperação e proximidade funcional.

Para assegurar a credibilidade institucional e a confiança democrática que lhes é depositada, é condição essencial que gozem de um estatuto de independência tal que as proteja de influências externas. Por isso, os ordenamentos jurídicos nacionais, através de normas constitucionais ou legais, devem ir ao encontro de tal desiderato, dotando-as de um conjunto de prerrogativas.

Atendendo aos três modelos de ISC já identificados (modelo jurisdicional, modelo de Auditor Geral e modelo misto), o Tribunal de Contas faz parte do modelo jurisdicional, por opção do legislador constituinte de 1976 que o integrou no poder judicial, juntamente com os demais tribunais (artigo 209.º).

---

<sup>178</sup> A Declaração de Lima foi assinada durante o IX INCOSAI em 1977 no Peru, em Lima. Este documento é considerado a Carta Magna do controlo público. A sua preocupação fundamental é assegurar a independência das ISC, os propósitos da auditoria do setor público, as relações das ISC com os parlamentos e os governos nacionais, os respetivos poderes para realizar auditorias, incluindo métodos e princípios de condução dessas auditorias e elaboração dos respetivos relatórios. Os princípios estabelecidos na Declaração de Lima foram reconhecidos pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, através da Resolução nº 66/209 “*Promovendo a eficiência, a accountability, a efetividade e a transparência da administração pública por meio do fortalecimento das entidades fiscalizadoras superiores.*”.

## 2. Antecedentes e evolução

Os antecedentes do Tribunal de Contas remontam aos primórdios do séc. XIII, altura em que surgiu a preocupação de existir uma entidade que exercesse funções de fiscalização sobre o erário público. Tal preocupação consolidou-se no reinado de D. Dinis, no Século XIV, com a criação da Casa dos Contos que perdurou até 1761. Desde então e até à criação do Tribunal de Contas em 1849, sucederam-se várias instituições, mas sem autonomia face ao Soberano<sup>179</sup>.

Refira-se que, à época, a Europa vivia um período de grandes convulsões políticas e sociais. Desde o fim da monarquia absoluta francesa, com a revolução de 1789 e a afirmação do ideário liberal assente na liberdade, na igualdade e na separação de poderes, que a estrutura ideológica europeia dominante se sentiu fortemente abalada. A defesa dos poderes instituídos conduziu à união dos reis europeus absolutistas que declararam guerra à França. Como resposta, iniciou-se um movimento de conquistas e domínio francês, marcando, irremediavelmente, a estrutura político-institucional europeia.

Na parte que ora nos interessa – do controlo externo independente – a existência de uma instituição que procedesse à fiscalização dos gastos do Estado encontrava-se consagrada nos velhos estatutos constitucionais de alguns países como a Bélgica, Hungria e Japão. Na quarta república francesa, em 1908, Napoleão criou uma verdadeira jurisdição financeira independente, sendo uma das primeiras a surgir em todo o mundo com essa independência (*La Cour des Comptes*)<sup>180</sup>. O modelo napoleónico acabou por influenciar a criação dos tribunais dos países invadidos como Portugal (1849), Itália (1862) e Bélgica (1883). Segundo este novo modelo, finalmente as ISC afirmavam-se independentes do poder político, dispondo de poderes não apenas para fiscalizar, mas também para julgar a prática de infrações financeiras.

---

<sup>179</sup> Em 1761 a Casa dos Contos foi substituída pelo Erário Régio; em 1832 sucedeu-lhe o Tribunal do Tesouro Público que, por sua vez, foi substituído pelo Conselho Fiscal de Contas em 1844. Todas as restrições tiveram em comum a preocupação de assegurar o controlo das contas do Reino.

<sup>180</sup> In Águedo de Oliveira, *O Centenário do Tribunal de Contas Português*, Edição do Autor, Lisboa 1949, pág. 10 e ss.

## 2.1. A génese do Tribunal de Contas

Em Portugal, o liberalismo impôs-se definitivamente a partir de 1820, mas só em 1849 viria a ser criado o Tribunal de Contas<sup>181</sup>. A sua criação representou uma opção consciente e a procura de uma solução para o estado desastroso em que se encontravam as finanças públicas do país. Aliás, como afirma Sousa Franco, “*a questão financeira permaneceu como a questão política essencial, em particular a eterna questão do défice (...) pelo menos até 1930*”<sup>182</sup>.

Em paralelo, os ideais liberais saídos da revolução francesa acentuavam a preocupação em criar uma instância de controlo que fosse verdadeiramente independente do poder político. Nas palavras do Governo de então, a sua criação justificava-se por se tratar de uma “*instituição necessária em qualquer governo regular; qualquer que seja a forma e princípio da sua constituição*”<sup>183</sup>.

Assim, apesar de alguma contestação, os princípios da independência e da inamovibilidade acabaram por prevalecer. Numa intervenção na Câmara dos Deputados em junho de 1849, Agostinho Albano afirmava: “*(...) um Tribunal de Contas sem as garantias indispensáveis, para poder funcionar, é um fantasma, mas não pode existir, é uma ilusão ou entidade nulla; e seria maior o epigrama para o Governo que o nomeasse, quando este Tribunal fosse chamado a tomar strictas contas da lei do orçamento, sem ter as garantias precisas para ser livremente exercida a sua missão (...). Em França, modelo para todos os tribunais desta ordem, modelo para o Tribunal de contas da Bélgica, para o Audit Office em Inglaterra, que não tem paridade alguma com o Tribunal de Contas (...) todos esses tribunais mostram positivamente a existência de uma garantia dessa*

---

<sup>181</sup> Do ponto de vista constitucional, somente com a promulgação da Constituição liberal de 1838 a função de controlo financeiro foi autonomizada, através da institucionalização do Tribunal de Contas como órgão independente de controlo das finanças públicas, nos seguintes termos: “*Haverá um Tribunal de Contas, cujos Membros serão eleitos pela Câmara de Deputados. 1.º - Pertence ao Tribunal de Contas verificar e liquidar as contas da receita e despesa do Estado, e as de todos os responsáveis para com o Tesouro Público. 2.º - Uma lei especial regulará a sua organização e mais atribuições.*”. Contudo, antes mesmo da referida lei surgir, em 1842, Costa Cabral restaurou a Carta Constitucional de 1826, adiando a criação efetiva do Tribunal. Somente em 1849, ainda sob a égide do Governo de Costa Cabral, tal viria a acontecer, através do Decreto de 10 de novembro de 1849 (Tribunal de Contas, 1995, pág. 6).

<sup>182</sup> *In Ensaio sobre as Transformações Estruturais das Finanças Públicas Portuguesas: 1900-1980*, Análise Social, vol. XVIII, 1972, pág. 111.

<sup>183</sup> Relatório e Decreto de 10 de novembro de 1849: Reforma da Administração Superior da Fazenda Pública.

*ordem (...)*<sup>184</sup>. E foi esta a determinação que marcou a diferença de base ideológica do Tribunal de Contas criado em 1849 relativamente aos órgãos anteriores com o mesmo perfil funcional. Os seus membros, Presidente e Conselheiros, passaram a ser nomeados pelo Rei, em vez do Governo, beneficiando de estatuto equiparado ao dos juizes do Supremo Tribunal de Justiça, incluindo o regime de incompatibilidades com o exercício de outras funções.

## **2.2. A reforma de 1859**

Dez anos após a sua criação (1859), o Tribunal foi objeto de uma reforma de que resultou, à semelhança do modelo napoleónico, a autonomização da função judiciária (julgamento das contas) da função de fiscalização dos atos do Governo. Neste âmbito, compete-lhe informar, através da declaração e relatório anual, as Câmaras Legislativas de desvios, irregularidades ou incumprimentos da Lei que tenha descoberto no exame e confrontação das contas. A par disso, procede ao julgamento dos responsáveis. A própria estrutura orgânica do Tribunal passou a refletir esta dicotomia.

Em 1881, na sequência de uma visita de um delegado do TC português ao Tribunal belga, foi instituída a fiscalização prévia, um mecanismo de controlo que acresceu aos que o Tribunal já detinha. Com a fiscalização prévia pretendeu-se antecipar o controlo da legalidade das despesas para antes da respetiva realização, por forma a evitar desvios às autorizações parlamentares e aos limites orçamentais. Refira-se que não só na Bélgica este tipo de fiscalização tinha sido adotado, mas também em Itália (1862). Em Portugal seguia-se de perto este modelo de controlo, conforme comprovam os debates nas Câmaras Legislativas<sup>185</sup>.

## **2.3. A implantação da República e a extinção do Tribunal de Contas**

O fim da monarquia liberal e a implantação da República em 1910 trouxeram a extinção do Tribunal de Contas. Em sua substituição foi criado o Conselho Superior da Administração Financeira do Estado (CSAFE), em 11 de abril de 1911. Entre as

---

<sup>184</sup> Intervenção na sessão de 28 de junho de 1849 na Câmara dos Deputados.

<sup>185</sup> Vd. *in Tribunal de Contas*, vol. I, 1999, pág. 141.

motivações apontadas para esta alteração figuram a fraca eficácia do Tribunal<sup>186</sup> e as transformações políticas e económicas resultantes da mudança de regime. Assim, os membros do novo CSAFE passaram a ser designados pela Câmara dos Deputados, em representação do povo, e por associações de interesse, em representação dos setores de atividade económica: proprietários, comerciantes, industriais e agricultores. Enquanto membros do CSAFE também não podiam exercer quaisquer outras funções públicas ou privadas.

A nova instância de controlo continuou a exercer as funções que haviam sido cometidas ao Tribunal de Contas, mas a falta de especialização dos seus membros levou à sua substituição, em 1919, pelo Conselho Superior de Finanças<sup>187</sup>. Durante os anos da sua existência, este Conselho igualmente assegurou a continuidade da instituição que havia substituído<sup>188</sup>.

#### **2.4. O Tribunal de Contas durante o Estado Novo**

A grande alteração só viria a acontecer em 1930 com a reposição da “figura” Tribunal de Contas (Decreto n.º 18962 de 25 de outubro de 1930). Porém, como é sabido, tratou-se de uma simples aparência, uma vez que as funções que lhe foram cometidas – “julgar as contas” e conceder o “visto” – não eram exercidas de forma independente. Os seus membros, Presidente e oito vogais, eram nomeados, de forma vitalícia, pelo Ministro das Finanças, eliminando-se, deste modo, as representações parlamentares e das associações económicas. Também a Direção-Geral do Tribunal, que integrava os respetivos serviços de apoio, era nomeada pelo Ministro das Finanças.

A nova orientação político-ideológica encontrou reflexo na Constituição Política de 1933, que manteve o Tribunal de Contas fora do texto fundamental, subsistindo uma referência à competência para apreciar as Contas do Estado<sup>189</sup>. Efetivamente, o artigo 91.º/3 atribuiu à Assembleia Nacional competência para “tomar” as contas respeitantes a

---

<sup>186</sup> Sobre a polémica dos “adiantamentos” à Casa Real que, segundo alguns autores, poderá ter contribuído para a extinção do TC, vd., Tribunal de Contas, *150 anos de Tribunal de Contas – 1849-1999*, Ed. TC, Lisboa, 1999, págs. 41-47.

<sup>187</sup> Conforme documentado em Tribunal de Contas, Ed. Tribunal de Contas, 1993, pág. 59.

<sup>188</sup> *Idem*, pág. 48.

<sup>189</sup> Nos termos dos artigos 91.º/3 e 171.º da Constituição Política de 1933.

cada ano económico, as quais lhe seriam apresentadas com o relatório e a decisão do Tribunal de Contas.

Durante o Estado Novo o estatuto jurídico-constitucional do Tribunal manteve-se praticamente inalterado. Somente com a promulgação da Constituição da República de 1976 e as alterações político-ideológicas que lhe sucederam, se iniciou uma nova fase na história da Instituição, marcando a sua evolução até à atualidade, incluindo a sua relação com o Parlamento.

### **3. O Tribunal de Contas na Constituição da República de 1976**

A primeira nota digna de registo resulta da circunstância de o Tribunal de Contas ter em 1976 recuperado o estatuto jurídico-constitucional que lhe havia sido atribuído pela Constituição de 1838. Colocado entre os demais Tribunais, o Tribunal passa, em definitivo, a fazer parte integrante da estrutura judiciária portuguesa<sup>190</sup>, revestindo a natureza de órgão de soberania, a par dos demais tribunais, do Presidente da República, da Assembleia da República e do Governo<sup>191</sup>. Esta recriação constitucional do Tribunal representou a afirmação da sua independência face ao Executivo e ao Legislativo.

Integrado no poder judicial, o Tribunal é titular das mesmas prerrogativas de independência típicas dos demais tribunais, de que se destacam o autogoverno, a inamovibilidade, a irresponsabilidade, a obrigatoriedade das suas decisões e a exclusiva sujeição à lei<sup>192</sup>. O seu Presidente passa a ser nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo<sup>193</sup>, assim se conferindo legitimidade democrática indireta à instituição (Alfredo José de Sousa, 1999). Os restantes membros do colégio continuaram a ser nomeados pelo Ministro das Finanças, sendo que, somente a partir 1989, passaram a ser nomeados pelo Presidente do Tribunal na sequência de concurso público<sup>194</sup>. Também só a partir desta data a Direção-Geral deixou de estar subordinada ao Ministério das Finanças, transferindo-se tal subordinação para o Presidente do Tribunal, sobre a qual dispõe de poderes idênticos aos que integram a competência ministerial.

---

<sup>190</sup> Artigo 212.º da versão originária da Constituição de 1976 (atual artigo 209.º).

<sup>191</sup> Nos termos do artigo 110.º da CRP (versão atual).

<sup>192</sup> Cf. artigos 202.º a 206.º da CRP.

<sup>193</sup> Nos termos do artigo 133.º, alínea *m*), da CRP.

<sup>194</sup> Assim determina o artigo 18.º da LOPTC.

Desde a sua versão originária que a Constituição da República conferiu ao Tribunal de Contas amplas responsabilidades em matéria de controlo orçamental, atribuindo-lhe competência para “*dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe.*” (artigo 219.º da CRP na versão originária).

Em matéria de controlo de Contas, o artigo 108.º, n.º 5, da CRP veio precisar que a execução do OE será “*fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele Tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado (...)*”.

Como se pode observar, à luz da versão originária da CRP, o Tribunal de Contas “renasceu” com o estatuto de verdadeiro Tribunal, dispondo apenas de poderes de controlo financeiro, entre os quais se destaca a fiscalização da execução do OE para efeitos de emissão do parecer sobre a CGE. Nesta ótica, é legítima a afirmação de que o Parlamento surge como o destinatário privilegiado da sua atividade (José Tavares, 1998), afirmação esta que se mantém atual.

Contudo, tem também de se reconhecer que foi com a revisão constitucional de 1989 que o Tribunal de Contas viu consolidado o seu estatuto constitucional de Tribunal. Em virtude desta revisão, o texto constitucional expressamente lhe atribuiu o exercício de poderes jurisdicionais, enquanto reforçou a sua qualidade de órgão supremo de controlo financeiro, em termos tais que permitiu a sua expansão para novas áreas nela não contempladas de modo explícito (Eduardo Paz Ferreira, 2020). Assim, o então artigo 219.º – artigo 216.º na versão saída da revisão constitucional de 1989<sup>195</sup> – passou a prever o seguinte:

*“1. O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente:*

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social e a das regiões autónomas;*
- b) Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei;*
- c) Exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei.*

---

<sup>195</sup> Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho.

2. *O Tribunal de Contas pode funcionar descentralizadamente, por secções regionais, nos termos da lei.*”<sup>196</sup>

A partir de então, o Tribunal de Contas assumiu uma estrutura funcional híbrida, passando a dispor de poderes de controlo financeiro e poderes jurisdicionais para proceder à efetivação de responsabilidades financeiras. Em simultâneo, os seus domínios de ação deixaram de se esgotar nos que estavam expressamente identificados no texto constitucional, adotando o legislador constituinte uma fórmula que deixa em aberto a possibilidade de exercer outras competências, ou seja, as que “(...) *lhe forem atribuídas por lei.*”. O mesmo se diga em relação à efetivação de responsabilidades por infrações financeiras, cujos contornos e tipificação são igualmente deixados para o legislador ordinário.

#### **4. A organização e o funcionamento do Tribunal à luz da Lei**

##### **4.1. A Lei n.º 86/89, de 8 de setembro**

A Lei que viria a concretizar o disposto no artigo 216.º da Constituição da República<sup>197</sup> foi a Lei n.º 86/89, aprovada dois meses após a revisão constitucional de 1989. Desta feita, constituiu a primeira Lei, após a Constituição de 1976, que veio estabelecer o quadro normativo por que se devia pautar a organização, o funcionamento e a atividade do Tribunal.

Com base neste quadro normativo, o Tribunal de Contas viu alargado o seu colégio de juízes, agora em número de dezoito (incluindo um em cada uma das Seções existentes nos Açores e da Madeira), recrutados por concurso público e com categoria, direitos e prerrogativas idênticos aos juízes do Supremo Tribunal Administrativo (artigo 40.º).

Em termos funcionais, a jurisdição do Tribunal passou a abranger os serviços e organismos que integram a Administração Pública (direta, indireta, local e regional), incluindo as associações públicas e “(...) *outros entes públicos sempre que a lei o determine.*” (artigo 1.º, n.º 3), competindo-lhe:

---

<sup>196</sup> Atual artigo 214.º.

<sup>197</sup> Atual artigo 214.º.

- a) *Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social;*
- b) *Dar parecer sobre as contas das regiões autónomas;*
- c) *Fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas;*
- d) *Julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal;*
- e) *Fiscalizar a legalidade das despesas dos organismos, serviços e demais entidades em regime de instalação;*
- f) *Assegurar, no âmbito nacional, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos das Comunidades Europeias, de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes. (artigo 8.º).*

Em linhas gerais, o Tribunal de Contas afirmou-se como um Tribunal superior, de competência especializada em matéria financeira, dispondo de vários instrumentos de controlo, entre os quais figura a emissão do Parecer sobre a CGE, podendo ainda, de forma complementar, julgar a responsabilidade financeira.

#### **4.2. A Lei n.º 14/96, de 8 abril**

O primeiro grande passo dado nesse sentido ocorreu com a adoção da Lei n.º 14/96. Efetivamente, esta Lei, em pouco artigos, trouxe importantes novidades à atividade do Tribunal, nos seguintes termos:

- Diversificou, em muito, o leque de entidades sujeitas à sua fiscalização, passando a abranger as empresas públicas, as sociedades de capitais públicos, as sociedades de economia mista controladas ou participadas, as empresas concessionárias e as fundações de direito privado;
- Reforçou os seus poderes de controlo, podendo agora realizar, em qualquer altura, *inquéritos, auditorias e outras ações de controlo sobre a legalidade, incluindo a boa gestão financeira e o sistema de controlo interno.*” (artigo 2.º);

- Fortaleceu as relações institucionais com o Parlamento, consagrando, expressamente, a possibilidade de o Tribunal realizar ações de fiscalização a sua solicitação [artigo 1.º/1, alínea *f*)], e a obrigatoriedade de envio ao Parlamento dos relatórios produzidos pelo Tribunal, na sequência das ações de fiscalização que realizar (artigo 2.º/4).

Desta forma se estendeu a ação do Tribunal a novos domínios, quer em termos subjetivos quer objetivos, uma vez que passou a poder fiscalizar a atividade de entidades até então fora da sua jurisdição, como a realizar auditorias que não se limitam a verificar o cumprimento da Lei, abrangendo a economicidade, eficácia e a eficiência da despesa ou da gestão pública. Em paralelo, seguindo a lógica de que o principal destinatário da atividade de controlo empreendida pelo Tribunal continua a ser o Parlamento, atribui-se a este último o poder de lhe solicitar a realização de ações de fiscalização à atividade das entidades referidas.

#### **4.3. A Lei n.º 98/97, de 26 de agosto**

A Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, denominada Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), consolidou o caminho que havia sido iniciado em 1989, permitindo que, definitivamente, o Tribunal de Contas se afirmasse como uma instituição suprema de controlo financeiro, sem esquecer a sua vertente jurisdicional, o que faz dela uma instituição *sui generis*. Em concreto, a LOPTC alargou a sua jurisdição a todas as entidades que tenham a seu cargo a gestão ou utilização de dinheiros ou outros valores públicos, ainda que com caráter meramente ocasional, independentemente da sua natureza pública ou privada, económica ou administrativa (cf. artigo 2.º).

Em simultâneo, a LOPTC reforçou a sua competência material essencial, dispondo agora do poder de:

- Emitir Parecer sobre a CGE, incluindo a conta da segurança social, a Conta da Assembleia da República, a Conta da Presidência da República<sup>198</sup>, as Contas das Regiões e das respetivas Assembleias Legislativas, pronunciando-se sobre a legalidade e regularidade financeiras de todas operações realizadas no ano económico em causa<sup>199</sup>;
- Verificar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos geradores de despesa pública<sup>200</sup>;
- Realizar auditorias, por sua iniciativa ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, em qualquer altura, de qualquer tipo ou natureza, podendo neste âmbito apreciar a legalidade, mas também a economicidade, eficiência e eficácia da gestão pública<sup>201</sup>;
- Verificar as contas de todas as entidades públicas individualmente consideradas (administrativas, empresariais, fundacionais ou associativas)<sup>202</sup>.

Em complemento, o Tribunal dispõe do poder para proceder à efetivação de responsabilidades financeiras, condenando à reposição dinheiros ou valores públicos todos aqueles que deles tenham feito uso ilegal, em prejuízo do erário público (responsabilidade financeira reintegratória), e/ou ao pagamento de multas, em caso de incumprimento culposo das normas disciplinadoras da atividade financeira pública (responsabilidade financeira sancionatória)<sup>203</sup>.

## 5. O Tribunal de Contas e a fiscalização da CGE

Em matéria de controlo das contas do Estado, a Constituição da República de 1976, desde a sua versão originária como vimos, foi muito clara na afirmação de que a fiscalização da execução do OE é responsabilidade conjunta do Tribunal de Contas e da Assembleia da República, competindo a esta a sua apreciação e votação e àquele a emissão de parecer. Sobre os demais poderes de fiscalização orçamental do Parlamento e

---

<sup>198</sup> Dar parecer sobre a conta da Presidência é uma competência recentemente atribuída ao TC pela Lei do OE (aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro – artigo 253.º/2).

<sup>199</sup> A competência para emitir Pareceres nos termos referidos é-lhe expressamente atribuída pela Constituição da República [cf. artigo 214.º, n.º 1, alínea a)].

<sup>200</sup> Sobre o visto em especial dispõem os artigos 44.º e ss da LOPTC.

<sup>201</sup> Assim preveem os artigos 5.º e 55.º da LOPTC.

<sup>202</sup> Cf. artigos 5.º, 51.º e 53.º, todos da LOPTC.

<sup>203</sup> Nos termos dos artigos 59.º a 70.º da LOPTC.

do Tribunal de Contas, o legislador constituinte nada acrescentou (ou veio a acrescentar nas sucessivas revisões constitucionais), deixando espaço para que o legislador ordinário pudesse densificar as suas competências, o que veio efetivamente a verificar-se conforme veremos adiante.

De qualquer modo, foi em cumprimento deste enquadramento constitucional que a Lei n.º 86/89, de 8 de setembro, veio regular o controlo das CGE, fixando o seu âmbito de apreciação nos seguintes termos:

- a) *“No parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, o Tribunal de Contas aprecia, designadamente, os seguintes aspetos:*
- b) *A atividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, designadamente nos domínios do património, das receitas, das despesas, da tesouraria e do crédito público;*
- c) *O cumprimento da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e legislação complementar;*
- d) *O inventário do património do Estado;*
- e) *A execução dos programas plurianuais do Orçamento do Estado, com referência especial à respetiva parcela anual;*
- f) *A movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações;*
- g) *As responsabilidades, diretas ou indiretas, do Estado, incluindo a concessão de avales;*
- h) *As subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado, direta ou indiretamente.”.*

Para tanto, o Tribunal deve fiscalizar a execução do OE, programando, com total autonomia, as ações que entender por convenientes (cf. artigo 21.º) e alocando os recursos que considerar adequados. Tem direito “(...) à *coadjuvação de todas as entidades públicas e privadas* (artigo 31.º/1), podendo, ainda, sempre que necessário, recorrer a empresas de auditoria, em complemento do trabalho desenvolvido pelos seus serviços de apoio (artigo 32.º). Concluída a apreciação da legalidade e regularidade das operações referidas, o Tribunal emite um Parecer, sustentado por um Relatório.

Como já observámos, o Parecer em referência constitui um ato meramente opinativo, que reveste natureza técnica, ou seja, não jurisdicional. A este propósito, vale a pena

recordar Sousa Franco, que entende não poder ser outra a sua natureza, uma vez que “*não se entenderia que um verdadeiro ato jurisdicional fosse depois objeto de apreciação pela Assembleia da República; apesar de serem diversos os critérios de juízo da Assembleia e do Tribunal, o legislador não quis sujeitar a Assembleia a apreciar negativamente um ato que, em termos de aplicação do Direito, houvesse já sido declarado regular*”<sup>204</sup>.

Assim, ainda que na apreciação da CGE o Tribunal identifique situações suscetíveis de conduzir ao apuramento de responsabilidades, entende-se que o parecer constitui “*um típico ato consultivo do Parlamento, a praticar antes de este “tomar as contas” do Governo*”<sup>205</sup>. Por outras palavras, o parecer não é vinculativo, na medida em que não determina o sentido da votação do Parlamento, mas é obrigatório, uma vez que as contas não poderão ser votadas enquanto o Tribunal não emitir o seu Parecer.

Significa, em suma, que a apreciação da responsabilidade orçamental é competência do Parlamento, através do exame e votação da CGE, prevendo a LEO *ab initio* que, caso não seja aprovada, possa o Parlamento determinar a efetivação das correspondentes responsabilidades<sup>206</sup>.

A LEO/2001 manteve esta redação, mas passou a prever que o Plenário da Assembleia poderá determinar a efetivação de eventuais responsabilidades financeiras ou criminais decorrentes da execução do OE, quer a CGE tenha ou não sido aprovada (artigo 67.º). Esta versão foi revogada pela LEO/2015 em vigor.

A Lei n.º 98/97, de 26 agosto, que sucedeu a Lei n.º 86/89, destacou a importância do controlo da execução orçamental, autonomizando, no respetivo artigo 36.º, os poderes do Tribunal, bem como a relação com o Parlamento, nos seguintes termos:

- 1) *O Tribunal de Contas fiscaliza a execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social, podendo para tal solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias.*
- 2) *As informações assim obtidas, quer durante a execução do Orçamento quer até ao momento da publicação da Conta Geral do Estado, podem ser comunicadas*

---

<sup>204</sup> *In Finanças Públicas...*, cit., 1995, pág. 477.

<sup>205</sup> *Idem*.

<sup>206</sup> Até 2015 a Lei a que nos referimos era a Lei de Enquadramento Orçamental: primeiro a Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro (artigo 24.º/3), depois a Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (artigo 69.º/2, e, na versão final, depois das alterações que sofreu, artigo 73.º/3). Atualmente, esta matéria encontra-se prevista na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprova a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), no seu artigo 5.º/3.

*à Assembleia da República, com quem o Tribunal e os seus serviços de apoio poderão acordar os procedimentos necessários para a coordenação das respetivas competências constitucionais de fiscalização da execução orçamental e, bem assim, para apreciação do relatório sobre a Conta Geral do Estado, tanto durante a sua preparação como após a respetiva publicação.*

- 3) *A Assembleia da República pode solicitar ao Tribunal relatórios intercalares sobre os resultados da fiscalização do Orçamento ao longo do ano, bem como a prestação de quaisquer esclarecimentos necessários à apreciação do Orçamento do Estado e do relatório sobre a Conta Geral do Estado (...)*”.

Ao abrigo desta mesma Lei, a cooperação entre Tribunal e Parlamento pode ser intensificada por recurso a outros mecanismos, como sejam o poder de o Parlamento solicitar ao Tribunal ações de fiscalização (auditorias) específicas [artigo 5.º/c)], informações ou esclarecimentos que sejam relevantes para o exercício da respetiva função de controlo político, incluindo a presença do respetivo Presidente para eventuais esclarecimentos<sup>207</sup>. Por seu lado, o Tribunal deve levar ao conhecimento do Parlamento os resultados das ações de fiscalização por si desenvolvidas que se afigurem relevantes.

Na sequência da evolução do processo orçamental e do âmbito e conteúdo da CGE, também o âmbito de apreciação do Tribunal de Contas foi alargado, passando o artigo 41.º da LOPTC a prever o seguinte:

*“1 - No relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, o Tribunal de Contas aprecia a atividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, designadamente nos seguintes aspetos:*

- a) O cumprimento da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, bem como a demais legislação complementar relativa à administração financeira;*
- b) A comparação entre as receitas e despesas orçamentadas e as efetivamente realizadas;*
- c) O inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais, nomeadamente quando decorram de processos de privatização;*
- c) Os fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações;*

---

<sup>207</sup> Nos termos do artigo 11.º/4 da LOPTC.

- d) *A execução dos programas plurianuais do Orçamento do Estado, com referência especial à respetiva parcela anual;*
- e) *A movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações;*
- f) *As responsabilidades diretas do Estado, decorrentes da assunção de passivos ou do recurso ao crédito público, ou indiretas, designadamente a concessão de avales;*
- g) *Os apoios concedidos diretos ou indiretamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras;*
- h) *Os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.”.*

Seguindo esta linha de orientação, o Parecer deixou de emitir um simples juízo sobre a legalidade das operações subjacentes à execução do OE, para também passar a pronunciar-se sobre “*a economia, a eficiência e a eficácia da gestão (...)*” (artigo 41.º/2). Ao mesmo tempo, pode o Tribunal “*formular recomendações à Assembleia da República ou ao Governo, em ordem a ser supridas as deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e funcionamento dos serviços.*” (artigo 41.º/3).

## **6. Nota conclusiva**

Do que vimos até então sobre o estatuto legal do Parlamento e do Tribunal de Contas, é possível extrair algumas conclusões.

Em relação ao Parlamento, sobressai:

- Uma dimensão pluridimensional, dada a responsabilidade de desenvolver um conjunto vasto de funções, algumas de elevada tecnicidade, como é o caso do processo de fiscalização orçamental;
- A instabilidade organizativa nas primeiras décadas da democracia, como atestam as muitas alterações introduzidas ao RAR;

- O crescente predomínio das comissões parlamentares, sinal de eficiência (Jorge Fernandes, 2015), mas de maior exigência quanto à respetiva capacidade de trabalho;
- O mediatismo da atividade parlamentar, a partir da reforma de 2007, potenciador das escolhas e das preferências dos deputados, em função dos interesses do partido político ou do grupo parlamentar que representam;
- A institucionalização de uma relação aberta e de colaboração com o Tribunal de Contas<sup>208</sup>.

Em relação à comissão parlamentar especializada em matéria financeira, destaca-se:

- A preferência por uma comissão parlamentar de finanças, em detrimento de uma comissão especializada em contas públicas;
- A responsabilidade em proceder à análise da CGE e de informar o Plenário sobre a execução orçamental;
- A titularidade de autonomia organizativa e funcional<sup>209</sup>;
- A titularidade de um vasto conjunto de poderes de acompanhamento e fiscalização orçamental;
- O insuficiente apoio interno ao nível técnico<sup>210</sup>;
- A possibilidade de recurso a estudos e pareceres externos.

---

<sup>208</sup> Além do relatório e parecer sobre a CGE, a Lei n.º 86/89, de 8 de setembro, desde logo conferiu ao Parlamento a faculdade de solicitar-lhe a realização de inquéritos e auditorias (artigo 16.º/5). Esta relação veio a estreitar-se, como vimos, a partir de 1997. Efetivamente, a nova Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas fez recair sobre este órgão de soberania o dever de: (i) comunicar as informações obtidas durante a execução do Orçamento e até ao momento da publicação da CGE (artigo 36.º/2); (ii) comunicar informações, relatórios ou pareceres relacionados com as respetivas funções de controlo financeiro, nomeadamente mediante a presença do Presidente ou de relatores em sessões de comissão; colaboração técnica dos serviços de apoio (artigo 11.º/4); (iii) elaborar, a solicitação do parlamento, relatórios intercalares sobre os resultados da fiscalização do OE ao longo do ano; (iv) prestar quaisquer esclarecimentos necessários à apreciação do relatório sobre a CGE (artigo 36.º/3).

<sup>209</sup> Desde 1976 que gozam de autonomia organizativa, aprovando o seu próprio regimento e definindo o seu funcionamento (artigos 116.º e 111.º, respetivamente). Assim, as reuniões são marcadas pela comissão ou pelo respetivo presidente, assim como a ordem do dia, ouvidos os representantes de cada grupo parlamentar na comissão. Esta autonomia compreende a elaboração do respetivo plano de atividades e orçamento.

<sup>210</sup> Somente em 2006, com a criação da UTAO, a comissão de finanças passou a dispor de apoio técnico especializado. Por seu lado, a UTAO não constitui um serviço dedicado, em exclusivo, à apreciação das contas do Estado. Compreende-se, por isso, que o grupo de trabalho que está na origem da revisão do RAR em 2007 tivesse colocado em destaque o fraco desenvolvimento das “capacidades técnicas” e as condições de trabalho.

Em relação à CGE, sublinhe-se:

- A definição legal da respetiva estrutura e conteúdo somente em 1991;
- A consagração regimental do processo de apreciação e votação da CGE apenas em 1985;
- A apreciação e votação em simultâneo com o Plano até 1993;
- O significativo distanciamento temporal entre a execução do OE e a apreciação da CGE<sup>211</sup>.

Quanto ao Tribunal de Contas:

- Não é uma instituição de controlo exclusivamente dedicada à fiscalização da CGE;
- Apenas no início dos anos 90 viu confirmada a sua independência face ao poder executivo.

---

<sup>211</sup> Até 1991 tal distanciamento foi de dois anos, o que seriamente dificultou que as contas fossem prestadas pelos governos que haviam executado o orçamento respetivo. A partir de 1991, passou para um ano e meio, e em 2001 para um ano.



## **CAPÍTULO III – A PRÁTICA PARLAMENTAR NO PROCESSO DE DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DA CGE**

### **1. Evolução cronológica do processo de discussão e votação da CGE**

A evolução registada ao nível do estatuto legal do Parlamento e do Tribunal de Contas marcou os primeiros anos da atividade parlamentar. Efetivamente, desde a promulgação da Constituição da República de 1976, o processo de apreciação e votação da CGE conheceu três estádios de evolução:

1. Um primeiro, que decorreu entre 1976 e 1990, durante o qual o Parlamento não apreciou nem votou as CGE;
2. Um segundo, entre 1991 e 2007, em que houve lugar à sua apreciação e votação, mas de forma irregular;
3. Um terceiro, iniciado em 2008, que marca o início da apreciação e votação regular das CGE.

Significa que, apesar de a Lei, desde 1976, atribuir ao Parlamento a responsabilidade de “tomar” as Contas do Estado, mediante parecer do Tribunal, somente a partir de 1990 tal veio a acontecer, ganhando este processo regularidade apenas em 2008.

Observemos melhor o que aconteceu em cada um destes estádios.

#### **1.1. Ausência de fiscalização das Contas do Estado até 1990**

Durante os primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1976, mais concretamente até 1990, não houve lugar a exame parlamentar das CGE. Somente a partir de 1991, há registo de que o Parlamento tenha passado a exercer esta sua competência, mais concretamente, na sessão plenária que teve lugar no dia 21 de junho daquele ano, em que se procedeu a aprovação das contas referentes a 13 exercícios, referentes ao período de 1976-1988. Tal facto ficou a dever-se ao trabalho desenvolvido por uma subcomissão especial criada para proceder à análise das referidas CGE.

A este propósito, vale a pena recordar as palavras do deputado Octávio Teixeira (PCP), que fez questão de afirmar a *anormalidade da situação*, imputando responsabilidades a todos os atores intervenientes neste processo: ao Parlamento, apesar

do trabalho desenvolvido em 1987 por uma subcomissão eventual; ao Governo, pela sua apresentação tardia; ao Tribunal de Contas, pelo atraso na entrega dos respetivos pareceres<sup>212</sup>.

Por sua vez, o deputado Manuel dos Santos (PS), procurou enaltecer o momento, *“pelo facto de, simbolicamente, hoje se encerrar e se preencher um vazio que inequivocamente existia na nossa atividade parlamentar.”*<sup>213</sup>. Por fim, deixou uma palavra de apelo à necessidade imperiosa de serem criados meios técnicos para que o Parlamento pudesse, em tempo útil, realizar o seu trabalho, e *“para que a opinião pública possa ser suficientemente informada sobre o que é o verdadeiro trabalho dos deputados, que não se esgota, muito pelo contrário, naquilo que é a sua atividade no Plenário, mas se espraia, se concretiza e, sobretudo, se valoriza muito naquilo que são as intervenções realizadas no domínio das comissões especializadas, que são desconhecidas (...), mas que tão importantes são para o funcionamento da democracia e da Assembleia da República.”*

O deputado Rui Carp (PSD), relator da comissão parlamentar de finanças, sublinhou o facto de a apreciação e votação das CGE ser *“(...) um encontro claro da Assembleia da República com os seus compromissos perante a democracia. E, se o Orçamento é o documento mais importante e a génese dos regimes parlamentares modernos, não faria sentido que os parlamentos também não tivessem na execução, o fim, o exame desses orçamentos, exame esse que não pode ser feito sem as Contas Gerais do Estado”*. Ao mesmo tempo, procurou justificar a ausência de análise das CGE com a sua incomportável estrutura (2000 páginas). Assim, somente a partir de então, *“com a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, aprovada por esta Câmara em 1991, será possível, com uma nova estrutura da Conta Geral do Estado, esta cumprir a sua obrigação perante a democracia, qual é a de permitir que os governos possam ser examinados sobre a sua política económica e financeira.”*

O deputado Carlos Lilaia (PRD) acrescentou o facto de esta ser a primeira Legislatura que cumpriu, integralmente, o seu ciclo constitucional, considerando ser a estabilidade que se viveu em termos governativos que criou as condições *“para um trabalho mais*

---

<sup>212</sup> Sessão plenária de 19/12/1991, D.A.R., I S, 350, n.º 16, pág. 3285.

<sup>213</sup> Pág. 3287.

*profundo e mais acelerado por parte daqueles que, ao nível da contabilidade pública, tinham essa mesma incumbência.”.*

Por seu lado, o deputado Nogueira de Brito (CDS) interveio para dar nota de que o atraso na apreciação das contas se ficou a dever à incapacidade do Parlamento e de o relatório da comissão parlamentar consubstanciar *“uma sumarização daquilo que foi principalmente a apreciação do Tribunal de Contas. Esse trabalho não envergonha ninguém, mas não é realmente aquilo que se esperava de nós”*. A isto acrescentou a seguinte interrogação: *“não deveríamos deixar de dar ao debate das Contas a solenidade que o debate sobre o Orçamento do Estado tem, porque é realmente através do debate da CGE que nós, Assembleia, podemos verificar o grau de credibilidade (...) dos vários governos que submetem contas à Assembleia (...) quando apreciamos orçamentos, discutimos fundamentalmente intenções. Seria bom sabermos em que medida essas intenções passaram à realidade (...).”*<sup>214</sup>.

De referir que nesta mesma Sessão, as CGE foram aprovadas com o voto a favor de todos os grupos parlamentares, à exceção do PCP e do deputado independente, José Magalhães, que se abstiveram.

Ora, como nos é dado a observar, durante os primeiros anos de democracia, o Parlamento não fiscalizou as contas do Estado. Confirma-se, ainda, que, quando passou a fazê-lo, se limitou a cumprir, formalmente, este seu dever constitucional, apreciando e votando, numa única Sessão, as contas referentes a treze exercícios orçamentais.

As razões que estão na origem de tal comportamento não são difíceis de compreender. Para além dos motivos que alguns deputados apontaram (atrasos na apresentação das contas e na entrega dos pareceres do Tribunal, estrutura complexa e densa da CGE e instabilidade política), há que sublinhar o carácter privilegiado que o exercício da função legislativa assumiu nestes anos, incluindo a necessidade de afirmação institucional do Parlamento em período de grande instabilidade política que se prolongou até à V Legislatura (1987).

A este propósito recordamos o estudo realizado por Leston-Bandeira, em que a autora constatou que nos primeiros anos de democracia a função de controlo não havia efetivamente sido uma prioridade do Parlamento. Segundo a autora, tal ficou a dever-se ao facto de, originariamente, este órgão de soberania ter sido concebido como uma

---

<sup>214</sup> Sublinhado nosso.

instituição legislativa, ainda que, no plano dos factos, a atividade conducente à aprovação de diplomas qualificados como leis tivesse maioritariamente assentado na iniciativa governamental. De qualquer modo, há que sublinhar que, no plano conceptual, o texto constitucional atribuiu ao Parlamento o estatuto de órgão legislativo primário (Gomes Canotilho, 2003), como lhe assegurou uma reserva legislativa particularmente extensa, o que explica igualmente o destaque dado à regulamentação dos procedimentos legislativos, que contrastou com a escassez verificada na regulamentação dos instrumentos de controlo (Leston-Bandeira, 2002). Parafraseando Leston-Bandeira, “a função de controle era encarada como uma *garantia da democracia*, e não como uma *prática democrática*.”. Em resultado, a função de fiscalização resumiu-se à utilização de mecanismos como as moções – de confiança, de rejeição e de censura –, as interpelações, os debates solenes e esporádicos, em que a preocupação era questionar a existência do Governo e não fiscalizar a política governamental. Essa a razão por que até ao início dos anos 90 apenas dois textos são identificados como tendo por objeto o controlo político<sup>215</sup>.

Também na obra que dedicou ao Parlamento, Luís Sá sublinhou a importância da função legislativa no contexto da diversidade de funções que lhe foram atribuídas, ainda que a prática apontasse para uma partilha de poderes legislativos com o executivo<sup>216</sup>. Ainda assim, a literatura não questiona que durante este período os trabalhos do Parlamento tenham sido especialmente orientados para o exercício das suas prerrogativas legislativas. Em causa estava a consolidação da democracia e a definição de um ordenamento jurídico que fosse expressão do novo sistema político, o que veio a verificar-se quer por via de iniciativas parlamentares quer de propostas governamentais.

Ao mesmo tempo, deu-se prioridade à criação de um quadro normativo de referência que assegurasse a institucionalização e garantisse o funcionamento do Parlamento (Leston-Bandeira, 2002). E, efetivamente, o Parlamento empenhou-se na criação desse quadro de referência, como atestam as várias alterações que o seu Regimento sofreu durante estes anos, ou seja, entre a IV e a VI Legislaturas (1985, 1988, 1991 e 1993).

Quanto ao controlo parlamentar dos atos do Governo, António Vitorino destaca a falta de maturidade parlamentar no uso dos mecanismos de controlo, evidenciando

---

<sup>215</sup> A págs. 125 e 126.

<sup>216</sup> *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Caminho, Lisboa, 1994, pág. 257.

ausência de prática<sup>217</sup>. Por seu lado, Luís Sá sinalizou a sua insuficiência face às necessidades existentes num Estado democrático, apontando como motivos a forte partidarização<sup>218</sup>, o que fez com que a fiscalização fosse exercida pelas minorias, a que se aliou uma manifesta carência de meios para que estas pudessem exercer uma fiscalização parlamentar minimamente eficaz<sup>219</sup>. E a verdade é que só após algumas décadas se voltou a colocar em evidência a escassez de meios técnicos (André Freire, et al, 2002). Recorde-se que, apenas em 1988, através da Lei n.º 71/88, de 1 de julho, foi criada uma estrutura de apoio parlamentar, ainda que limitada.

A tais motivações acresceu o ambiente de instabilidade política. Até 1987 – início da primeira maioria absoluta de um só partido político – nenhum outro Governo havia conseguido cumprir integralmente uma Legislatura. Apesar das várias fórmulas ensaiadas – governo minoritário de um só partido político, governos de coligação com apoio maioritário no parlamento e governos de iniciativa presidencial – nenhum executivo conseguiu produzir uma solução politicamente estável e coesa, que lhe permitisse cumprir, integralmente, o mandato. Apenas em 1991, depois de uma maioria parlamentar alcançada em 1987, o V Governo Constitucional, liderado por Cavaco Silva, conseguiu chegar ao termo da Legislatura (Marcelo Carmelo e al., 2020).

Significa que, em 11 anos, foram empossados 10 governos constitucionais, constituídas 10 assembleias parlamentares, em vez de três como seria expetável considerando a duração constitucional de uma legislatura (4 anos).

Em suma, em época de afirmação do sistema democrático parlamentar, em contexto de instabilidade política e com poucos recursos, o Parlamento, instituição “naturalmente” legislativa, compreensivelmente se dedicou a criar os alicerces do Portugal democrático (Leston-Bandeira, Tiago Tibúrcio, 2023), desconsiderando o seu papel de escrutinador da ação governativa e de vigilante das contas públicas.

De notar, porém, que os sucessivos governos não deixaram de prestar contas, assim como não deixou o Tribunal de Contas de emitir o competente parecer, em cumprimento

---

<sup>217</sup> “O Controlo Parlamentar dos Atos do Governo” in Mário Baptista Coelho (coordenação), *Portugal – O Sistema Político e Constitucional – 1974-1987*, ISC, Lisboa, 1989.

<sup>218</sup> Sobre a forte partidarização do Parlamento já Braga da Cruz havia sido muito contundente, colocando em evidência as dificuldades que daí resultavam para o processo de institucionalização parlamentar. Vd., in *O Parlamento Português: Partidarização Parlamentar e Parlamentarização Partidária*, Análise Social, vol. XXIV, 1988, págs. 97-125.

<sup>219</sup> *In Ob. Cit*, págs. 261 a 266.

da Constituição da República e da LEO então em vigor<sup>220</sup>, ainda que com uma estrutura cuja origem remontava a 1936.

Nos termos daquela LEO, recorde-se, o Governo deveria apresentar a CGE até 31 de outubro do ano económico seguinte à execução orçamental. De acordo com a segunda LEO, esse prazo passou para 31 de dezembro, enquanto o parecer do Tribunal deveria preceder a apreciação da CGE pelo Parlamento, não se fixando prazo para o efeito<sup>221</sup>. Porém, conforme foi referido na sessão plenária em que pela primeira vez se “tomaram” contas, registaram-se atrasos, quer na sua apresentação quer na emissão do respetivo parecer pelo Tribunal. O quadro seguinte elucida-nos melhor sobre o que sucedeu:

### Conta Geral do Estado

Anos	Apresentação pelo Governo	Parecer do TC
CGE/1977	1979	22.03.82
CGE/1978	1981	03.10.83
CGE/1979	1982	24.10.84
CGE/1980	1984	11.04.85
CGE/1981	1984	20.07.87
CGE/1982	1984	08.08.88
CGE/1983	1985	13.12.88
CGE/1984	1986	05.07.88
CGE/1985	1986	20.12.88
CGE/1986	1987	13.07.89
CGE/1987	1988	03.04.90
CGE/1988	1989	11.12.90

A CGE/1977 foi a primeira a ser elaborada após a promulgação da Constituição da República, tendo sido apresentada dois anos após o encerramento do ano económico, ou seja, com o atraso de 1 ano face ao prazo legal. As contas que se seguiram foram apresentadas com um atraso de dois anos, à exceção da CGE/80 que atrasou 3 anos.

<sup>220</sup> Referimo-nos à Lei n.º 64/77, de 26 de agosto, posteriormente substituída pela Lei n.º 40/83, de 13 de dezembro.

<sup>221</sup> Cf. artigos 22.º e 23.º da Lei n.º 40/83.

Somente a partir da CGE/1984 (esta com um atraso de somente 11 dias face ao prazo legal), o Governo cumpriu o prazo legalmente previsto.

A partir de então, as contas passaram a ser apresentadas em dezembro do ano económico seguinte, à exceção da CGE/94 que sofreu um atraso de seis meses como veremos em seguida.

Apesar destes atrasos, não se poderá imputar ao Governo o facto de, durante doze anos, as contas não terem sido objeto de votação e que nos anos seguintes viessem a sê-lo de forma irregular.

À exceção das CGE relativas aos anos 1980 e 1989, também o Tribunal de Contas registou atrasos significativos, não tendo emitido o seu parecer em tempo útil. No parecer sobre a CGE/88 o Tribunal veio a reconhecê-lo, afirmando o seguinte:

*“Com a publicação do presente parecer, o Tribunal consolida, na sequência das prioridades fixadas nos seus planos de ação, a recuperação dos atrasos que existiam nesta área da sua competência.”<sup>222</sup>.*

Sobre o alcance dos seus pareceres, assume-se que, *“Como já se tem referido, embora os pareceres apresentados não sejam ainda os desejados pelo Tribunal nem os que a Assembleia da República e o País necessitam para uma apreciação suficientemente ampla da gestão dos dinheiros públicos, crê-se que, face à evolução já percorrida, eles podem constituir um útil instrumento de trabalho e de informação, que se espera, obviamente, aperfeiçoar no futuro.”<sup>223</sup>.*

Mas já antes, no parecer sobre a CGE/87, o Tribunal reconheceu o esforço que havia desenvolvido em regularizar tais atrasos, *“ao emitir seis pareceres num espaço de tempo de cerca de dois anos”*, imputando a situação, em especial, ao *“quadro legal obsoleto, que só agora se modificou dando início a um processo que foi designado como “pluri-etápico”, e do esforço de dotar os Serviços de Apoio do Tribunal com adequados recursos humanos.”<sup>224</sup>.*

---

<sup>222</sup> Parecer sobre a CGE/1988, pág. 1.

<sup>223</sup> *Idem*, pág. 10.

<sup>224</sup> Parecer sobre a CGE/1987, págs. 5 e 8, respetivamente.

## 1.2. A “tomada” das Contas do Estado entre 1991 e 2007

A CGE/1989 veio a ser aprovada em dezembro de 1991 (dentro do prazo legal), enquanto a CGE/1990 só viria a ser discutida e votada em 1996 (4 anos após o prazo legal), juntamente com as CGE dos anos 1991, 1992 e 1993, numa única sessão plenária. As contas referentes aos dois anos seguintes – 1994 e 1995 – foram também discutidas e votadas conjuntamente, numa única sessão, que teve lugar em 1996.

Tivemos de esperar até à CGE/1996 para que o respetivo processo de “tomada” se tornasse efetivo e regular, embora com um certo *delay* face ao expetável (1 ano). Na própria Sessão Plenária em que se aprovou a CGE/1996, que teve lugar no dia 2 de julho de 1999, o Deputado Augusto Boucinha (CDS-PP), Relator da CGE, traçou esta evolução, fazendo notar o seguinte:

*“(...) depois de, em 1996, termos procedido à discussão e aprovação das Contas Gerais do Estado dos anos de 1990, 1991, 1992 e 1993, de, em 1997, termos feito 1994 e 1995, e de hoje fazermos 1996, estarmos no caminho da normalização das Contas do Estado e que agora é possível exigir um maior rigor nas finanças públicas e a quem executa o Orçamento.”*<sup>225</sup>.

Também o Deputado Carvalho Martins (PSD) fez questão de sublinhar este acontecimento, afirmando o seguinte:

*“Felizmente, hoje o processo está normalizado. As Contas são apresentadas pelo Governo e discutidas e aprovadas posteriormente nesta Assembleia, a tempo e horas, dentro dos prazos. Convém, por isso, salientar o papel que teve e tem, nesta matéria, a Sr.ª Presidente da Comissão de Economia, Finanças e Plano, bem como todos os Deputados relatores, pelo esforço feito para normalizar uma prática e podermos debater, no momento certo, estas questões.”*<sup>226</sup>.

Apesar de enaltecer a tempestividade do processo de apreciação das contas, a verdade é que o mesmo não se verificou. Em rigor, a CGE/96 deveria ter sido apreciada e votada até junho de 1998, quando, na realidade, só teve lugar em julho de 1999.

O mesmo viria a acontecer nos anos que se seguiram. Somente a partir da CGE/2006, que veio a ser aprovada em junho de 2008, as contas passaram a ser apreciadas e votadas

---

<sup>225</sup> DAR, I S, n.º 102, de 1999, pág. 3746.

<sup>226</sup> *Idem.*

anual e tempestivamente. Resta saber que razões terão estado na origem desta irregularidade. Terá o Tribunal de Contas, cuja ação é essencial para a apreciação da CGE, emitido o seu parecer em tempo útil?

O quadro seguinte elucida-nos melhor sobre como o processo decorreu:

Anos CGE	Parecer do TC	Votação (AR)
1989	14.11.91	19.12.91
1990	22.06.92	10.10.96
1991	23.06.93	10.10.96
1992	22.06.94	10.10.96
1993	27.06.95	10.10.96
1994 <sup>227</sup>	19.12.96	23.04.98
1995	26.06.97	23.04.98
1996	29.06.98	03.07.99
1997	06.07.99	03.11.00
1998	29.06.00	20.12.01
1999	28.06.01	19.12.02
2000	28.06.02	19.012.02
2001	27.06.03	15.01.04
2002	30.06.04	18.11.04
2003	27.10.04	20.09.07
2004	20.12.05	20.09.07
2005	19.12.06	20.09.07

Recorde-se, antes de mais, que durante este período vigoraram diferentes prazos para a prestação e votação das CGE:

- A Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro – a votação da CGE foi antecipada para 30 de junho do ano seguinte à sua apresentação pelo Governo;
- A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto – reduziu o prazo de prestação de contas para 30 de junho do ano económico seguinte à execução orçamental, fixando a sua votação em 31 de dezembro daquele mesmo ano<sup>228</sup>. Quanto ao Tribunal de Contas, o legislador voltou a não fixar prazo para a emissão do parecer, pressupondo-se, contudo, que o deveria fazer a tempo de o Parlamento apreciar e votar a CGE.

<sup>227</sup> Apresentada pelo Governo a 30 de junho de 1996.

<sup>228</sup> Isto na sequência da revisão constitucional de 1997 que havia fixado o dia 31 de dezembro como prazo limite para a aprovação da CGE.

Como nos é dado a observar pelo quadro supra, o Tribunal de Contas emitiu, em regra, o parecer em tempo útil, ou seja, antes de findo o prazo para o Parlamento apreciar e votar as contas, embora sempre muito próximo do prazo limite<sup>229</sup>.

O Tribunal sempre justificou a sua morosidade invocando carência de meios humanos e técnicos, a que acrescia a falta de informação atempada sobre alguns domínios da execução orçamental, de que são exemplo “*as alterações constantes introduzidas no sistema de cobrança e contabilização da receita, sem que, sobre elas, o Ministério das Finanças tenha a preocupação de informar o Tribunal*”. Assim, a falta de informação, “*aliada às carências com que o TC se tem vindo a debater nos últimos anos em matéria de recursos humanos, dificulta o exercício das competências cometidas ao Tribunal de Contas nesta área, obrigando a alteração de metodologias de análise num horizonte temporal manifestamente insuficiente*”<sup>230</sup>.

Quanto à falta de meios, somente no final de 1999 a situação viria a ser suprida. A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de novembro, que aprovou o Estatuto dos Serviços de Apoio do Tribunal, veio dotar a instituição de um corpo especial de auditores, consultores e técnicos verificadores superiores, criando as condições necessárias à prossecução da sua função. No que toca à falta de informação, apesar de a Direção Geral do Orçamento (DGO) ter passado a enviar, a partir de 1995, informação mensal sobre a despesa, o Tribunal continuou a questionar a sua fiabilidade, situação que se manteve praticamente inalterável até à CGE/2006, especialmente no que toca à cobrança de receita. A partir de então, apesar de algumas melhorias, o Tribunal manteve, praticamente até à atualidade, as suas reservas quanto à integralidade da informação constante da CGE.

Quanto à apreciação e votação pelo Parlamento, observa-se, durante este período, que a mesma teve lugar, por regra, muito para além da emissão do parecer do Tribunal, e, na maioria das situações, de forma irregular. Para além das contas referentes aos anos 1990 a 1993 terem sido aprovadas na mesma sessão plenária, o mesmo tendo acontecido com as referentes a 1994 e 1995, o mesmo voltou a verificar-se pouco anos depois, com as CGE referentes aos anos 2003, 2004 e 2005, que igualmente foram aprovadas, numa única sessão plenária, em 2007.

---

<sup>229</sup> 30 de junho do ano económico seguinte à sua apresentação até 2001; 31 de dezembro do ano económico seguinte à respetiva execução a partir daquela data.

<sup>230</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/97, págs. 3 e 4.

### 1.3. A fiscalização política das CGE a partir de 2008

A partir de 2008 a realidade alterou-se. As contas passaram ser discutidas e votadas com a regularidade devida, isto é, anualmente. Por seu lado, o Tribunal de Contas continuou a emitir o parecer em meados do mês de dezembro, conforme vinha fazendo. O Parlamento continuou a votar as contas após parecer do Tribunal, mantendo, porém, o atraso, em regra, de 6 meses face ao prazo legal. O quadro seguinte elucida-nos melhor sobre a situação:

Anos CGE	Parecer (TC)	votação (AR)
2006	19.12.07	27.06.08
2007	16.12.08	23.07.09
2008	16.12.09	09.07.10
2009	15.12.10	12.03.12
2010	14.12.11	12.10.12
2011	12.12.12	28.06.13
2012	11.12.13	20.06.14
2013	15.12.14	22.05.15
2014	15.12.15	17.06.16
2015	15.12.16	07.07.17
2016	15.12.17	15.06.18
2017	14.12.18	14.06.19
2018	13.12.19	24.10.20
2019	11.12.20	18.06.21
2020	10.12.21	21.07.22
2021	29.09.22	10.03.23
2022	27.09.23	25.09.24

A factualidade descrita permite-nos afirmar que o Tribunal, mesmo depois de dotado dos recursos humanos e técnicos que sempre reivindicou, continuou a emitir o parecer pouco dias antes de findo o prazo para a votação parlamentar, impedindo, deste modo, que as contas pudessem ser apreciadas e votadas tempestivamente.

O facto de somente a partir da CGE/2006 o processo de apreciação e votação ter passado a ser anual coincide com a criação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), criada especificamente para prestar apoio técnico à comissão parlamentar de finanças. Tudo indica que foi a partir de então que o Parlamento se viu dotado de uma estrutura de apoio tecnicamente habilitada a pronunciar-se sobre as contas do Estado.

## **2. O processo de fiscalização das contas do Estado. Uma análise qualitativa**

Partindo da estrutura de análise que definimos no capítulo introdutório, iremos procurar perceber como, empiricamente, o processo de votação da CGE evoluiu no período em referência.

Nesta análise, os pareceres do Tribunal constituem fonte de informação relevante sobre como as finanças públicas têm sido levadas a cabo pelos vários governos e, sobretudo, sobre o desempenho do Parlamento, designadamente em face das apreciações e recomendações feitas por este Tribunal.

Nesta indagação, são igualmente relevantes os relatórios produzidos pela comissão parlamentar especializada em finanças, incluindo os relatórios da UTAO a partir de 2006, e as atas que reproduzem os processos de discussão e votação em Plenário. Importante será também observar alguns dos relatórios do Conselho Económico e Social (CES) que, a partir da CGE/2005, passou igualmente a pronunciar-se sobre a CGE, a solicitação daquela comissão parlamentar.

## **3. O processo de apreciação e votação das CGE na V Legislatura (1987-1991)**

### **3.1. Contextualização**

O XI Governo Constitucional em funções durante a V Legislatura foi, recorde-se, um dos dois governos em que os sociais-democratas governaram sozinhos, com maioria absoluta, sendo também a primeira Legislatura a chegar ao fim (1987-1991). Por essa razão, domina o entendimento de que a V Legislatura representou uma viragem no padrão de governabilidade da democracia portuguesa, pondo fim ao período de grande instabilidade política que o antecedeu, dominado pela sucessão de governos de coligação ou minoritários (R. Branco, J. F. Diogo, 2023).

Paralelamente, como afirmam estes mesmos autores, esta Legislatura trouxe mudanças ao sistema partidário, iniciando-se um período, que se prolongaria até 2015, de domínio dos dois principais partidos políticos (PS e PSD), conquistando sempre mais de 70% dos votos, governando em alternância. Deste modo, a V Legislatura foi a primeira a

reunir as condições que permitiriam uma governação estável e sem interferências ou “dependências” a nível parlamentar.

Em matéria de funcionamento, as alterações regimentais em 1985 e 1988 melhoraram, conforme vimos no capítulo anterior, a atividade em Plenário, assim como valoraram o trabalho em comissão. Na parte que ora nos interessa, destaca-se a consagração regimental do procedimento de apreciação e votação da CGE (1985).

No plano interno, o quadro de pessoal, durante esta Legislatura, teve um incremento significativo, mas ainda insuficiente em matéria de técnicos superiores, contando apenas com 27 técnicos<sup>231</sup>. Considerando a dimensão do Parlamento, o número de comissões especializadas e as funções a cargo, aquele número revelava-se muito aquém das necessidades.

No plano externo, a V Legislatura ficou marcada pelo processo de integração europeia, na sequência da adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 1986 (CEE, CECA e CEEA). Esta integração representou, como é sabido, o começo de um novo período da história político-económica nacional e uma mudança profunda na construção da democracia. A segunda metade dos anos 80 representou o fim do período de recessão financeira, que havia levado à intervenção do FMI, iniciando-se uma fase expansionista que transformou a economia nacional numa economia mais integrada e semelhante às economias dos seus vizinhos europeus, depois de muitas décadas de isolamento (Luís Aguiar-Conraria, e al., 2023).

Do ponto de vista político, a adesão de Portugal às Comunidades trouxe novas exigências para as instituições políticas nacionais, que passaram, nesta primeira fase, por assegurar a “europeização” do ordenamento jurídico nacional, por via de uma profunda transformação/adaptação legislativa. Na prática, assistimos a um reforço da função legislativa, ainda que com maior pendor para o Governo.

De qualquer modo, seja por via direta, através da apresentação de projetos de lei ou da discussão e votação de propostas de lei, seja por via indireta, controlando a aprovação de decretos-leis pelo Governo, através do instituto da ratificação<sup>232</sup>, a produção legislativa continuou a ser predominante no contexto da ação parlamentar. Neste domínio, deve ter-

---

<sup>231</sup> Com base nos dados recolhidos pelo próprio Parlamento, compilados em *Memória da V Legislatura*, Assembleia da República, Lisboa, 1993, pág. 350.

<sup>232</sup> Sobre o recurso sistemático ao instituto da ratificação e respetiva apreciação em Plenário, vd. C. LESTON- BANDEIRA, *Da Legitimação...*, cit., págs. 122 e 123.

se por incluído o processo de discussão e votação do Orçamento do Estado que, com a adesão de Portugal às Comunidades, ganhou ainda mais relevância política e económica.

Para além de outras implicações, como a diluição do poder tradicional de representação política do Parlamento (J. Fernandes, 2015), a adesão às Comunidades Europeias representou, ainda, a assunção de uma nova função – a “função europeia” –, consubstanciada no acompanhamento da participação portuguesa no processo de construção europeia (Gomes Canotilho, 2003). Independentemente de se questionar a sua autonomização face às demais funções parlamentares (André Freire e al., 2002), a verdade é que o Parlamento, ainda em processo de institucionalização, assumiu novas competências, a somar às que já vinha exercendo.

### **3.2. A apreciação e votação das CGE**

Conforme já fizemos notar, durante a V legislatura assistimos à votação das CGE de 1976 a 1988 em bloco. Tratou-se somente de regularizar o que estava em atraso, não tendo existido uma apreciação técnica ou política das mesmas, incluindo dos vários pareceres do Tribunal.

## **4. O processo de apreciação e votação das CGE na VI Legislatura (1991-1995)**

### **4.1. Contextualização**

O XII Governo Constitucional em funções durante a VI Legislatura foi o segundo dos dois governos em que os sociais-democratas governaram sozinhos, com maioria absoluta. Em termos de resultados, o PSD consolidou e reforçou a sua posição maioritária, assegurando uma composição parlamentar que lhe permitiu, tal como na anterior, sustentar a governação e completar o seu mandato constitucional (R. Branco e J. Diogo, 2023).

Na sequência da revisão constitucional de 1989, o número de deputados foi reduzido, passando, a partir desta legislatura, de 250 para 230 deputados, o que em nada afetou o equilíbrio de forças partidárias existente entre PSD e PS.

A existência de uma maioria absoluta criou as condições necessárias para que o RAR voltasse a ser revisto (1991 e 1993), sempre com o objetivo de melhorar a eficácia da atividade parlamentar e dignificar a imagem do Parlamento.

A nível interno, esta Legislatura beneficiou do crescimento significativo de técnicos superiores, passando de 27 para 48 no final de 1991<sup>233</sup>.

Durante esta Legislatura o Parlamento somente apreciou a CGE/1989<sup>234</sup>, a primeira a ser discutida e votada de forma individualizada. Significa que a CGE referente ao último ano da legislatura anterior (1990) e as relativas a todos os anos desta VI Legislatura, só viriam a ser apreciadas e votadas na Legislatura seguinte.

Por seu lado, o Tribunal de Contas, dotado de uma nova lei orgânica em 1989<sup>235</sup>, viu reforçado o seu processo de institucionalização, afirmando-se, progressivamente, como um órgão independente dos demais órgãos de soberania, em particular do Governo, somente sujeito à lei como os demais tribunais. Apesar das dificuldades assinaladas pelo seu presidente em matéria de recursos técnicos e humanos<sup>236</sup>, o Tribunal emitiu o parecer sobre a CGE/89, tendo desenvolvido, durante a execução do Orçamento do Estado, um conjunto de auditorias de suporte<sup>237</sup>.

Do ponto de vista económico, a tendência expansionista que caracterizou a legislatura anterior viria a ser interrompida. A recessão de 1992-1993 nos E.U.A., devido à subida dos preços do petróleo resultante da primeira Guerra do Golfo, e a desagregação do bloco de leste europeu, abriu caminho à reunificação das duas alemanhas, o que veio a ter custos económicos elevados, colocando grande pressão sobre a despesa pública e, consequentemente, sobre a inflação.

A nível nacional, a década de 1990 ficou ainda marcada pela adoção de uma política orçamental nacional orientada pelos critérios de convergência da União Económica e Monetária (UEM), na sequência da assinatura do Tratado de Maastricht em 1992. Tal implicou o cumprimento de um conjunto de regras quantitativas associadas à prossecução de uma política macroeconómica rigorosa e credível.

---

<sup>233</sup> Vd. *in Memória da V Legislatura...*, *cit.*, pág. 350.

<sup>234</sup> Que teve lugar na Sessão Plenária do dia 19 de dezembro de 1991.

<sup>235</sup> Referimo-nos à Lei n.º 86/89, de 8 de setembro.

<sup>236</sup> *In* Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 1989, DR, II S, n.º 203, de 3 de setembro de 1992, pág. 8214.

<sup>237</sup> *Idem*.

## 4.2. A apreciação e votação da CGE/89

### a) O Parecer do Tribunal de Contas

No seu Parecer, o Tribunal começou por destacar o facto de a CGE/89 ter sido apresentada pelo Governo dentro do prazo, ou seja, 31 de dezembro do ano económico seguinte a que a conta se refere (1990), sublinhando, ainda, a sua estrutura reformulada, em conformidade com os objetivos definidos na proposta de lei respeitante à nova LEO, que acabaria por entrar em vigor em fevereiro do ano seguinte (a Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro). Deste modo, a estrutura da CGE/89 aproximou-se dos objetivos definidos naquela Lei, deixando de obedecer ao preceituado no Decreto de 1936, diploma que o Tribunal vinha considerando *manifestamente desatualizado* <sup>238</sup>.

Simultaneamente, o Tribunal colocou em evidência diversas irregularidades – resultantes, sobretudo, da inexistência de informação relevante sobre a execução orçamental – e várias ilegalidades financeiras, como seja a desorçamentação de despesa pública, conforme se pode ler num pequeno extrato conclusivo do parecer:

*“A não inclusão, em despesa orçamental do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de cerca de 10,8 milhões de contos de “Despesas a liquidar” por regularizar, realizadas de forma abusiva no âmbito do art.º 647 do Regulamento Consular, violando os princípios e regras orçamentais contidos na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e no art.º 132 do Decreto 18 381, de 24 de Maio de 1930; e tal situação, tendo vindo a agravar-se progressivamente ao longo do tempo, constitui motivo de preocupação para o Tribunal que do facto tem alertado as entidades responsáveis”.*

Para além desta ilegalidade, o Tribunal sinalizou ainda:

- *“O desrespeito pela programação financeira plurianual aprovada pela Assembleia da República nos termos dos n.ºs 3 e 4 do art.º 122 da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado”;*
- *“A Assunção de encargos (...) superiores a 1 milhão de contos, sem cabimento orçamental, com violação do princípio estabelecido no art.º 182 da Lei do*

---

<sup>238</sup> Parecer sobre a CGE/89, pág. 2.

*Enquadramento do Orçamento do Estado. Esta situação mantém-se desde 1983”;*

- *“A atribuição de subsídios, nos montantes de 25,74 e 500 milhares de contos, respetivamente aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo e à Petroquímica e Gás de Portugal, com violação do estabelecido no art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 79/89, de 11 de março”;*
- *“Alargamento indevido das finalidades dos empréstimos "Obrigações do Tesouro FIP-1989", "OCA's-1989" e "Tesouro Familiar-Bicentenário-1989”;*
- *“A afetação de parte das receitas resultantes da alienação de ações (...) e de (...) de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, no montante global de 1,051 milhões de contos, a finalidades distintas das legalmente previstas”;*
- *“Num empréstimo concedido à TAP, no montante de cerca de 2,3 milhões de contos, foi violado o n.º 1 do art.º 102 da Lei n.º 114/88, de 30 de dezembro”;*
- *“Situações diárias ao longo do ano em que o saldo consolidado das contas correntes do Tesouro e da Junta de Crédito Público ultrapassou o limite a que se refere o n.º 1 do art.º 23.º da Lei Orgânica do Banco de Portugal (...) sem que tal resulte de contrato ou acordo prévio entre o Estado e o Banco. O Tribunal considera, pois, que houve violação da lei”<sup>239</sup>.*

Para além das ilegalidades identificadas nesta CGE, o Tribunal vem ainda sublinhar o facto de ter vindo a chamar a atenção *“para um conjunto de situações que, por se relacionarem com a transparência e regularidade das contas públicas, são suscetíveis de lhe retirarem credibilidade e suscitarem dúvidas sobre a eficácia da gestão e do controlo dos dinheiros públicos”*, pelo que, face a tal situação, *“(...) o Tribunal, reiterando as suas posições de anteriores Pareceres, continua a recomendar um rápido reforço do controle interno no domínio da regularidade contabilística das diversas operações, o que*

---

<sup>239</sup> Págs. 300 a 313.

*pressupõe como prioritária a urgente implementação das Reformas anunciadas nos domínios do Tesouro e da Contabilidade Pública.”<sup>240</sup>.*

Em suma, neste seu Parecer, o Tribunal de Contas identificou várias situações de incumprimento da lei em vigor, geradoras de responsabilidade, e constatou a ocorrência de irregularidades suscetíveis de colocar em causa a transparência da gestão orçamental, para as quais já havia chamado a atenção em anteriores pareceres.

### **b) O relatório da Comissão de Economia, Finanças e Plano**

Para analisar a CGE/89, procedeu-se à criação de uma subcomissão eventual, formada pelos deputados Guilherme d’Oliveira Martins, que coordenou os trabalhos, Rui Carp, Lino de Carvalho e José Luís Nogueira de Brito. A comissão parlamentar apreciou o projeto de parecer elaborado pela referida subcomissão a 18 de dezembro.

No seu relatório, a comissão parlamentar salientou a normalização finalmente alcançada no processo de “tomada” das contas e justificou algumas das críticas feitas pelo Tribunal, designadamente ao nível do conteúdo da CGE, com a introdução de importantes alterações legislativas em matéria orçamental e financeira em curso. Para além deste aspeto, reconheceu a existência de práticas de desorçamentação, quer a nível da despesa quer da receita, ou a existência de aplicações financeiras de curto prazo efetuadas em violação da lei, esta última corrigida depois dos “reparos” feitos pelo Tribunal à gestão do Tesouro.

Não obstante, a Comissão considerou estar a CGE “*em condições de ser submetida à sua apreciação, de modo a ser tomada pela Assembleia da República nos termos da Constituição da República.*”<sup>241</sup> Neste sentido, aprovou, por unanimidade, o relatório produzido.

### **c) O debate e votação em Plenário**

Em Plenário, a apreciação da CGE ficou prejudicada pelo facto de o Governo não ter estado representado. Depois de uma longa troca de entendimentos, os trabalhos foram

---

<sup>240</sup> Pág. 326.

<sup>241</sup> Vd. *in* Sessão Plenária de 19/12/1991, DAR, I S, 350, n.º 16, de 20 de dezembro, pág. 357.

interrompidos para que a Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares decidisse pela continuidade ou suspensão dos trabalhos. Como não houve unanimidade, nos termos do artigo 57.º do RAR, decidiu-se pela sua continuidade.

Em consequência o maior grupo parlamentar da oposição (PS), ausentou-se da sala, escusando-se a participar na discussão e votação da CGE.

Submetida a votação, a CGE veio a ser aprovada, com votos a favor do PSD, os votos contra do PCP e do deputado independente Mário Tomé e abstenções do CDS e do PSN, registando-se a ausência do PS, dos Verdes e do deputado independente João Corregedor da Fonseca.

## **5. O processo de apreciação e votação das CGE durante a VII Legislatura (1995-1999)**

### **5.1. Enquadramento**

Nas legislativas de 1995, o PS saiu vencedor, o que representou uma mudança partidária na governação, mas sem maioria absoluta. De qualquer modo, o PS formou o maior grupo parlamentar, com 112 deputados, muito próximo de uma maioria parlamentar (4 deputados), passando o PSD a ocupar o segundo lugar, com 88 deputados.

Na linha da governação anterior, a política orçamental ficaria igualmente marcada pela continuidade do processo de convergência económica, cuja conclusão ocorreu em 1999, com Portugal a alcançar o objetivo de integrar a Zona Euro, fazendo parte do denominado “pelotão da frente”. Este feito teve por base a adoção de uma política orçamental orientada para a redução da dívida pública e do défice orçamental, sem esquecer a estabilidade dos preços, das taxas de juro de longo prazo e das taxas de câmbio, objetivos que já vinham da legislatura anterior.

Do ponto de vista legislativo, a VII Legislatura distinguiu-se pela preocupação de dotar as finanças públicas de um quadro legal adequado ao novo contexto financeiro. Assim, por iniciativa do Governo, as Regiões Autónomas foram dotadas da sua primeira lei financeira, a primeira a disciplinar a sua relação financeira com o Estado. Também as autarquias locais viram aprovado um novo regime financeiro, o mesmo tendo acontecido com o setor empresarial do Estado cujo regime datava de 1976.

O Tribunal de Contas viu igualmente aprovada uma nova lei orgânica<sup>242</sup> que, definitivamente, consolidou a sua independência e estendeu a sua jurisdição a todas as entidades que, independentemente da sua natureza, tenham a seu cargo a gestão de dinheiros públicos. Foi adotado um novo Plano Oficial da Contabilidade Pública e demais planos setoriais (autarquias locais, saúde, educação), assim como o regime de realização das despesas públicas e dos procedimentos a observar em matéria de contratação pública, em transposição de diretivas europeias. Foi ainda aprovada a primeira Lei-Quadro da Dívida Pública e o regime de concessão de garantias pessoais pelo Estado e demais entidades públicas. Por fim, o Governo submeteu à aprovação do Parlamento uma proposta de lei de enquadramento orçamental, proposta esta que só não veio a ser aprovada por força do fim da legislatura.

A VII Legislatura foi também profícua em matéria de aprovação de contas. Como já sublinhámos, depois de alcançada normalidade no procedimento relativo à CGE/89, o Parlamento voltou a quebrar o seu desempenho, aprovando, em conjunto, as CGE de 1990 a 1993 e as CGE de 1994 e 1995, depois de uma discussão descrita, novamente, como breve (Nuno Valério e al., 2001). Recorde-se que tais contas, à exceção da CGE/95, foram prestadas pelo XIII Governo Constitucional em funções, que nada teve que ver com a respetiva execução orçamental.

Em relação à CGE/94, o Governo justificou o atraso na sua apresentação com a dificuldade em conciliar a informação prestada pela DGCI e pela DGT, em virtude da entrada em vigor do novo regime da tesouraria do Estado<sup>243</sup>.

Diferentemente, o primeiro conjunto de contas (1990 a 1993), foi apresentado pelo Governo dentro dos respetivos prazos, assim como emitidos os respetivos pareceres do Tribunal, ou seja, antes de findo o prazo para a respetiva “tomada” pelo Parlamento.

Durante esta Legislatura foram ainda aprovadas as CGE referentes aos exercícios de 1996 e 1997, observando o respetivo procedimento a normalidade devida.

---

<sup>242</sup> Referimo-nos à Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, ainda em vigor, apesar das muitas alterações de que foi objeto.

<sup>243</sup> Vd. *in* CGE/94, Nota Preliminar, pág. 3.

## 5.2. A CGE referente ao ano económico de 1996

### a) O Parecer do Tribunal de Contas

Da análise empreendida sobre esta Conta, o Tribunal voltou a identificar, no âmbito das verificações realizadas, o cometimento de irregularidades e ilegalidades várias, destacando:

- *“O pagamento dos reembolsos e restituições bem como as entregas a outros órgãos continua a processar-se por abatimento à receita, o que o Tribunal considera ilegal por constituir violação do disposto na Lei n.º 6/91 de 20 de fevereiro, relativamente ao princípio do Orçamento Bruto”;*
- *“Continuaram a ser abatidas às receitas orçamentais lançadas na tabela da DGT, as importâncias relativas aos reembolsos pagos e as destinadas às Regiões Autónomas, às Autarquias e a assegurar receitas consignadas não utilizadas, deduções que têm sido objeto de crítica por parte do Tribunal de Contas, na medida em que contrariam a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE)”;*
- *“Na sequência do que já se verificara nas duas CGE anteriores, a DGO transmitiu à DGT a totalidade das operações de encerramento da CGE de 1996, bem como das operações de compensação às de encerramento da CGE de 1995, para serem lançadas na respetiva Tabela e ainda na Contabilidade do Tesouro; este facto justifica a generalização de cobranças negativas lançadas na Tabela por corresponderem ao abate de receitas consignadas que foram arrecadadas por outras caixas do Tesouro (Tesourarias da Fazenda Pública) e lançadas noutras tabelas (...) mas que não foram utilizadas tendo sido, por isso, retiradas da Receita Orçamental de 1996 e transferidas para a de 1997 (...), operação que o Tribunal de Contas tem vindo a considerar ilegal por contrariar a Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro”;*
- *“Não cumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 2.º do DL n.º 459/82, de 26 de novembro, na medida em que um significativo número de fundos e serviços autónomos (60) (...) continuam a não ser incluídos em "Contas de Ordem" no*

*Orçamento e na Conta, não se alcançando assim os princípios de plenitude e da universalidade consignados no art.º 3.º, n.º 1. da LEOE”;*

- *“Não foi reduzido a escrito o contrato relativo à adjudicação efetuada ao LNEC, violando-se, assim, o disposto na alínea a) do n.º 1 art.º 8.º do DL n.º 211/79, de 12 de julho”;*
- *“A DGPA pagou indevidamente, à COFACO a importância de 3.483.850\$00, indiciando eventual infração financeira nos termos do disposto nos art.º 59.º e 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, suscetível de envolver responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória”;*
- *“Foram autorizadas assunções de passivos, aquisições de créditos e regularizações diversas (...) que apenas se efetivaram no início de 1997, utilizando -se para esse efeito o produto de empréstimos emitidos no "período complementar" (...). Como o Tribunal tem vindo a afirmar repetidamente, os pagamentos referidos são ilegais, (...) deles resultando subavaliação do défice orçamental”;*
- *“Pagamentos decorrentes do recálculo das indemnizações devidas a acionistas de empresas nacionalizadas, no valor de 2.736.350 contos, quando a liquidação de tais encargos se deveria realizar através da afetação de receitas provenientes das reprivatizações, como previsto no art.º 16.º, alínea c) da Lei n.º 11/90, de 5 de abril”;*
- *Assunção de passivos da Siderurgia Nacional, SGPS, SA, no montante de 17,7 milhões de contos, não formalizada por contrato ou outro instrumento jurídico adequado, subtraindo-se assim à fiscalização prévia do Tribunal”;*
- *“A cedência pelo Estado à Partest, a vários títulos, de ações de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 e pertencentes ao Estado que foram posteriormente reprivatizadas por aquela empresa representou igualmente a subtração das correspondentes despesas de privatização, de mais de 11,6 milhões de contos, ao*

regime legal das despesas públicas e ao controlo dos órgãos competentes do Estado, incluindo o Tribunal de Contas”;

- “A venda pelo Estado à Partest, de ações da Cimpor e da Portugal Telecom, cujo preço foi calculado tendo por base o preço dessas mesmas Ações, obtido na privatização posteriormente realizada, deduzido das despesas e encargos correspondentes que a Partest suportou, que se cifraram em 8,7 milhões de contos, constitui, na ótica da legislação orçamental, uma violação do princípio do orçamento bruto”;
- “(...) Potenciais fenómenos de desorçamentação com as consequentes implicações na transparência das contas públicas”;
- “Não regularização orçamental dos adiantamentos à COSFC. SA (...) e à TAP. SA. no valor de 40 milhões de contos, com violação do art.º 7.º do DL n.º 332/90. de 29 de outubro, e do art.º 18.º, n.º 2. da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, e subavaliação do défice orçamental”<sup>244</sup>.

À semelhança do que aconteceu no Parecer sobre a CGE/89, também neste o Tribunal assinalou práticas ilegais e irregulares, algumas já identificadas em anteriores em pareceres, como sublinhámos, o que significa que o Governo não acatou as recomendações do Tribunal. Resta saber como reagiu o Parlamento perante tais constatações.

## **b) O Relatório da Comissão de Economia, Finanças e Plano**

Aprovado a 12 de abril de 1999, a Comissão considerou estar a CGE instruída de acordo com a nova estrutura, prevista na nova LEO/91, integrando todos os mapas e relatórios exigidos legalmente. Em complemento, destacou algumas das principais conclusões do Tribunal, referindo-se às irregularidades e ilegalidades mencionadas no parecer, mas não tomou posição sobre o assunto.

---

<sup>244</sup> Parecer sobre a CGE/96, vol. I, págs. 7 a 57.

### c) O debate e votação em Plenário

Durante a Sessão Plenária o Deputado Carvalhos Martins (PSD) salientou o seguinte:

*“Vale a pena analisar as críticas feitas pelo Tribunal de Contas e os respetivos comentários feitos pelo gabinete do Exmo. Sr. Ministro das Finanças em relação ao caso PARTEST. Pode, claramente, afirmar-se que os dividendos pagos pela PARTEST ao Estado e resultantes das mais-valias realizadas em operações de privatizações no exercício de 1996 contribuíram para uma subavaliação do défice público apurado, denunciando, por isso, o Tribunal de Contas a ilegalidade do destino que estava a ser dado a parte das receitas das privatizações. Este é o facto mais saliente na análise da Conta de 1996”. (...) Em duas palavras, rigor é igual a desorçamentação, o que não só colide com tudo aquilo que o Sr. Ministro das Finanças defendia, enquanto Presidente do Tribunal de Contas, como é altamente lesivo para as gerações futuras.”<sup>245</sup>.*

Por seu lado, o Deputado Augusto Boucinha (CDS), relator da CGE, limitou-se a sublinhar de que *“estamos no caminho da normalização das Contas do Estado”*, até então aprovadas de forma irregular, e a informar que, *“em sede própria, na Comissão de Economia, este relatório foi votado por unanimidade.”<sup>246</sup>.*

Também o Deputado Joel Hasse Ferreira (PS) interveio para enaltecer os progressos registados nesta VII Legislatura (1995-1999) em matéria de aprovação das contas, sublinhando a circunstância de, nos últimos quatro anos, terem sido *“aprovados sete relatórios, todos de qualidade, e alguns de invulgar qualidade.”* Em jeito de conclusão, enalteceu o papel dos parlamentos nas matérias financeiras, como é o caso da fiscalização das contas, lamentando, porém, a pouca atenção que lhe é dada, afirmando o seguinte:

*“(...) foi também para isto, em boa parte, que se criaram os parlamentos, ou seja, justamente para votar impostos e discutir Contas do Estado. Este trabalho é importante, mas, lamentavelmente, não costuma provocar grande entusiasmo das «massas», embora seja uma questão importante de «massas». Nós discutimos afincadamente as questões do Orçamento durante meses, outros países ainda discutem durante mais tempo e, chegando às Contas do Estado, atribuem-se 3*

---

<sup>245</sup> Sessão Plenária de 2 de julho de 1999, DAR, I S, n.º 102, de 3 de julho, pág. 3746.

<sup>246</sup> *Idem.*

*minutos a cada partido!*”<sup>247</sup>. Ainda assim, elogiou os progressos alcançados, terminando por *“felicitar o Governo e a própria Assembleia pelo trabalho desenvolvido neste domínio nos últimos anos.”*<sup>248</sup>.

O Deputado Octávio Teixeira (PCP) também criticou a escassez de tempo dedicado a esta discussão, afirmando que *“se fosse feita noutra altura e com mais tempo, teríamos mesmo muito «pano para mangas» (...). Mas a situação que está criada é esta, e foi criada por consenso, pelo que utilizarei apenas alguns segundos para me referir, por um lado, às benesses orçamentais e, por outro lado, ao proclamado rigor e transparência orçamentais.”*. Em complemento, alertou para algumas das ilegalidades suscitadas pelo Tribunal de Contas, sublinhando as seguintes passagens do respetivo parecer:

*“Como o Tribunal tem vindo a afirmar repetidamente, os pagamentos referidos são ilegais... - repito, são ilegais - ... por violação do artigo 108.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 18.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, deles resultando subavaliação do défice orçamental efetivo, no referido montante de 186 milhões de contos.»*”. A segunda citação que fez do relatório do Tribunal foi a seguinte: *«Não regularização orçamental dos adiantamentos à COSEC, no valor de 4,4 milhões de contos, e à TAP, no valor de 40 milhões de contos, com violação do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90 e do artigo 18.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, e subavaliação do défice orçamental efetivo, no montante de 44,4 milhões de contos.»*”<sup>249</sup>.

No final, submetida à votação, a CGE/96 foi aprovada, com votos a favor do PS, do PSD e do CDS e votos contra do PCP e dos Verdes.

Como podemos constatar, as intervenções que citámos vão no sentido de sublinhar a escassez de tempo dedicado à apreciação das contas, admitindo, porém, o deputado Octávio Teixeira, que se tratou de uma opção consensualizada, mas criticada pelo próprio em face das ilegalidades identificadas pelo Tribunal. Ainda assim, fizeram-se elogios aos progressos alcançados e ao trabalho que nos últimos anos havia sido desenvolvido para aprovar as contas em atraso, não revelando, porém, preocupação quanto ao seu conteúdo, designadamente em face das conclusões do Tribunal.

---

<sup>247</sup> Sublinhado nosso.

<sup>248</sup> Pág. 3747.

<sup>249</sup> Pág. 3747 e 3748.

Sendo de saudar o esforço do Parlamento em regularizar a situação, aprovando num curto espaço de tempo as contas em atraso, não podemos deixar de constatar que em 1999 ainda estávamos longe de um controlo político orçamental dignificante no contexto da atividade parlamentar.

### **5.3. A CGE referente ao ano económico de 1997**

#### **a) O Parecer do Tribunal de Contas**

O Parecer sobre a CGE/97 não foi muito diferente do parecer referente ao período homólogo.

Assim, embora em menor escala, o Tribunal voltou a identificar irregularidades e ilegalidades financeiras várias, suscetíveis de falsear os resultados financeiros, pondo em causa o rigor e a transparência das contas públicas. Em concreto, o Tribunal identificou, designadamente:

- Subavaliação da despesa pública realizada;
- Significativos desvios, num universo de 124 obras públicas, entre os valores contratualizados e o seu custo final, na ordem dos 77%;
- Realização de despesa sem inscrição orçamental, resultando em subavaliação da despesa e do défice orçamental;
- Não inclusão na CGE de serviços e organismos que fazem parte do perímetro orçamental;
- Transmissão das partes sociais de empresas à Partest, em violação da lei;
- Sobreavaliação da receita resultante do processo de reprivatizações e utilização ilegal de parte das receitas provenientes das mesmas.

Para além das situações referidas, destaca-se, ainda, na sequência das auditorias de gestão realizadas aos sistemas de planeamento, execução e controlo dos Programas designados no PIDDAC/97, a verificação de ineficiências com perdas significativas para o Estado. Segundo o Tribunal, se as suas recomendações fossem implementadas, em toda a sua extensão e rigor, resultariam *“ganhos de 44% sobre os custos apurados na auditoria, ou dito de outro modo, em 102 milhões de contos (valor equivalente à execução*

*financeira da Rede Fundamental e Complementar em 1997), seria possível obter um ganho de 44,4 milhões de contos.”<sup>250</sup>.*

Na parte relativa aos fluxos financeiros entre o Estado e o Setor Público Empresarial, pela primeira vez objeto de análise no âmbito do Parecer, o Tribunal deu nota das dificuldades com que se confrontou pelo facto de a CGE não conter informação sistematizada e efetiva sobre tais fluxos. O mesmo afirmou em relação os fluxos financeiros com a União Europeia<sup>251</sup>.

### **b) O Relatório da Comissão de Economia, Finanças e Plano**

O relatório em epígrafe, cuja relatora foi a Deputada Teresa Venda (PS), desde logo colocou em evidência o facto de o parecer do Tribunal de Contas, enviado à Assembleia da República a 6 de julho de 1999, apenas ter sido distribuído à Comissão a 28 de março de 2000, ou seja, 8 meses depois. De qualquer modo, o relatório da Comissão veio a ser aprovado a 20 de julho de 2000, sem qualquer recomendação a esse respeito.

Em termos da análise, constatamos, pela leitura do relatório, que a Comissão se limitou a conferir os dados económicos constantes da CGE, incluindo uma breve incursão pelas principais operações de receita e de despesa nela registadas. Quanto ao mais, designadamente quanto ao parecer do Tribunal de Contas e às irregularidades e ilegalidades nele identificadas, nem uma referência, limitando-se a anexar ao relatório as principais conclusões e recomendações constantes daquele parecer. Sublinhe-se, ainda, que este relatório foi aprovado por unanimidade (PS, PSD e CDS-PP), “*tendo-se registado a ausência do PCP e do BE*”<sup>252</sup>.

### **c) O debate e votação em Plenário**

O debate em Plenário iniciou-se com a intervenção da relatora, a deputada Teresa Venda (PS), que enalteceu os aspetos positivos da execução orçamental, em especial o

---

<sup>250</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE de 1997, pág. 22.

<sup>251</sup> Págs. 49 e 50.

<sup>252</sup> DAR, II Série C, n.º 5/VIII/, de 28 de outubro de 2000, pág. 33.

cumprimento dos critérios de convergência, em matéria de défice e de dívida pública, impostos pelo Tratado de Maastricht (1993).

Quanto ao parecer do Tribunal de Contas, a deputada Teresa Venda apenas sublinhou os seus aspetos positivos e o reconhecimento pelo Tribunal da *“introdução de práticas que evidenciam maior rigor técnico no processo de orçamentação e contabilização da Conta Geral do Estado.”*<sup>253</sup>.

Por seu lado, o deputado Mota Soares (CDS-PP) foi mais contundente, ao constatar o distanciamento temporal entre a apreciação da CGE/1997 e a aprovação do OE/1997, afirmando, em consequência, que a conta parece *“representar apenas e só um ato de mera natureza formal.”* Em complemento, sublinhou:

*“(..) a Conta não é apenas um registo e síntese da execução. Constitui, sobretudo, um meio de controlar as operações em que se constituiu tal execução e de responsabilizar os seus agentes pela fiscalização a posteriori.”*, assumindo, ainda, a posição de que se trata de *“um instrumento fundamental de ajuda à previsão e elaboração dos orçamentos.”*<sup>254</sup>

Coube-lhe ainda uma referência ao parecer do Tribunal de Contas, para destacar as irregularidades nele identificadas e a necessidade de se proceder à correção de determinados procedimentos.

Por sua vez, o Deputado Lino de Carvalho (PCP) foi mais incisivo quanto às apreciações do Tribunal e às ilegalidades financeiras por ele identificadas, concluindo do seguinte modo:

*“Analisando, pois, a Conta Geral do Estado e o parecer do Tribunal de Contas mais se acentua a ideia não só das ilegalidades cometidas pelo Governo na execução do Orçamento do Estado como, sobretudo, Srs. Deputados, a ideia, para mim, de que o exercício que aqui fazemos todos os anos para debater e votar o Orçamento do Estado mais se assemelha, à luz deste parecer, a um exercício virtual.*<sup>255</sup> *A falta de transparência nas contas públicas é uma evidência e, nesta matéria, a situação está longe de ser melhor do que era antes dos governos do Partido Socialista. Por isso, não é legítimo que nos peçam para concordar com a tomada de contas pela*

---

<sup>253</sup> Sessão Plenária de 3/11/2000, DAR, I S, n.º 19, de 4/11/2000, pág. 684.

<sup>254</sup> Pág. 685.

<sup>255</sup> Sublinhado nosso.

*Assembleia da República ou com a aprovação da Conta Geral do Estado, como diz agora a Constituição da República Portuguesa, que correspondem muito pouco à verdade orçamental que aqui votámos há quatro anos e que devem muito à legalidade.*”<sup>256</sup>.

Submetida a votação, a CGE/97 foi aprovada, com votos a favor do PS e votos contra dos demais partidos políticos com assento parlamentar, incluindo os que votaram favoravelmente o relatório da Comissão, ou seja, PSD e CDS-PP.

## **6. O processo de apreciação e votação das CGE durante a VIII Legislatura (1999-2002)**

O PS voltou a ganhar as eleições legislativas que se realizaram em 1999, tendo ficado ainda mais perto de alcançar a maioria absoluta (1 mandato), mas agora com o Parlamento dividido a meio: uma parte representativa do PS e a outra dos partidos da oposição. Significa que, enquanto o grupo parlamentar do PS tinha dimensão suficiente para obstar a quaisquer projetos da oposição, também a oposição, atuando conjuntamente, conseguiria inviabilizar qualquer proposta do Governo ou projeto do grupo parlamentar do PS (Guilherme d’Oliveira Martins e José Magalhães, 2002).

Esta inédita composição do Parlamento esteve na origem de muitas negociações e cedências, especialmente em matéria orçamental. Recorde-se, a título de exemplo, o caso do “queijo limiano”, em que o autarca de Ponte de Lima, deputado do CDS, em troca da satisfação de um caderno reivindicativo a favor do seu concelho e distrito, incluindo aspetos tão concretos como a construção de uma fábrica, quebrou a disciplina de voto e viabilizou a proposta de OE/2000.

Na opinião de muitos, foi o desgaste provocado pela constante necessidade de negociação com os grupos parlamentares da oposição, aliada à derrota do PS nas eleições autárquicas de dezembro de 2001, que levou o primeiro-ministro António Guterres a apresentar a sua demissão, levando à realização eleições antecipadas.

Ainda assim, pode dizer-se que a VIII Legislatura decorreu com normalidade, sendo assinalável a revisão constitucional de 2001 e, na parte que ora nos interessa, a aprovação

---

<sup>256</sup> Pág. 686.

da nova Lei de Enquadramento Orçamental (a Lei 91/2001, de 20 de agosto), cujo processo legislativo havia sido iniciado na legislatura anterior.

Do ponto de vista económico, o ano de 1999 foi um ano de grandes novidades. Desde logo, recorde-se, a introdução do Euro e total europeização da política monetária (1/1/99), dando-se, assim, início à terceira fase da União Económica e Monetária (UEM)<sup>257</sup>.

Para assegurar a estabilidade da moeda única, foi também em 1999 que entrou em vigor o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). O PEC, adotado em 1997, veio operacionalizar as disposições do Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) sobre a vigilância das finanças públicas dos Estados-Membros, tendo em vista o reforço da coordenação das políticas orçamentais nacionais no seio da União Europeia

Na prática, a terceira fase da UEM veio exigir mais disciplina orçamental, dada a natureza dos objetivos orçamentais impostos pelo PEC. A atualização anual dos programas de estabilidade passou a constituir o primeiro momento do processo orçamental e o orçamento expressão das medidas nele preconizadas, deixando, assim, a política orçamental de ser perspectivada numa ótica exclusivamente anual.

Nesta Legislatura o Parlamento somente aprovou a CGE/98 e, sublinhe-se, de forma tardia, ou seja, a 20 de dezembro de 2001 (36 meses após o exercício). E fê-lo, com os votos a favor do PS e a abstenção dos partidos da oposição, prescindindo a Mesa da Assembleia de encetar qualquer discussão sobre a mesma<sup>258</sup>. Significa que, durante esta Legislatura, o Parlamento não apreciou as contas relativas à governação levada a cabo pelo Governo em funções.

---

<sup>257</sup> Recorde-se que, até 31 de dezembro de 2000, o OE continuou a ser elaborado e executado em escudos, salvaguardando-se a possibilidade de os serviços efetuarem pagamentos em euros, mesmo mantendo a sua contabilização em escudos.

<sup>258</sup> DAR, I S, n.º 30, de 21/12/2001, pág. 1191.

## **7. O processo de apreciação e votação das CGE durante a IX Legislatura (2002-2005)**

### **7.1. Contextualização**

Após duas legislaturas, nas eleições de março de 2002, o PSD voltou a ser o partido mais votado (40,2%), ficando o PS a uma pequena distância (37,8%). Não tendo obtido maioria absoluta, o PSD constituiu governo em coligação com o CDS, que havia obtido 8,7% dos votos. Juntos, PSD e CDS, passaram a ter maioria parlamentar, com 119 mandatos (105+14), e a oposição 111 mandatos (96 para o PS, 10 para o PCP, 3 para o BE e 2 para o PEV).

Por razões diferentes da anterior, a IX Legislatura também não chegou ao fim. A demissão do então primeiro-ministro Durão Barroso para assumir a presidência da Comissão Europeia (junho de 2004), precipitou a dissolução do Parlamento pelo Presidente da República, depois de ter empossado, sem eleições, Pedro Santana Lopes como sucessor de Durão Barroso.

Em matéria de fiscalização orçamental, a novidade desta Legislatura foi a criação de uma comissão permanente especificamente para o efeito – a Comissão de Execução Orçamental – que coexistiu com a Comissão de Economia e Finanças.

Do ponto de vista orçamental, o início desta Legislatura coincidiu com a abertura de um procedimento por défice excessivo contra Portugal, com base nos resultados orçamentais de 2001, em que as contas nacionais registaram um défice orçamental de 4,1% do PIB<sup>259</sup>.

À época, as regras do PEC impunham que a correção do défice fosse imediata, ou seja, no ano seguinte à sua identificação (2002)<sup>260</sup>. E foi o que se verificou: em 2003 o défice reduziu para 2,8% do PIB, voltando a colocar-se abaixo do valor de referência (3% do PIB). Com base neste resultado, o Conselho decidiu pela revogação do procedimento

---

<sup>259</sup> 1,1% acima do valor de referência imposto pelo PEC.

<sup>260</sup> Foi a este propósito que o Parlamento, sob proposta do Governo, aprovou a primeira alteração à LEO/2001, através da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto. Denominada Lei de Estabilidade Orçamental, pretendeu-se com esta lei assegurar coordenação financeira entre o Estado e os demais subsectores financeiros (regiões autónomas e autarquias locais), sujeitando-os à mesma disciplina orçamental do Estado.

por défice excessivo em maio de 2004. Pouco tempo depois, em setembro de 2005, Portugal estava de novo em défice excessivo.

Durante esta Legislatura o Parlamento voltou a alterar o seu Regimento (2003). Num esforço de modernização (Tiago Tibúrcio e Leston- Bandeira, 2023), destaca-se, na parte que para nós releva, a valorização do papel das comissões parlamentares, com a criação da Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, que passou a fixar, no início de cada Legislatura, as competências das comissões.

Durante esta legislatura, o Parlamento procedeu a aprovação das CGE de 1999, 2000, 2001 e 2002. As duas primeiras em conjunto, na mesma sessão plenária de 19/12/2002, sendo que nenhuma razão justificativa tenha sido apresentada.

## **7.2. A CGE referente ao ano económico de 1999**

### **a) O Parecer do Tribunal de Contas**

À semelhança dos anos anteriores, o Tribunal desenvolveu o seu trabalho com base na informação enviada pelo Governo ao longo do ano e constante da CGE, e por ele recolhida em auditorias específicas realizadas para o efeito<sup>261</sup>.

Nas considerações preambulares, o Tribunal colocou em destaque o facto de o Governo, desde há 4 anos, enviar ao Tribunal informação mensal sobre a despesa e sobre a receita. Porém, voltou a considerar essa informação inconsistente e pouco fiável, para além de tardia, o que o levou a colocar reservas quanto aos valores globais de receita e despesa evidenciados na CGE e, conseqüentemente, quanto ao valor do défice orçamental apresentado.

Além disso, o Tribunal identificou situações ilegais que não eram novas, destacando-se:

- Práticas de desorçamentação<sup>262</sup>, de montante elevado, o que, além de colocarem *“seriamente em causa a fiabilidade e utilidade da Conta para a análise*

---

<sup>261</sup> A título de exemplo, refira-se a auditoria de gestão ao Programa “Proteção, Conservação e Valorização do Domínio Público Hídrico”.

<sup>262</sup> Ou seja, a assunção de encargos sem dotação orçamental e a realização de despesas à margem do Orçamento do Estado.

*económica das despesas do Estado” (..) “são também suscetíveis de constituir infrações financeiras, previstas e punidas na alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.*”<sup>263</sup>;

- O incumprimento do “*princípio da anualidade orçamental estabelecido no art.º 106.º da Constituição e no art.º 2.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado*”, devido à realização, em 2000, de despesas por conta do OE/99;
- Insuficiente previsão orçamental da despesa, o que levou a que se recorresse ilegalmente à dotação provisional para fazer face a despesas com pessoal<sup>264</sup>;
- Situações de sobrevalorização e subavaliação da despesa paga;
- A inexistente contabilização entre o Programa de Investimentos e Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e as grandes opções estratégicas e os projetos financiados pelo Quadro Comunitário de Apoio (QCA), o que inviabilizou a sua avaliação enquanto instrumento de prossecução de objetivos estratégicos;
- Insuficiente contabilização da despesa fiscal com a atribuição de benefícios fiscais.

Como o próprio Tribunal sublinhou em diversas passagens deste parecer, as irregularidades e infrações identificadas não constituíam novidade, tendo já sido evidenciadas em anteriores pareceres. Por isso, e considerando as obrigações orçamentais assumidas pelo Estado português no contexto da UEM, designadamente no que toca ao défice orçamental e à dívida pública, o Tribunal alertou “*para as consequências que advêm de uma excessiva flexibilização da legislação sobre a realização e contabilização das receitas e despesas públicas, bem como a introdução da prática reiterada de soluções contabilísticas pouco consentâneas com os princípios do rigor e da transparência*”. E fê-lo, dirigindo-se diretamente ao Parlamento, lembrado que, “*No exercício do poder*

---

<sup>263</sup> Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE/99, vol. I, pág. 11.

<sup>264</sup> A dotação provisional é uma verba inscrita no orçamento do ministério das finanças para fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis (artigo 7.º/2 da Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro; atual artigo 45.º/11 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

*legislativo e das competências em matéria de fiscalização da execução do Orçamento do Estado que a Constituição da República Portuguesa lhe confiou, cabe à Assembleia da República um papel primordial no sentido de assegurar que, na busca de formas cada vez mais eficazes de utilização dos dinheiros públicos, não sejam prejudicados o rigor e a transparência da atividade financeira do Estado, pois só através destes se torna possível assegurar que os recursos públicos sejam integralmente utilizados na prossecução do interesse comum.*”<sup>265</sup>.

## **b) O relatório da Comissão de Execução Orçamental**

No âmbito da discussão do relatório e parecer em Comissão, os dois maiores grupos parlamentares adotaram posições distintas em relação ao parecer do Tribunal e às recomendações dirigidas aos serviços. Enquanto o grupo parlamentar do PS considerou que o parecer era parte integrante do relatório da Comissão, o grupo parlamentar do PSD entendeu dever destacar-se, apenas, algumas das observações mais relevantes. Não sendo este último o entendimento perfilhado pelo relator (deputado Vítor Batista do PS), foi adotada a posição do PSD, com a expressa referência de que a posição assumida pelos deputados do PS constitui a posição do respetivo grupo parlamentar.

Em concreto, o relatório evidenciou a evolução positiva da economia nacional, que ficou acima da média europeia (3,8%), a redução da taxa de desemprego para 4,4%<sup>266</sup>, a redução do défice para 2% do PIB<sup>267</sup> e a manutenção da dívida pública abaixo dos 60% do PIB.

Por fim, sublinha-se a preocupação, continuamente manifestada, do Tribunal de Contas quanto à metodologia, ao acompanhamento da execução orçamental e à necessidade de serem adotados procedimentos de normalização, em particular quanto ao controlo e à centralização das receitas, assim como uma clara definição da perspetiva contabilística quanto às despesas que devem ser registadas na CGE.

---

<sup>265</sup> Pág. 79.

<sup>266</sup> Quando a média europeia era 9,2%.

<sup>267</sup> Menos 0,3% do PIB face ao ano anterior.

### c) O debate e votação em Plenário

Como referimos supra, em Plenário, a CGE/99 foi apreciada em conjunto com a CGE/2000, apesar de o respetivo procedimento ter decorrido de forma autónoma, quer quanto ao parecer do Tribunal quer no que respeita à análise da comissão parlamentar competente.

Em causa estava a aprovação de duas contas referentes à gestão orçamental levada a cabo pelo anterior Governo (PS), apreciadas agora (dezembro de 2002) por um Parlamento dominado pela posição maioritária da coligação PSD-CDS. Assim, confirmando o que acontecera em debates anteriores, as intervenções preconizadas pelos deputados do grupo parlamentar do PS, agora oposição, enalteciram o que de positivo havia caracterizado a economia nacional nesse período, enquanto os deputados do grupo parlamentar do maior partido da coligação (PSD), colocaram em evidência as irregularidades e ilegalidades identificadas nos pareceres do Tribunal.

Em conformidade, considerando a reiterada opinião do Tribunal sobre as contas, os deputados do PSD propuseram que o Parlamento *“para além de tomar a Conta, tome como sua a recomendação ao Governo no sentido de estabelecer uma programação de trabalhos que permita, até ao fim da Legislatura, a contabilização adequada e os procedimentos corretos, de forma que a elaboração da CGE cumpra todos os preceitos técnicos, regulamentares e legais e o controlo seja eficaz.”*<sup>268</sup>.

Mais uma vez, agora pela voz da deputada Rosário de Águas (PSD), se alertou para a pouca relevância política dada à CGE, não obstante constituir *“o documento único, formal, que permite avaliar a execução do Orçamento do Estado.”* Dito isto, não deixou a deputada de enaltecer a importância do OE, como *indicador de política económica*, mas alertou para o facto de haver *“milhões de contos que passam à margem do Orçamento, e, dessa forma, ao controlo da Assembleia da República, na fase da sua discussão e aprovação”*. Ora, a CGE *“permite aferir o grau de cumprimento do Orçamento, ou seja, o grau de cumprimento das intenções orçamentadas.”* Para terminar, lamentou o facto de a CGE ser discutida em apenas 25 minutos, enquanto a discussão do Orçamento do Estado é feita em 15 horas<sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup> Sublinhado nosso. Sessão Plenária de 18/12/2002, DAR, I S, n.º 68, de 19/12/2002, pág. 2895.

<sup>269</sup> Pág. 2893.

Também o deputado Diogo Feio (CDS-PP) interveio para sublinhar a dificuldade em aceitar que, dada a importância da CGE, enquanto instrumento de controlo da aplicação dos recursos financeiros públicos, a sua apreciação ocorra vários anos após o exercício económico a que se reporta, o que pode retirar sentido útil a essa mesma apreciação. Na sua opinião, este facto não só enfraquece a *“capacidade de controlo político da Conta do Estado”* como o *“conteúdo dos relatórios do Tribunal de Contas. Isso mesmo é comprovado pela sua leitura sistemática, pois desta resulta claro que, ano após ano, subsistem as mesmas deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas, as mesmas falhas no controlo interno e a verificação contínua de práticas de desorçamentação. Em consequência destas situações, pode até chegar a concluir-se que a CGE não consegue apresentar de forma fidedigna a situação financeira resultante do exercício económico a que respeita.”*<sup>270</sup>.

Neste sentido, todos os intervenientes se manifestaram favoráveis à criação de condições que permitissem incrementar este mecanismo de fiscalização, sem que, para tanto, se tenha avançado com propostas concretas.

Sujeitas a votação, as contas foram aprovadas com os votos a favor do PS, a abstenção do PSD e CDS-PP e os votos contra do PCP, BE e PEV, juntamente com a declaração de voto dos deputados do PSD, membros da Comissão de Execução Orçamental. Em nome da responsabilidade do Parlamento na apreciação das CGE, assim como das dúvidas e reservas colocadas pelo Tribunal sobre o modo como vinha sendo elaborada a CGE, produziram a seguinte declaração: *“Urge, assim, chamar a atenção do Governo para a necessidade de estabelecer uma programação de trabalhos que permita a contabilização adequada e os procedimentos corretos de forma que a elaboração da Conta Geral do Estado cumpra todos os preceitos legais e técnicos.”*<sup>271</sup>.

---

<sup>270</sup> Pág. 2898.

<sup>271</sup> Pág. 2951.

### 7.3. A CGE referente ao ano económico de 2002

#### a) O Parecer do Tribunal de Contas

Tal como nos anteriores pareceres, o Tribunal voltou a colocar em causa a fiabilidade e consistência da informação disponibilizada pelo Governo, mantendo a agravante de, quanto à receita, essa informação ter sido reportada de forma extemporânea.

Neste contexto, novamente o Tribunal salientou as dificuldades que daí advieram em acompanhar a execução orçamental, o que se repercutiu, negativamente, no seu trabalho de preparação e emissão do respetivo parecer<sup>272</sup>. Além disso, voltou a identificar deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas e desconformidades no registo de algumas operações com os princípios contabilísticos vigentes.

Em face do exposto, o Tribunal concluiu que *“aqueles documentos não apresentam de forma fidedigna a situação financeira resultante das operações realizadas no decurso do ano. Deste modo, o Tribunal mantém as reservas que tem vindo a colocar relativamente aos valores globais da receita e despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, conseqüentemente, ao valor do défice orçamental ali apresentado.”*<sup>273</sup>.

Significa que, em 2002, pouco ou nada tinha mudado relativamente às irregularidades para as quais o Tribunal vinha alertando.

Mais grave foi a persistência de situações suscetíveis de constituir infração financeira. Referimo-nos, em concreto, às práticas de desorçamentação, e conseqüente subavaliação de despesas e liquidação de receita à margem do OE, ao pagamento sistemático, através de operações específicas do Tesouro, de dívidas de anos anteriores, ao abrigo de disposições das Leis do Orçamento, que autorizaram o Governo a regularizar essas “responsabilidades decorrentes de situações do passado”, o recurso à dotação provisional para reforço das despesas de pessoal, ou o incumprimento da regra da unidade da tesouraria por parte de muitos serviços e organismos da administração central.

Confrontado com esta realidade, o Tribunal voltou a dirigir-se ao Parlamento, reafirmando o seguinte:

---

<sup>272</sup> Parecer sobre a CGE de 2002, vol. I, pág. 11.

<sup>273</sup> Pág. 91.

*Cabe à Assembleia da República, no exercício do poder legislativo e das competências em matéria de fiscalização da execução do Orçamento do Estado que a Constituição da República Portuguesa lhe confiou, um papel primordial no sentido de assegurar que, na busca de formas cada vez mais eficazes de utilização dos dinheiros públicos, não sejam prejudicados o rigor e a transparência da atividade financeira do Estado, pois só assim será possível assegurar a correta utilização dos recursos públicos, na prossecução do interesse comum.*<sup>274</sup>.

### **b) O relatório da Comissão de Execução Orçamental**

Neste seu relatório, aprovado a 20 de outubro de 2004, por unanimidade, a Comissão voltou a sublinhar o teor do parecer do Tribunal, dando destaque às dificuldades, irregularidades e ilegalidades que, desde há muito, aquela instituição vem identificando em sucessivos pareceres. Porém, consciente de que a situação “*não se resolverá por ação de uma varinha mágica*”, o deputado Pinho Cardão (PSD), na qualidade de Relator, apelou, uma vez mais, para que não se ignorasse a posição do Tribunal de Contas, sugerindo que “*a Assembleia da República aprove uma Resolução no sentido de recomendar ao Governo que estabeleça uma programação de trabalhos que defina os principais constrangimentos legais, regulamentares, de sobreposição de competências, informáticos e outros que dificultam a elaboração da CGE, bem como as medidas e as ações a desenvolver e o respetivo custo, de forma a que a elaboração da Conta Geral do Estado cumpra todos os preceitos técnicos, regulamentares e legais e o controlo seja eficaz e dessa programação dê conta ao Parlamento, até à data de apresentação do Orçamento do Estado de 2006*”<sup>275</sup>.

### **c) O debate e votação em Plenário**

O debate sobre a CGE/2002 teve lugar na sessão plenária de 22 de outubro de 2004. Comparativamente aos anteriores, este debate destacou-se pela sua duração, ao qual o Presidente da AR dedicou mais tempo face ao que era habitual. Este ponto, que representou uma evolução positiva no processo de apreciação das contas, foi

---

<sup>274</sup> Pág. 92.

<sup>275</sup> DAR, II S, n.º 4, de 23/10/2004, pág. 33.

particularmente evidenciado pelo Relator, que lembrou o tempo mínimo, inferior ao da grelha que o Parlamento sempre havia reservado para este debate, perdendo a oportunidade única de exercer uma das suas grandes competências: fiscalizar os atos do Governo, apreciando a correspondência entre o programa de ação, traduzido no OE, e o programa efetivado, traduzido na CGE.

A segunda nota positiva foi a tomada de consciência de que o período que habitualmente dista entre a execução orçamental e a sua apreciação era excessivo. Pela primeira vez, a CGE estava a ser apreciada 22 meses após o ano a que se refere, dando expressão à efetiva redução do prazo, tal como preconizado pela nova Lei de Enquadramento Orçamental<sup>276</sup>. Nos termos desta Lei, que só veio a refletir-se na CGE/2003, as contas passaram, formalmente, a ser apreciadas até final do ano económico seguinte a que respeitam, reduzindo-se, assim, em 1 ano o prazo até então em vigor.

De referir que todas as forças partidárias presentes acolheram a proposta apresentada pela comissão parlamentar em aprovar uma Resolução que impusesse ao Governo a calendarização dos trabalhos a desenvolver para proceder à identificação, e respetiva resolução, dos principais constrangimentos legais, regulamentares e outros que vinham dificultando a elaboração da CGE.

Assim, o grupo parlamentar do PSD apresentou, ainda no decurso da IX Legislatura, um projeto de resolução que visava obstar aos problemas sistematicamente detetados pelo Tribunal de Contas. Esse projeto viria a ser retomado no início da X Legislatura, com a aprovação, em junho de 2005, da Resolução n.º 41/2005.

## **8. O processo de apreciação e votação das CGE durante a X Legislatura (2005-2009)**

### **8.1. Contextualização**

Na sequência das eleições marcadas pelo Presidente da República para março de 2005, o PS voltou a ser o partido político mais votado e com maioria absoluta, elegendo 121 deputados. Em relação aos demais partidos políticos, destaca-se o resultado alcançado pelo BE, que quase duplicou, em percentagem e número, os votos obtidos nas

---

<sup>276</sup> Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

últimas legislativas, afirmando-se, finalmente, como um dos cinco partidos políticos do sistema (Rui Branco e João Diogo, 2023).

Como vimos no capítulo anterior, em 2007, o Parlamento aprovou novo Regimento. Na parte que ora nos interessa, relembramos o reforço dos poderes de fiscalização do Plenário, através da presença quinzenal do primeiro-ministro, e das comissões parlamentares, que passaram a contar com a presença obrigatória dos ministros quatro vezes por ano. Em complemento, as audições potestativas, em comissão, dos membros do Governo passaram a poder ser acionadas mesmo sem acordo da maioria.

Quanto à sua constituição, o número de membros continuou a ser fixada pela Assembleia, sob proposta do Presidente da AR, ouvida a Conferência de Líderes, mas com as seguintes novidades:

- O número de comissões deixou de estar limitado<sup>277</sup>;
- Os deputados deixaram de poder integrar, por regra, mais do que uma comissão como membro efetivo<sup>278</sup>;
- As comissões passaram a ter nova composição (com deputados efetivos e suplentes);
- Excecionalmente, atendendo à sua natureza, as comissões parlamentares passaram a ter uma composição mista, com membros permanentes e não permanentes em função dos pontos constantes nas ordens de trabalho. Estes últimos serão mandatados pela própria comissão parlamentar, gozando de todos os direitos dos membros permanentes, à exceção do direito de voto<sup>279</sup>;
- As comissões passaram a ter de apresentar, no final de cada sessão legislativa, planos de atividades, acompanhados da respetiva proposta de orçamento para a sessão legislativa seguinte, e submeter a apreciação do Presidente da AR.

Nesta Legislatura, a Comissão de Execução Orçamental foi extinta e as suas competências assumidas, novamente, pela comissão com competência em matéria financeira, agora denominada por Comissão de Orçamento e Finanças.

Do ponto de vista orçamental, o ano de 2005 ficaria marcado pelo segundo procedimento por défice excessivo face aos resultados alcançados em 2004 (4,9% do

---

<sup>277</sup> Anteriormente estava limitado ao número de 12 (cf. 36.º do RAR de 1993).

<sup>278</sup> Anteriormente podiam integrar 2 comissões, até ao limite de 3 (cf. artigo 31.º/3 do RAR de 1993).

<sup>279</sup> Nos termos do artigo 29.º/6 do Regimento.

PIB). Porém, a circunstância de na Zona Euro países como a Alemanha e a França terem igualado tais resultados, levou a que o PEC viesse a ser revisto em 2005. Desta revisão resultou a flexibilização das regras orçamentais, assim como o mecanismo de correção do défice, que passou a poder ser realizado ao longo de vários anos, atendendo, fundamentalmente, à situação económica do país e da sua posição no ciclo económico. Sob certas condições, consagrou-se, ainda, a possibilidade de o prazo para a correção poder ser prorrogado.

O Governo em funções (XVII Governo Constitucional), aproveitou as possibilidades que as novas regras do PEC lhe ofereceram e apresentou à Comissão Europeia um Programa de Estabilidade em que o défice seria reduzido progressivamente, atingindo os 2,7 % do PIB em 2008. A verdade é que a correção teve lugar um ano mais cedo, alcançando-se em 2007 um défice orçamental na ordem dos 2,6% do PIB. Deste modo, a situação de défice excessivo foi revogada em junho de 2008. Contudo, o equilíbrio das contas públicas duraria pouco tempo.

A nível parlamentar, destaca-se a criação, em 2006, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), o que veio reforçar o apoio técnico para as matérias financeiras e orçamentais, em complemento da colaboração que a partir de 2005 o Conselho Económico e Social (CES) passou a prestar, emitindo parecer sobre a CGE a solicitação da comissão parlamentar.

De sublinhar que a partir da CGE/2004, o Parecer do Tribunal sofreu uma melhoria significativa, resultante da inclusão de um capítulo dedicado à avaliação da envolvente económica internacional, europeia e nacional, que influenciou na execução do OE. Desta feita, o parecer passou a incluir uma análise sobre o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos – nacionais e internacionais – e as medidas de política económica com influência direta na execução orçamental, incluindo os fatores estruturais da economia nacional com maior impacto sobre a evolução das finanças públicas.

A partir da CGE/2006, o parecer passou também a incluir uma análise sobre a sequência dada às recomendações formuladas pelo Tribunal em pareceres anteriores.

Refira-se, por último, que nesta Legislatura foram aprovadas seis CGE: as CGE de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008.

## 8.2. O processo de votação das CGE 2003, 2004 e 2005

### a) Os pareceres do Tribunal de Contas

As CGE de 2003, 2004 e 2005 foram aprovadas em conjunto, na mesma sessão plenária, mais concretamente, a 20 de setembro de 2007. O atraso na apreciação das Contas de 2003 e 2004 ficou a dever-se ao envio tardio das contas definitivas da segurança social, o que fez com que o Tribunal de Contas se tivesse escusado a pronunciar-se sobre a parte respeitante à segurança social. Significa que as CGE foram enviadas pelo Governo dentro do prazo legal, mas de forma incompleta (ou não definitiva).

De notar que esta decisão do Tribunal teve por base irregularidades que vinham do passado, perante as quais vinha assumindo uma posição de reserva. A manutenção desta situação nos anos em referência (2003 e 2004), levou o Tribunal a deliberar no sentido de não se pronunciar sobre resultados orçamentais provisórios.

Quanto ao mais, ou seja, quanto à execução do orçamento do subsector Administração Central, o Tribunal emitiu os respetivos pareceres, de que se destaca a manutenção das reservas que vinha colocando relativamente aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na CGE e, conseqüentemente, ao valor do défice orçamental apresentado.

O mesmo veio a verificar-se no parecer sobre a CGE/2005, mantendo o Tribunal as reservas que vinha colocando.

Neste parecer destaca-se, ainda, a formulação de um conjunto vasto de 146 recomendações “*que o Tribunal estimaria que fossem colocadas no centro das preocupações da Assembleia da República e do Governo para que, a breve prazo, a CGE possa dar uma imagem verdadeira e apropriada da atividade financeira e da situação patrimonial do Estado.*”<sup>280</sup>. Significa que, na sua maioria, tais recomendações diziam respeito a situações há muito identificadas.

De referir que as contas definitivas da segurança social referentes aos anos 2002 e 2003 foram enviadas pelo Governo no dia 4 de janeiro de 2007, muito depois dos pareceres do Tribunal terem dado entrada na comissão parlamentar (12 de abril de 2005).

---

<sup>280</sup> Parecer sobre a CGE/2005, vol. I, pág. 26.

## **b) O relatório e parecer da Comissão de Orçamento e Finanças**

A comissão parlamentar só viria a produzir os respetivos relatórios e pareceres a 24 de maio de 2007, ou seja, já depois das contas definitivas da segurança social terem sido enviadas. Já em funções, contou com o apoio técnico da UTAO, que produziu uma análise sobre a CGE/2005 com enfoque nas recomendações dirigidas ao Parlamento. Nesta análise, a UTAO limitou -se a identificar tais recomendações.

Por seu lado, a Comissão de Orçamento e Finanças considerou estarem reunidas as condições, constitucionais e regimentais, para a sua discussão e votação em Plenário, reservando cada grupo parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário<sup>281</sup>.

## **c) O debate e votação em Plenário**

Do debate em Plenário destaca-se a intervenção do deputado Honório Novo (PCP), que lamentou o facto de, num só debate e em 3 minutos, se analisarem as contas do Estado relativas a três exercícios e, bem assim, de se votarem contas com grande desfasamento temporal face à execução orçamental, o que era demonstrativo da *“limitada utilidade e até um certo ar de mero formalismo de que hoje se reveste este debate.”*<sup>282</sup>

Quanto a este ponto, o deputado António Gameiro (PS) procurou destacar o “virar de página” provocado pelo Governo (PS) em funções que, em junho de 2006, já havia apresentado a CGE/2006.

Por sua vez, o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (Emanuel Santos), referiu-se às recomendações do Tribunal de Contas para dizer que o Ministério das Finanças tinha procedido a um levantamento exaustivo das situações por ele destacadas, esperando o Governo que, a partir da CGE/2008, a maior parte dessas recomendações tivessem plenamente cumpridas.

---

<sup>281</sup> A título de exemplo vd. Parecer sobre a CGE/2003, DAR, II S, n.º 72, de 20/07/2007, pág. 35. Quanto à CGE/2005, vd. DAR, II S, n.º 2, 21/09/2007, pág. 40.

<sup>282</sup> Sessão Plenária de 21/09/2007, DAR, I S, n.º 2, de 21/09/2007, pág. 10.

### **8.3. A CGE referente ao ano económico de 2008**

Para avaliarmos a evolução do procedimento de aprovação da CGE em face das modificações ocorridas durante esta X Legislatura, assim como do compromisso assumido pelo Governo, procedemos a análise do processo de votação da CGE/2008.

#### **a) O Parecer do Tribunal de Contas**

No que respeita em concreto à execução orçamental e aos elementos informativos constantes da CGE, o Tribunal voltou a alertar para o facto de não ser possível confirmar o valor da receita, invocando o incumprimento de disposições legais que regulam a sua execução e respetiva contabilização. No que respeita à despesa assinalou melhorias, deixando de colocar reservas quanto aos valores inscritos na CGE, e congratulou-se com a cessação da assunção de passivos e regularização de responsabilidades do passado através de operações específicas do Tesouro, ou seja, à margem do OE.

Apesar dos progressos, persistiram algumas práticas ilegais, como a realização de receita e despesa, no valor € 26 milhões, sem expressão orçamental, encargos assumidos sem dotação orçamental, a sobrevalorização da despesa realizada no âmbito do PIDDAC, o incumprimento do princípio da unidade da tesouraria ou a não aplicação do POCP, onze anos após a sua aprovação, não obstante se registarem alguns progressos.

A isto o Tribunal associou o surgimento de práticas que afetavam a comparabilidade da despesa nos últimos anos e a sua evolução, resultante da crescente “privatização da administração”, através da empresarialização dos hospitais, da alteração de critérios contabilísticos, da inexistência de informação sobre a execução orçamental de algumas entidades e da inexistência de contabilização dos encargos plurianuais assumidos com parcerias público-privadas.

Em face do exposto, *“à semelhança de anos anteriores, o Tribunal coloca reservas aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado de 2008 e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado”*<sup>283</sup>.

No que respeita especificamente à segurança social, o Tribunal assinalou uma melhoria significativa, mas manteve uma posição de reserva, por ainda não estar

---

<sup>283</sup> Parecer sobre a CGE/2008, vol. I, pág. 4.

concluído o procedimento relativo ao sistema de informação e de controlo interno previsto na lei.

Quanto ao grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores pareceres, do universo de 98 recomendações, 34% foram totalmente acolhidas, 47% apenas parcialmente e apenas 19% totalmente não acolhidas.

### **b) O Parecer do Conselho Económico e Social (CES)**

Também o CES, a partir de 2005, passou a pronunciar-se sobre a CGE, a solicitação da comissão parlamentar.

No primeiro parecer, o seu relator fez questão de salientar este acontecimento. Tratando-se de um “*órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social*” (artigo 92.º da CRP), expressou que o CES devia ser ouvido por todos os órgãos de soberania, o que nunca havia acontecido em relação ao Parlamento, sublinhando que “*na prática até agora vigente, os pareceres têm sido solicitados pelo Governo ou emitidos por iniciativa do próprio CES*”<sup>284</sup>. Congratulou-se, por isso, com o pedido de se pronunciar sobre a CGE e de ser o Parlamento a fazer uso das capacidades de análise económica do CES que lhe foram atribuídas aquando da sua criação (1991).

Neste parecer sobre a CGE/2008, o CES voltou a enaltecer o pedido que lhe foi dirigido, na medida em que “*revela uma valorização política da avaliação da execução orçamental*” refletida na CGE: “*sendo o OE o documento de viabilização financeira das políticas públicas, a CGE permite analisar a concretização dessas políticas*”<sup>285</sup>.

Diferentemente do parecer da UTAO, que se afirma eminentemente técnico, baseando-se somente nos dados constantes da CGE, o parecer do CES vai mais longe na identificação de irregularidades, com o objetivo de contribuir “*para uma maior transparência das Contas Públicas*”<sup>286</sup>.

Assim, tal como o fez nos anteriores pareceres, alertou para a opacidade e o elevado nível de “*endogamia técnico-administrativa*” do conteúdo e da estrutura da CGE, que dificulta a sua leitura pelos cidadãos. Nesta linha, considerou, ainda, que a existência de

---

<sup>284</sup> Pág. 2.

<sup>285</sup> Pág. 3.

<sup>286</sup> Pág. 14.

quadros comparativos entre o previsto e o executado e de uma conta consolidada da administração central e da segurança social, contribuirão para a transparência das contas do Estado.

### **c) O Parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)**

A partir de 2006, recorde-se, a comissão parlamentar passou a contar com o parecer técnico da UTAO sobre os valores constantes da CGE, deixando para o Tribunal as questões relativas à fiabilidade da informação, incluindo a avaliação do cumprimento das disposições legais que regulam a contabilização das receitas e despesas públicas<sup>287</sup>.

### **d) A apreciação da Comissão de Orçamento e Finanças**

A comissão parlamentar procedeu à audição do Tribunal e do CES, para uma breve apresentação dos respetivos pareceres. Igualmente ouviu o Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças, do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, do Secretário de Estado da Administração Pública e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Quanto à análise constante do respetivo relatório, destaca-se o facto de a CGE ter sido organizada ainda de acordo com o disposto na LEO/91, existindo uma norma transitória na LEO/2001 que o permitia. Por isso, considerou estar a CGE formalmente conforme à Lei.

Quanto às questões suscitadas nos pareceres do Tribunal e do CES, nada se refere, considerando-se, tão somente, parte integrante do relatório as conclusões do Tribunal. De referir que este relatório, cujo relator foi o deputado Francisco Louçã, foi aprovado por unanimidade.

### **e) O debate e votação em Plenário**

O cenário de crise financeira que se vivia (julho de 2010), marcou o debate em Plenário. Efetivamente, apesar de alguns deputados se mostrarem atentos ao teor do

---

<sup>287</sup> Pág. 11.

parecer do Tribunal de Contas, as intervenções direcionaram-se para a análise do desempenho orçamental.

O deputado José Gusmão (BE) foi o único que se referiu às preocupações manifestadas pelo Tribunal de Contas, e também sublinhadas pelo CES, especialmente no que respeita ao problema de base, assinalado em pareceres anteriores: a falta de fiabilidade dos valores de receita e despesa contabilizados, que seriamente prejudicavam a avaliação do saldo orçamental e o grau de execução do investimento público, a que se aliava a eterna questão da desorçamentação, face à realização de despesa pública que não tinha expressão nem no OE nem na CGE.

Por fim, apesar do enquadramento económico internacional e nacional ser preocupante, o debate foi muito breve. Nele marcaram presença um deputado de cada grupo parlamentar, sendo que nenhuma questão foi dirigida ao Ministro de Estado e das Finanças presente.

A CGE foi aprovada com os votos a favor do PS, a abstenção do PSD e do CDS-PP e os votos contra do BE, do PCP e de Os Verdes.

## **9. O processo de apreciação e votação das CGE durante a XI (2009-2011) e a XII (2011-2015) Legislaturas**

### **9.1. contextualização**

Nas legislativas de 2009 o PS voltou a sair vitorioso, mas agora sem maioria absoluta e com uma oposição muito fragmentada face ao crescimento dos pequenos partidos da oposição, em especial do BE e do CDS. Isto no contexto da mais grave recessão que afetou a economia mundial desde a Grande Depressão dos anos trinta. Efetivamente, 2009 foi o ano em que a economia portuguesa registou o seu pior desempenho desde 1975. A redução da atividade económica, com uma redução do PIB real em 2,6%, em resultado da forte contração da procura, das restrições existentes nos mercados financeiros e da existência de um elevado grau de incerteza em relação ao futuro, decorrentes da crise financeira e económica internacional, conduziu a um forte agravamento da taxa de

desemprego<sup>288</sup> e a uma quebra significativa da taxa de inflação. Na ótica do Tribunal de Contas, “*este foi, sem dúvida, um dos efeitos mais salientes do impacto da crise financeira e económica na economia portuguesa, porquanto não há registo nas últimas quatro décadas de uma taxa de inflação negativa em Portugal.*”<sup>289</sup>.

É neste contexto que em 2009 Portugal volta a ser objeto de um procedimento por défice excessivo, mas, desta vez, num contexto económico muito mais grave e difícil de superar. Em resposta, entre 2010 e 2011, o Governo apresentou sucessivos pacotes de medidas, materializados em três programas de estabilidade, que se revelaram insuficientes para superar a crise.

Na sequência da discordância manifestada pelo Parlamento quanto ao quarto pacote de medidas (PEC IV), o Primeiro-Ministro apresentou a sua demissão, levando à realização de eleições em junho de 2011.

No entanto, a crise instalada e a incapacidade de Portugal obter financiamento junto dos mercados financeiros, com as agências de notação internacional a classificarem as finanças públicas nacionais como “lixo”, foi acordado o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), a 17 de maio de 2011, com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu (Troika).

Decorrente das obrigações constantes do PAEF, o Governo teve de adotar um Documento de Estratégia Orçamental (DEO)<sup>290</sup>, o que veio a fazê-lo em agosto de 2011, onde definiu o enquadramento da política orçamental para o período 2011-2015, especificando o cenário macroeconómico interno e externo, riscos e incertezas inerentes, as previsões orçamentais, as medidas de consolidação orçamental e as perspetivas de médio e longo prazos para as finanças públicas.

Em cumprimento deste enquadramento, os orçamentos aprovados durante este período orientaram-se pelo reforço da consolidação orçamental, por via, essencialmente, da redução da despesa corrente (salários, redução das transferências para todos os subsectores da administração pública, racionalização transversal dos recursos afetos a todos os ministérios), e do aumento da carga fiscal.

---

<sup>288</sup> Subindo de 7,6% em 2008 para 9,5% em 2009, quase metade correspondente a desemprego de longa duração.

<sup>289</sup> *In* Parecer sobre a CGE/2009, vol. I, pág. 25.

<sup>290</sup> O DEO substitui a apresentação do Programa de Estabilidade quando o Estado-membro é objeto de um procedimento por défice excessivo.

Em conformidade, nos anos de 2011 a 2014, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) foi objeto de reformas substanciais, de que resultaram, em especial, o alargamento do perímetro orçamental (mais entidades públicas a estarem subordinadas à disciplina orçamental), a consagração de regras qualitativamente mais exigentes do ponto de vista da gestão pública<sup>291</sup> e maior exigência no reporte informativo da execução orçamental e respetivo acompanhamento.

Do conjunto das novidades incorporadas na LEO, destaca-se a criação do Conselho das Finanças Públicas (CFP), com competência para se pronunciar sobre os cenários macroeconómico e orçamental, a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, o saldo orçamental, a regra da despesa da administração central e as regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais<sup>292</sup>. De acordo com os respetivos Estatutos, o CFP monitoriza a política orçamental com o objetivo de avaliar a sua conformidade aos objetivos de consolidação e sustentabilidade financeira impostos no contexto da união monetária. Desta feita, pronuncia-se quer sobre a proposta de lei do OE quer sobre os resultados da sua execução constantes da CGE, mas somente numa perspetiva político-económica.

Foi assim, num cenário de recessão económica, de um Procedimento por Défice Excessivo e da imposição de uma política orçamental marcada pela austeridade, que terminou a XI Legislatura e decorreu a XII Legislatura, esta última com uma governação maioritária, à custa de uma coligação pós-eleitoral entre PSD e CDS-PP.

Considerando a duração das duas legislaturas, na XI Legislatura apenas foi aprovada 1 CGE, mas na XII Legislatura foram aprovadas 5 CGE.

Para avaliarmos a evolução do procedimento de apreciação e votação da CGE em face dos acontecimentos que marcaram este período, procedemos a análise do procedimento relativo à CGE/2009 (referente ao ano que formalmente marcou o início da crise)<sup>293</sup> e à CGE/2011 (o primeiro ano de execução do Memorando de Entendimento outorgado com a Troika).

---

<sup>291</sup> Reforço da programação financeira plurianual, consagração de novos princípios e regras, de que são exemplo as regras do saldo orçamental estrutural, da dívida pública, da despesa e da receita públicas.

<sup>292</sup> Os estatutos da CFP foram aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 11 de outubro.

<sup>293</sup> Com uma quebra do PIB real de 2,6% e o aumento do défice público que passou de 2,6% em 2008 para 9,3% do PIB em 2009, muito superior à média da zona euro (4,3%).

## 9.2. A CGE referente ao ano económico de 2009

### a) O Parecer do Tribunal de Contas

No parecer sobre a CGE/2009, o Tribunal manteve, praticamente, o nível de acusações que vinha fazendo nos últimos anos, a saber:

- A falta de fiabilidade da informação constante da CGE, quer em relação à receita quer à despesa;
- -A realização de despesas sem dotação orçamental, levando a que elevados montantes de encargos assumidos e não pagos transitassem para o ano seguinte;
- A sobrevalorização da despesa paga no âmbito do Programa de Investimentos e Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC);
- A não evidência, de forma agregada e global, dos fluxos financeiros com a União Europeia, incluindo a falta de informação sobre a totalidade dos recursos comunitários anualmente transferidos para Portugal;
- Os elevados ajustamentos na elaboração da conta consolidada do Estado, incluindo a da segurança social.

Perante o exposto, o Tribunal de Contas voltou a colocar *reservas aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado de 2009 e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado*”<sup>294</sup>.

Além disso, o Tribunal veio ainda sublinhar os seguintes aspetos:

- A não aplicação do princípio da unidade da tesouraria por parte de um número significativo de organismos do Estado, os quais não são objeto de procedimentos de controlo e sancionatórios eficazes;
- O não cumprimento das metas estabelecidas quanto à inventariação do património imobiliário e as deficiências que continuam a ser reveladas pelo sistema de contabilização e controlo das receitas provenientes da alienação deste património, bem como o reiterado incumprimento de princípios e regras orçamentais e de normas de contabilização destas receitas;
- O agravamento do défice, em resultado do conjunto das medidas lançadas pelo Governo para combater a crise económica em finais de 2008;

---

<sup>294</sup> Pág. 4.

- O aumento da dívida pública em 12,1% (quase o dobro da média de crescimento verificado nos últimos quatro anos);
- O significativo incremento das responsabilidades do Estado com novas garantias pessoais prestadas ao BPN (nacionalizado no final de 2008) e demais instituições financeiras;
- O significativo aumento dos pagamentos com Parcerias Público-Privadas (PPP), na ordem dos 62%, face ao período homólogo aos suportados em 2008.

O Tribunal novamente dedicou um capítulo do seu parecer à avaliação do grau de acatamento das recomendações formuladas em anteriores pareceres. Apesar de se congratular com os resultados obtidos, a verdade é que não se nos afiguram tão satisfatórios. De facto, de um universo de 81 recomendações, somente 38% foram totalmente acolhidas e 45% apenas parcialmente. De referir, ainda, que 21 das recomendações relacionavam-se com questões de legalidade e regularidade financeiras, das quais somente 10 foram totalmente acolhidas. A isto acresceu o facto de, na sua esmagadora maioria, tais recomendações se reportarem a situações bem antigas.

#### **b) O Parecer do Conselho Económico e Social (CES)**

Por seu lado, o CES voltou a criticar a forma como a CGE surgiu instruída. Na sua opinião, conforme já havia anteriormente afirmado, *“a opacidade do conteúdo do documento CGE (...) não permite uma apresentação das contas de leitura fácil pelos cidadãos, advogando-se uma linguagem menos técnica, mais precisa, temporalmente consistente que possibilite tanto a adequada comparabilidade com o OE, como, sobretudo, que permita apreciar facilmente em que medida foram alcançados os objetivos – quantitativos e qualitativos – propostos ou previstos no Orçamento.”* A CGE, sublinhou, para além de ser *“um documento extensíssimo”*, é *“pouco compreensível”*<sup>295</sup>, por ausência de informação relevante, fiável e consistente. A isto fez acrescer a crítica relativa à inexistência de uma visão plurianual, que permitisse avaliar o desempenho orçamental a médio prazo. Na ótica do CES, *“a Conta deverá ser também, e até*

---

<sup>295</sup> Págs. 5 e 7.

*primordialmente, o documento de avaliação da eficiência económica da despesa pública e dos resultados das políticas públicas.”*<sup>296</sup>.

### **c) O parecer da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO)**

Neste seu parecer, a UTAO voltou a basear a sua análise nos dados constantes da CGE, colocando em evidência o enquadramento macroeconómico, comparando as previsões orçamentais com os valores efetivos. Analisou a conta consolidada da Administração Central e Segurança Social, a evolução da dívida pública e das garantias prestadas pelo Estado, os desenvolvimentos ocorridos no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e, por fim, a conta da Segurança Social.

Com o objetivo de facilitar a análise da evolução das diversas rubricas, em valor e em percentagem do PIB, bem como a comparação entre a trajetória efetiva e a prevista no OE/2009, a UTAO tratou e sistematizou a informação financeira constante da CGE/2009, procedendo à elaboração de tabelas que incluíam informação adicional: expressão sistemática das variáveis em percentagem do PIB; previsão do OE/2009; cálculo dos desvios face ao OE/2009; cálculo do grau de execução face ao orçamento final.

Os resultados desta análise técnica não foram famosos. Em contexto de crise, o PIB da Zona Euro registou uma quebra significativa na ordem dos 4% e o nacional 2,6% *“devido ao crescimento do consumo público em termos reais e a um comportamento relativamente alisado da evolução do consumo privado”*<sup>297</sup>.

Da comparação entre o cenário macroeconómico subjacente ao OE/2009 e a atividade económica real, a UTAO veio sublinhar *“que todas as variáveis da despesa (com exceção do consumo público) tiveram uma evolução muito mais negativa do que a prevista”*, devido a *“elevados erros de previsão”*, que afetaram *“quer as previsões realizadas por entidades nacionais, quer as realizadas por entidades internacionais. Em todo o caso, constata-se que as previsões do Governo se revelaram sempre mais otimistas (ou menos pessimistas) que as restantes.”*<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> Pág. 9.

<sup>297</sup> Pág. 3.

<sup>298</sup> *Idem.*

Assim, o déficit global atingiu nesse ano 7,7% do PIB, o *que representa um desvio negativo de 5,4 p.p. do PIB face ao previsto no Relatório do Orçamento do Estado para 2009 (OE inicial)*” e um agravamento, face a 2008, em 5,8 p.p. do PIB. Segundo a UTAO, *“a execução orçamental em 2009 veio assim confirmar os fatores de risco identificados pela UTAO em outubro de 2008 na proposta de OE/2009, designadamente o «otimismo em relação ao crescimento da receita fiscal e contributiva e uma grande dependência da evolução das rubricas residuais da receita».”*<sup>299</sup>.

Por fim, assinalou o crescimento acentuado da dívida pública, atingindo o stock de dívida pública 79,2% do PIB (mais 10,3 p.p. do PIB do que o verificado em 2008).

#### **d) O relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública**

A elaboração do relatório da Comissão sobre a CGE/2009 foi precedida da audição do Tribunal de Contas e do CES, para efeitos de apresentação dos respetivos pareceres.

No essencial, o relatório reproduziu o que havia sido afirmado pelo CES, pela UTAO e, muito especialmente, pelo Tribunal de Contas, destacando a ausência de informação fíável e credível e o desvio da execução face ao previsto.

Além disso, o Relator Vítor Fontes (PS) destacou e acolheu as graves críticas que o Tribunal dirigiu ao Governo a propósito da execução do Plano de Recuperação Financeira da União Europeia, especialmente no que respeita à ausência de análises custo-benefício que assegurassem a boa aplicação de recursos públicos<sup>300</sup>, incluindo as várias irregularidades e ilegalidades financeiras que lhe imputou.

O relatório termina com o parecer da Comissão que novamente considerou *“estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação em Plenário do presente Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2009, reservando-se*

---

<sup>299</sup> Págs. 3 e 4.

<sup>300</sup> Recordando as palavras do Tribunal: *“As medidas de apoio ao financiamento da atividade económica não se encontravam alicerçadas em análises de custo-benefício que assegurassem a boa aplicação dos recursos públicos, nem na avaliação da sua oportunidade, tempestividade e consistência, de modo a garantir a eficácia e a eficiência das mesmas, bem como do seu impacto na ótica das contas nacionais. Neste contexto, não foi encontrada evidência de que os custos públicos destas medidas estivessem previamente estimados e programados no curto e médio prazo, o que assume particular relevância no atual quadro de objetivos de contenção orçamental e de crescimento da economia, onde as mesmas medidas têm continuidade”*.

*cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário*”<sup>301</sup>.

### **e) O debate e votação em Plenário**

Como habitualmente, o debate em Plenário iniciou-se com a intervenção do Governo, desta vez somente através do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, que procedeu a uma breve apresentação da CGE. Da sua intervenção destaca-se a referência à mudança de Legislatura entretanto ocorrida e a *“situação quase estranha de se discutir a Conta Geral do Estado numa altura em que já passaram mais de dois anos depois de terminado o respetivo exercício.”*<sup>302</sup>.

Quanto aos resultados orçamentais, sublinhou os desvios verificados face à previsão orçamental, incluindo as razões que estiveram na sua origem – a crise da dívida soberana, a nível externo, e as previsões orçamentais irrealistas a nível interno. Considerando o impacto ao nível do défice e da dívida pública, terminou citando o parecer da UTAO, na parte em que refere que, *“em termos consolidados, o ano de 2009 representou, face a 2007 e 2008, um retrocesso no processo de consolidação orçamental das finanças públicas portuguesas”*<sup>303</sup>.

Perante este cenário económico, o debate ficou marcado pela discussão (política) em torno da crise financeira e do desequilíbrio das contas nacionais. O grupo parlamentar do PS, agora oposição, procurou justificar tais resultados com o contexto económico internacional e algumas decisões de política económica que o Governo anterior (PS) havia, justificadamente, na sua ótica, adotado, de que destacou a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos no valor de 1000 milhões de euros (João Galamba).

O Deputado Cristóvão Crespo (PSD), para além de ter saído em defesa do Governo em funções, acusando, fortemente, o Governo PS dos maus resultados orçamentais, criticou o facto de a Conferência de Líderes ter dado tão pouca ênfase à análise da CGE/2009. Na sua opinião, a análise da CGE constitui o instrumento de avaliação da governação *“mais importante que acontece no País”*<sup>304</sup>.

---

<sup>301</sup> Pág. 75.

<sup>302</sup> Efetivamente, a discussão e votação da CGE teve lugar mais de 1 ano após o prazo legal.

<sup>303</sup> Sessão Plenária de 15/03/2012, DAR, I S, n.º 85, de 16/03/2012, pág. 54.

<sup>304</sup> Pág. 55.

Por seu lado, o deputado Paulo Sá (PCP) também sublinhou a circunstância de se estar a discutir a CGE/2009 tão tardiamente, numa altura em que já se conhece a CGE/2010 e os respetivos pareceres do TC e do CES. Efetivamente, o processo apresentava um atraso de 1 ano e 3 meses face ao prazo legal, mas a verdade é que o relatório da Comissão parlamentar só ficou concluído a 1 de fevereiro de 2012. Tudo leva a crer que tal atraso se ficou a dever à mudança de Legislatura, na sequência da realização de eleições em junho de 2011.

De qualquer modo, o deputado Paulo Sá lembrou que *“a Conta Geral do Estado deveria ser apresentada no mais curto prazo, logo após o final do ano respetivo, de modo que a Assembleia da República pudesse dispor do parecer do Tribunal de Contas o mais tardar no momento em que se discutisse o Orçamento do Estado para ano subsequente. Para que isto possa acontecer é necessário que os prazos para apresentação da Conta, pelo Governo, e para a elaboração do relatório, pelo Tribunal de Contas, sejam encurtados, permitindo uma maior tempestividade na prestação de contas do Estado, tornando os debates sobre estas contas num momento político com muito maior importância e relevância públicas.”*<sup>305</sup>.

Por fim, citando o CES, este mesmo deputado colocou em evidência a opacidade da CGE por constituir *“o resultado de colagens várias, em que não foram previamente assegurados critérios e metodologias suficientemente homogéneos e consistentes”*<sup>306</sup>. A mesma linha de orientação foi seguida pelo deputado Pedro Filipe Soares (BE), que refletiu sobre o desajuste existente entre os calendários do debate parlamentar e a própria realidade da democracia portuguesa.

Refira-se, por último, que nenhuma referência se fez às irregularidades e ilegalidades financeiras identificadas pelo Tribunal.

Submetida a votação, a CGE/2009 viria a ser aprovada, desta vez com os votos a favor do PS (o grupo parlamentar apoiante do Governo), e os votos contra dos PCP, do BE e dos Verdes e a abstenção do PSD e do CDS-PP.

---

<sup>305</sup> Pág. 56.

<sup>306</sup> *Idem*.

### 9.3. A CGE referente ao ano económico de 2011

#### a) O parecer do Tribunal de Contas

Fruto da discussão em torno da importância em antecipar, o mais possível, a apreciação das contas, o Tribunal iniciou este seu parecer afirmando total disponibilidade em antecipar a data de emissão do seu parecer, *na mesma medida em que for antecipada a data de apresentação da conta pelo Governo*<sup>307</sup>.

No que toca à execução orçamental, o Tribunal registou algumas melhorias na contabilização e controlo da receita e da despesa, mas voltou a colocar em evidência as fragilidades identificadas nos pareceres anteriores<sup>308</sup>.

Além disso, num ano em que o endividamento do Estado aumentou significativamente, o Tribunal considerou que a informação relativa à dívida pública direta era incompleta, para além de apresentar deficiências.

Em suma, das 70 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE/2009, o Tribunal constatou terem sido acolhidas 40, entre as quais apenas 15 foram totalmente acolhidas.

Neste seu parecer, o Tribunal voltou a formular 82 recomendações, *“tendo em vista a correção dos erros e deficiências assinalados e a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE, com a convicção do seu acolhimento pela Assembleia da República e pelo Governo”*. A maioria destas recomendações foi formulada em anteriores pareceres, algumas delas configurando ilegalidades financeiras<sup>309</sup>.

Em conclusão, o Tribunal formulou *“um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental da administração central, mas com ênfases quanto*

---

<sup>307</sup> Parecer sobre a CGE/2011, pág. 7.

<sup>308</sup> Subavaliação da despesa fiscal no valor de €1082M, a inexistência de estabilidade na definição do universo de serviços e organismos abrangidos pelo OE e pela CGE, assim como nos critérios contabilísticos utilizados, aplicabilidade do POCP por apenas 50,2% dos serviços do Estado, ausência de informação agregada e global sobre a execução dos fundos comunitários, bem como sobre a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal, erros materiais no registo das operações imobiliárias.

<sup>309</sup> Veja-se, a título de exemplo, a utilização da dotação provisional, destinada legalmente a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, que *“voltou a ser significativamente utilizada (€329M) para reforçar dotações de despesas com pessoal suborçamentadas, revelando o desrespeito pelo princípio da especificação e a sua utilização indevida”* (pág. 421).

ao cumprimento de certos princípios orçamentais; na conta da Segurança Social formula reservas pelo incumprimento de disposições legais (...).<sup>310 311</sup>

De referir que o Tribunal realizou 3 auditorias diretamente relacionadas com a execução do OE sobre a alienação de imóveis do Estado a empresas públicas (RA n.º 41/12), o Programa Operacional Valorização do Território (RA n.º 37/2012) e o Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (RA n.º 39/2012).

#### **b) O relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública**

O relatório da Comissão foi elaborado tendo por base os pareceres habituais do Tribunal, do CES e da UTAO. Também as várias comissões parlamentares responderam à solicitação da Comissão, enviando parecer sobre a CGE/2011 relativamente às áreas da sua competência.

Como habitualmente, o relatório foi ainda precedido da audição do Tribunal de Contas, do CES e de um membro do Governo – o Secretário de Estado do Orçamento (Morais Sarmiento).

O trabalho de análise desenvolvido pela Comissão ficou marcado pelo contexto macroeconómico vivido no período em referência, ou seja, *“pela agudização da crise das dívidas soberanas na área do euro, pelo processo de desalavancagem do setor bancário, pelos efeitos de uma política orçamental restritiva, tendo o financiamento externo à economia portuguesa, por via dos mercados da dívida, sido interrompido e substituído pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) da UE e do FMI a Portugal.”*<sup>312</sup>.

De qualquer modo, a Comissão não deixou de alertar, expressamente, para algumas das ilegalidades financeiras apontadas pelo Tribunal de Contas, como a subavaliação da despesa fiscal ou as deficiências de informação quanto ao stock da dívida pública direta. Quanto ao mais, a Comissão limitou-se a acolher o juízo global do Tribunal, incluindo as ênfases em matéria de legalidade e de regularidade financeiras.

---

<sup>310</sup> Sublinhado nosso.

<sup>311</sup> Pág. 15.

<sup>312</sup> Pág. 8.

No final, considerou, uma vez mais, *“estarem reunidas as condições constitucionais e regimentais para a discussão e votação na generalidade em Plenário (...) reservando-se cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário.”*<sup>313</sup>.

### **c) O debate e votação em Plenário**

Na apreciação da CGE, em Plenário<sup>314</sup>, o Governo marcou novamente presença através do Secretário de Estado do Orçamento, que procedeu a uma breve apresentação da CGE e dos resultados alcançados comparativamente aos anos anteriores.

Do lado do Parlamento intervieram os deputados Cristóvão Crespo (PSD), Paulo Sá (PCP), João Galamba (PS), Cecília Meireles (CDS-PP), Pedro Filipe Soares (BE), Luís Menezes (PSD), por esta ordem.

Da leitura destas várias intervenções constata-se que pouco, ou quase nada, incidiram sobre a CGE, quer no que toca à forma quer à substância. Referimo-nos, em concreto, à inexistência de qualquer referência aos registos contabilísticos em falta, à insuficiência de informação quanto a certas operações ou à adoção de práticas de duvidosa legalidade, conforme havia o Tribunal destacado no seu parecer, e a Comissão sublinhado no seu relatório.

Na sua intervenção, o deputado Pedro Filipe Soares (BE), alertou, aliás, para este facto, afirmando que o debate, *“que até parecia tranquilo e sobre dados estatísticos, transformou-se, afinal, numa discussão entre heranças e herdeiros e terminou agora numa troca de galhardetes. Na prática, muito pouco acrescenta ao que se aprende e se pode aprender com a Conta Geral do Estado de 2011”*<sup>315</sup>.

O deputado Paulo Sá foi o único a referir-se ao parecer do Tribunal de Contas, que considerou *“taxativo”* na referência ao *“desrespeito por princípios orçamentais”*, bem como ao *“incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas que afetam o rigor, a integralidade e a transparência da Conta Geral do Estado”*. Em reforço desta preocupação, destacou o facto de serem *“muitas as deficiências encontradas na Conta Geral do Estado”*, entre as

---

<sup>313</sup> Pág. 83.

<sup>314</sup> Reunião Plenária de 28/06/2013.

<sup>315</sup> DAR, I S, n.º 107, de 29/06/2013, pág. 44.

quais destacou “a ausência de informação da receita obtida com o combate à fraude e à evasão fiscais, a manifesta subavaliação da despesa fiscal, a utilização do Plano Oficial de Contabilidade Pública apenas por metade dos serviços, a insuficiente informação relativa à dívida pública direta e a informação incompleta e dispersa sobre a execução dos fundos comunitários.” Perante isto, afirmou: “exige-se ao Governo que, no futuro, aplique integralmente as recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas, com vista à correção de erros e de deficiências e à melhoria da fiabilidade e do rigor da Conta Geral do Estado.”<sup>316</sup>.

Submetida a votação, a CGE foi aprovada com votos a favor do PSD, do PS e do CDS-PP e votos contra do PCP, do BE e de Os Verdes.

## **10. O processo de votação das CGE durante a XIII Legislatura (2015-2019)**

### **10.1. Contextualização**

Do ponto de vista político, a XIII Legislatura teve um início conturbado e atípico. Pela primeira vez na história da democracia portuguesa, recorde-se, o partido político mais votado, convidado a formar governo (PSD), viu o seu Programa rejeitado pelo Parlamento, obrigando o Presidente da República a convidar o segundo partido político mais votado (PS) a formar governo, que acabou por ser viabilizado graças a um acordo parlamentar entre o PS e os partidos da oposição de esquerda (PCP, BE e PEV). Este acordo, de que resultou a conhecida “geringonça”, foi suficiente para assegurar estabilidade governativa, cumprindo-se a Legislatura, mas à custa de acordos parcelares com os grupos parlamentares dos partidos políticos em questão.

O novo enquadramento político colocou o Parlamento no centro de decisão política, uma vez que o Governo, minoritário, dependia dos partidos políticos da “geringonça” para governar. No que toca à sua composição, também pela primeira vez, o maior grupo parlamentar (PSD), com 89 deputados, tornou-se, na prática, minoritário, perdendo capacidade de decisão perante a maioria dos grupos parlamentares de esquerda. Exemplo

---

<sup>316</sup> Pág. 41.

disso foi a eleição do Presidente da Assembleia da República, em que ganhou o candidato proposto pelo PS.

Executado o Programa de medidas constantes do Memorando de Entendimento, a XIII Legislatura representou o início de uma nova fase da política orçamental. Depois de um período dominado pela austeridade, Portugal conseguiu sair do Procedimento por Défice Excessivo em maio de 2017, alcançando, pela primeira vez, um saldo orçamental positivo em 2019.

Do ponto de vista legislativo, destaca-se a adoção, em 2015, da nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro)<sup>317</sup>. A complexidade da reforma orçamental protagonizada por esta Lei, levou à criação da UniLEO (Unidade de implementação da LEO), e da fixação de um prazo de três anos para a sua concretização<sup>318</sup>. Este prazo foi, por várias vezes, prorrogado, prevendo-se, afinal, a sua plena aplicação a partir do orçamento para 2023. Significa que, até então, continuou em vigor o regime orçamental aprovado em 2001.

Nesta Legislatura foram aprovadas 4 CGE (2015, 2016, 2017 e 2018). Para avaliarmos da evolução do procedimento de análise e votação das CGE, seleccionámos a CGE/2015 (depois de executado o memorando de entendimento) e a CGE/2018 (após a saída do procedimento por défice excessivo).

## **10.2. A CGE referente ao ano económico de 2015**

### **a) O Parecer do Tribunal de Contas**

Do ponto de vista das ilegalidades e irregularidades apontadas em anteriores pareceres, o parecer do Tribunal sobre a CGE/2015 não veio inovar, podendo afirmar-se que, nesta parte, quase constituiu uma repetição do que havia sido a sua posição em pareceres anteriores. Deste modo, voltou a considerar que também esta CGE estava afetada por erros materialmente relevantes, mantendo as suas reservas, quer quanto aos

---

<sup>317</sup> Na mesma data foi adotado um novo sistema de contabilidade, através Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

<sup>318</sup> Com a missão de assegurar a sua implementação “*nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, de forma a proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados*” (artigo 4.º da LEO).

procedimentos contabilísticos, quer quanto à legalidade e correção financeira da execução orçamental. Em complemento, voltou a enfatizar um conjunto vasto de aspetos tidos por relevantes (ênfases em auditoria), o que é revelador do fraco grau de acolhimento das suas recomendações. Em rigor, do universo de 83 recomendações, somente 11 haviam sido totalmente acolhidas. Das restantes, 35 foram parcialmente acolhidas.

Assim, neste parecer formularam-se 98 recomendações, a maioria já formuladas em pareceres anteriores.

### **b) O relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa**

A elaboração deste relatório contou igualmente com as audições do Tribunal de Contas e do CES e, internamente, com a análise técnica da UTAO e das demais comissões parlamentares permanentes, em função das suas áreas de competência. Foi ainda precedido da audição do Ministro das Finanças e dos Secretários de Estado do Orçamento, do Tesouro e dos Assuntos Fiscais.

À semelhança do que vinha fazendo, a Comissão nada acrescentou ao que já havia sido dito pelo Tribunal de Contas, pelo CES e pela UTAO, eximindo-se, quer o seu Relator, quer os restantes deputados membros da Comissão, de manifestar a sua opinião sobre a CGE/2015, reservando uma possível tomada de posição para o debate em Plenário.

### **c) O debate e votação em Plenário**

A verdade é que o debate em Plenário também pouco ou nada acrescentou quanto aos problemas identificados. Além de breve<sup>319</sup>, a maioria dos deputados que usaram da palavra limitaram-se a acusações políticas.

Do conjunto, destaca-se a intervenção do deputado Paulo Trigo Pereira (PS), que lamentou o pouco relevo dado às recomendações do Tribunal de Contas e questionou a

---

<sup>319</sup> O Presidente declarou aberta a sessão às 15 horas e encerrada às 17h e 28m, sendo que, ainda antes da apreciação da CGE, foram apreciados um projeto de resolução e um projeto de lei, este último sobre os “Direitos das pessoas doentes em fim de vida”, da autoria do CDS-PP, suscitando a intervenção de vários deputados.

utilidade dos vários pareceres sobre a CGE, na medida que constituem meras repetições. Apelou, por isso, *a mais capacidade e maior racionalidade na apreciação parlamentar da CGE*, tanto em comissão como em Plenário. O que importa e não é feito, sublinhou, “é identificar recomendações relevantes do Tribunal de Contas e ver como é que elas podem ser implementadas.”<sup>320</sup>.

O deputado Paulo Sá (PCP) acompanhou o deputado Paulo Trigo Pereira nesta sua intervenção, relembrando quão recorrente se tornou a formulação de recomendações que os sucessivos governos não implementaram.

De notar que esta Sessão teve lugar em julho de 2017, 40 anos após a primeira prestação de contas, após a promulgação da Constituição da República de 1976.

Submetida à votação, foi aprovada, com os votos a favor do PSD, do PS e do CDS-PP, os votos contra do BE, do PCP e de Os Verdes e a abstenção do PAN.

### **10.3. A CGE referente ao ano económico de 2018**

#### **a) O parecer do Tribunal de Contas**

Na ótica do Tribunal, a CGE continua a estar afetada por erros materialmente relevantes, pelo que voltou a formular reservas e ênfases. Em causa estão práticas que colocam em causa quer a correção financeira quer a legalidade da execução orçamental. A isto fez acrescer uma limitação de âmbito, face à inexistência de balanço e demonstração de resultados, incluindo uma particular preocupação com os atrasos verificados na implementação do novo regime orçamental<sup>321</sup>. De acordo com este novo regime, a partir de 2021, a CGE passará a incluir demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, preparadas de acordo com o novo Sistema de Normalização Contabilística, em vigor desde janeiro de 2018.

Assim, ao apreciar o acolhimento das 75 recomendações formuladas em pareceres anteriores (2015 e 2016), o Tribunal constatou que apenas 10 foram totalmente acolhidas.

---

<sup>320</sup> DAR, I S, n.º 106, de 7/07/2017, pág. 32.

<sup>321</sup> Constante da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

Neste parecer o Tribunal voltou a formular 57 recomendações, das quais apenas 12 eram novas.

#### **b) O relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa**

Na elaboração do seu relatório, a Comissão adotou o procedimento que vinha seguindo, procedendo à audição do Tribunal de Contas, do CES e do Governo<sup>322</sup>, e contando, internamente, com os pareceres da UTAO e das restantes comissões parlamentares permanentes. Comparativamente aos anteriores, o relatório da Comissão, aprovado a 21 de julho de 2020, manteve a estrutura de análise que vinha sendo adotada. Do mesmo modo, quer o relator (PS) quer os demais membros da Comissão, voltaram a reservar as suas posições finais para o debate em Plenário.

#### **c) O debate e votação em Plenário**

O debate da CGE/2018 teve lugar na sessão plenária do dia 24 de outubro de 2020, conjuntamente com muitas outras temáticas, constituindo o quinto ponto da ordem do dia<sup>323</sup>. Em representação do Governo esteve apenas presente a Secretária de Estado do Orçamento.

À semelhança do que observámos em anteriores debates, mais uma vez a oposição – agora através, em especial, dos deputados João Cotrim de Figueiredo (IL), Inês de Sousa Real (PAN) e Mariana Mortágua (BE) – procurou evidenciar o facto de a CGE continuar a estar afetada por erros e desconformidades legais materialmente relevantes, e de não existir uma avaliação adequada das políticas públicas, críticas há muito feitas pelo Tribunal, que colocam em causa a transparência da execução orçamental.

Por seu lado, o deputado António Gameiro (PS) apelou à reflexão sobre a importância do processo de prestação de contas e para o facto de o parlamento se debruçar *50 dias sobre o Orçamento do Estado e apenas 50 minutos sobre a sua conta*<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> O responsável pela pasta das finanças e respetivos Secretários de Estado.

<sup>323</sup> Iniciada às 9h e 35 m e encerrada às 14h e 18 m.

<sup>324</sup> DAR, I S, n.º 17, de 24/10/2020, pág. 46.

Submetida à votação, a CGE foi aprovada, com votos a favor do PS, do BE, do PCP e do PEV, votos contra do CDS-PP e do IL e abstenções do PSD, do PAN e das deputadas não inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira.

## **11. O processo de votação das CGE durante a XIV (2019-2022) e XV Legislaturas (2022-2024)**

### **11.1. Contextualização**

Nas legislativas de outubro de 2019, o PS saiu vencedor, com uma maioria relativa, conquistando 36,3% dos votos. Este resultado não se traduziu no reforço da posição do maior partido da oposição (PSD), que também perdeu votos, ficando pelos 28%, mas num maior fracionamento das votações, de que resultou o surgimento de três novos partidos políticos com assento parlamentar (CHEGA, Iniciativa Liberal e LIVRE), dando origem a um Parlamento mais heterogéneo e inclusivo (Fernando e Magalhães, 2020).

Do ponto de vista económico, a XIV Legislatura ficaria marcada pela crise pandémica no início de 2020, a que seguiu uma crise financeira de índole internacional. A nível europeu, o aumento exponencial da despesa pública e a redução drástica da receita fiscal, em resultado do abrandamento da atividade económica, inviabilizou o cumprimento das regras financeiras impostas pelo PEC. Em conformidade, o Conselho, sob proposta da Comissão Europeia, procedeu à sua suspensão, situação que se manteve até final de 2023.

Durante esta Legislatura aprovaram-se as CGE de 2019 e 2020.

Na sequência do chumbo da proposta de Lei do OE para 2022, o Presidente da República decidiu dissolver o Parlamento e convocar eleições, o que veio a acontecer a 30 de janeiro de 2022, razão pela qual a CGE/2021 só viria a ser aprovada na Legislatura seguinte.

Na sequência destas eleições, o PS saiu reforçado, conquistando uma maioria absoluta. Porém, por força da repetição de eleições no círculo da Europa, determinada pelo Tribunal Constitucional por terem sido misturados votos válidos com votos nulos em 151 mesas de voto, o processo de transição política foi mais demorado do que o habitual, fazendo com que a XV Legislatura só tivesse arrancado quase dois meses após

as eleições (29 de março de 2021). Perante este cenário, o OE/22 somente veio a ser aprovado em maio desse ano, vigorando até então o OE/2021.

Mas também esta Legislatura acabaria por não chegar ao fim. A demissão do então primeiro-ministro, António Costa, em novembro de 2023, levou a que o Presidente da República decidisse pela dissolução do Parlamento, convocando, novamente, eleições. Para não prejudicar a aprovação do OE/24, o Governo cessou funções apenas a 15 de janeiro de 2024 e as eleições lugar a 10 de março de 2024.

De referir que a reforma orçamental, preconizada pela Lei de Enquadramento Orçamental adotada em 2015, voltou a ser adiada, prevendo-se uma implementação faseada até 2027.

Durante a XV Legislatura, ainda em curso, foi aprovada a conta referente a 2021. A CGE/22 deu entrada no Parlamento em maio de 2023 e o Tribunal emitiu parecer em setembro desse mesmo ano.

Para avaliarmos da evolução do procedimento de discussão e votação da CGE, analisámos o referente ao período pós-covid (2021), considerando que durante a pandemia as atenções do Parlamento estiveram, naturalmente, centradas em ultrapassar as dificuldades económicas e sociais, para além de ter afetado o normal exercício da sua atividade, à semelhança do que se verificou noutros domínios.

O ano de 2021 foi o ano da entrada em vigor dos novos prazos para a prestação de contas (15 de maio do ano económico seguinte à execução orçamental) e para a emissão do parecer do Tribunal (30 de setembro daquele ano). Quanto ao prazo para a discussão e votação da CGE, manteve-se o dia 31 de dezembro do mesmo ano à apresentação da CGE.

## **11.2. A CGE referente ao ano económico de 2021**

### **a) O parecer do Tribunal de Contas**

Neste parecer, o Tribunal voltou a colocar em evidência as limitações que vinha assinalando em relação à informação constante da CGE<sup>325</sup>, assim como práticas

---

<sup>325</sup> Por não incluir o balanço e a demonstração de resultados.

contabilísticas, de gestão e de reporte informativo que, na sua ótica, comprometiam a transparência e a fidedignidade da CGE.

Neste contexto, destacam-se:

- As fragilidades na articulação e coerência entre os documentos de planeamento, de previsão orçamental e de reporte da execução, prejudicando, nomeadamente, a apreciação dos resultados orçamentais face à previsão;
- A omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por certas entidades;
- Diferenças significativas entre os dados da execução orçamental dos fundos europeus e a reportada pelas autoridades de certificação;
- Falta de rigor na contabilização das verbas recebidas pelos beneficiários do Plano de Recuperação e Resiliência;
- Informação incompleta e pouco transparente sobre a carteira de ativos financeiros;
- Elevada taxa de pagamentos em atraso (151 M€), dos quais 72,8% são relativos a despesas em aquisição de bens e serviços efetuadas por entidades do SNS;
- Fraca taxa de execução do Programa Portugal 2020;
- Inexistência de inventário e valorização de imóveis, cuja conclusão esteve prevista para 2012;
- Informação sobre a dívida pública muito insuficiente;
- Fragilidades no reporte da informação relativamente ao cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado;
- A CGE continua a não evidenciar todos os benefícios fiscais em vigor;
- Deficiências ao nível das responsabilidades contingentes com parcerias público-privadas;
- Inexistência de análise integrada e completa sobre o valor e risco orçamental decorrente da prestação de garantias (dívida pública acessória).

Afinal, o Tribunal formulou 49 recomendações ao Governo e à Assembleia da República, das quais 38 reportaram-se a situações passadas, e emitiu um juízo com várias reservas e ênfases, em resultado das incorreções e ilegalidades financeiras identificadas,

incluindo uma limitação de âmbito<sup>326</sup>: “à semelhança dos anos anteriores, realça-se a limitação importante de a Conta continuar a não incluir o balanço e a demonstração de resultados, tal como exigido pela LEO desde 2001<sup>327</sup>.”

### **b) O relatório da Comissão de Orçamento e Finanças**

Como habitualmente, o relatório da Comissão foi precedido dos habituais pareceres, à exceção do parecer da UTAO que foi emitido em momento posterior, e da audição do Tribunal, do CES e do Governo, através da Secretária de Estado do Orçamento.

À semelhança dos relatórios anteriores, a Comissão não deixou de colocar em evidência algumas das principais conclusões do parecer do Tribunal referidas supra, assim como do CES, mas sem quaisquer consequências. Como se pode ler no relatório, mais uma vez a Comissão considerou estarem reunidas todas as condições para a discussão e votação em Plenário da Conta Geral do Estado de 2021, reservando, como habitualmente, cada Grupo Parlamentar as suas posições finais para o debate a ter lugar em Plenário<sup>328</sup>.

### **c) O debate e votação em Plenário**

No debate em Plenário foram colocados em evidência aspetos relevantes relacionados com a inexistência de informação sobre a execução das principais medidas de política orçamental, omissões e erros de contabilização, designadamente ao nível dos encargos com PPP, bem como divergências entre o orçamento e a conta, impossibilitando uma comparação exata entre o previsto e o executado.

A isto acresceu a crítica, há muito feita, ao pouco tempo dedicado ao debate sobre a CGE. Nas palavras do deputado João Cotrim Figueiredo, “*se o Parlamento passasse um bocadinho mais de tempo a discutir a CGE, talvez pudesse ficar claro porque é que o Tribunal de Contas, quando audita a Conta Geral do Estado, encontra mais de 40*

---

<sup>326</sup> Limitação de âmbito porque a CGE não inclui um balanço e demonstração de resultados, como exigido pela LEO desde 2001 (pág. 19).

<sup>327</sup> Parecer sobre a CGE/21, Lisboa, 2022, pág. 19.

<sup>328</sup> Pág. 53. Sublinhado nosso.

*desconformidades, 1 limitação de âmbito, 28 reservas, 12 ênfases (...) Para a Iniciativa Liberal, a discussão da CGE deveria ser tão importante quanto a discussão do Orçamento.”<sup>329</sup>.*

Submetida à votação, a CGE foi aprovada, com votos a favor do PS, votos contra do PSD, do CHEGA, da IL e do BE e abstenções do PCP, do PAN e do LIVRE.

---

<sup>329</sup> DAR, I S, n.º 100, 11/03/2023, pág. 46.

### **PARTE III – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Traçado o quadro jurídico-constitucional do Parlamento e do Tribunal de Contas, incluindo o exercício da fiscalização política das contas do Estado ao longo das várias Legislaturas, importa extrair algumas conclusões, tendo por base as dimensões e critérios de análise que perfilhámos.

Em termos gerais, a incursão que fizemos pela Lei não deixa dúvidas de que a Constituição da República de 1976 instituiu o Governo no dever de prestar contas ao Parlamento; que este dever se concretizou, pela primeira vez, com a apresentação, em 1979, da CGE/1977; que sempre existiu uma comissão parlamentar de finanças para apreciar a CGE; que esta comissão sempre foi coadjuvada por uma instituição de controlo financeiro independente (Tribunal de Contas) e que, legalmente, as contas foram sujeitas a debate e votação em Plenário, garantindo-se, por esta via, a participação de todos os parlamentares neste processo.

Porém, ao analisarmos a atividade parlamentar ao longo das várias Legislaturas, constatámos que o processo de apreciação e votação das contas conheceu diferentes fases, algumas refletindo uma evolução positiva no conjunto, mesmo que acompanhadas de alguns retrocessos pontuais, enquanto outras apontam para uma estagnação dessa evolução.

Em face do desenvolvimento do quadro legal e da factualidade descrita, iremos agora, com base nas dimensões e fatores de análise que escolhemos, procurar identificar os fatores/variáveis explicativos dessa evolução e do estado atual do controlo político orçamental, com o objetivo de perceber em que medida é, atualmente, reflexo de um modelo transparente, participativo, democrático, eficiente e responsabilizante tanto quanto se espera.

Dada a ausência de fiscalização das contas entre 1976 e 1990, não podemos olhar para este período do mesmo modo como olhámos para os outros dois que se lhe seguiram. Circunstâncias específicas, como sabemos, marcaram a atipicidade dessa ausência. Concretizemos melhor.

## **CAPÍTULO I – AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO POLÍTICA DA CGE ENTRE 1976-1990**

### **1. Fatores explicativos**

#### **1.1. Deficiências organizativas e funcionais**

Desde a versão originária que a Constituição da República tratou de reconhecer ao Parlamento plenos poderes para definir a sua organização e funcionamento, ainda que balizado pelo regime constante dos respetivos artigos 171.º a 181.º.

Do seu perfil constitucional sobressai uma dimensão unicameral e multifuncional, recaindo sobre o Parlamento a responsabilidade de prosseguir uma diversidade de funções, algumas especialmente complexas e de elevada tecnicidade, como é o caso do processo de fiscalização da CGE. As sucessivas alterações regimentais que ocorreram durante esta primeira fase da “vida” parlamentar, que mais tarde viria a culminar na reforma de 2007, são relevadoras da necessidade em aperfeiçoar a organização e o funcionamento internos do Parlamento, de modo a dar resposta a essa multiplicidade funcional.

Em rigor, neste processo de melhoria institucional, o período em referência conheceu várias tentativas de reforma após a aprovação do RAR em 1976<sup>330</sup>. Depois de pequenos ajustamentos introduzidos àquele RAR em 1977, 1979 e 1982, seguiu-se um período de constantes alterações que haveria de se prolongar até à grande reforma de 2007, conforme tivemos já oportunidade de sublinhar (1984, 1985, 1988, 1991, 1993 e 2003).

Deste conjunto de alterações, merece para nós destaque a revisão de 1985, por ter formalizado o processo de apreciação e votação da CGE, “anunciando”, pela primeira vez, alguma preocupação e interesse parlamentar pelo exercício desta atividade. Ainda assim, recorde-se, com diferenças significativas em relação ao processo de apreciação e votação do Orçamento do Estado, cujo escrutínio, em Comissão e em Plenário, sempre se revelou mais relevante<sup>331</sup>.

---

<sup>330</sup> Publicado no DAR, n.º 16 (suplemento), de 31/07/1976.

<sup>331</sup> Conforme ficou sublinhado no Ponto 2.2. do Capítulo I da Parte II.

De qualquer modo, significa que, até então, o RAR não havia conferido à comissão especializada em matéria financeira, à época designada Comissão de Economia, Finanças e Plano (CEFP), a responsabilidade para apreciar as contas do Estado e submetê-las a debate e votação em Plenário. Aliás, foi a partir da revisão regimental de 1985 que surgiu a preocupação de pôr fim a esta lacuna, procedendo-se à aprovação das contas em atraso, que começou, como já sabemos, com a iniciativa de criar, em 1987, uma subcomissão eventual para o efeito.

## **1.2. Predomínio da função legislativa**

Para além deste vazio legislativo, que só por si é manifestação da ausência de interesse pela fiscalização política das contas do Estado, questionamos se outras motivações (fatores) terão estado na origem da referida inércia parlamentar.

Conforme tivemos já oportunidade de aludir, tais fatores são, em nossa opinião, de natureza política e institucional. Efetivamente, apesar das acusações dirigidas ao Governo e ao Tribunal de Contas pelos atrasos registados na apresentação e entrega de algumas contas e pareceres,<sup>332</sup> respetivamente, para nós a questão fundamental coloca-se ao nível do que, à época, foram as prioridades da atividade parlamentar, a que se aliou um contexto de grande instabilidade política.

De facto, como já bem sabemos, nos primeiros anos de democracia, o Parlamento ocupou-se, sobretudo, da função legislativa, promovendo a adaptação do ordenamento jurídico à luz do novo quadro constitucional e dos ideais democráticos. Para trás ficou a função de escrutinar a política governamental, mantendo-se, tão só, a preocupação de

---

<sup>332</sup> Recorde-se as observações do deputado Octávio Teixeira (PCP), na reunião plenária em que se votaram as 13 contas, imputando responsabilidades a todos os atores intervenientes neste processo: ao Parlamento, apesar do trabalho desenvolvido em 1987 por uma subcomissão eventual; ao Governo, pela sua apresentação tardia; ao Tribunal de Contas, pelo atraso na entrega dos respetivos pareceres (Sessão Plenária de 19/12/1991, DAR., I S, 350, n.º 16, pág. 3285).

questionar o Governo, por via da utilização de mecanismos como moções (de censura, de rejeição e de confiança)<sup>333</sup>, interpelações e debates em Plenário<sup>334</sup>.

### 1.3. Crise e instabilidade política

Além disso, entre 1976 e 1987, Portugal viveu um período de grande instabilidade política, caracterizado por mudanças governativas constantes. Fruto das fragilidades do sistema, que procurava lidar com as consequências da transição do regime democrático – de coligações frágeis e instáveis<sup>335</sup> – resultantes, sobretudo, das profundas divergências ideológico-partidárias e dos problemas que atingiam a economia nacional, gerando descontentamento social, em 11 anos Portugal conheceu 10 governos constitucionais e 10 assembleias parlamentares. Somente a partir de 1987 se conseguiu estabilidade governativa e parlamentar. Foi, aliás, apenas na Legislatura que teve início nesse ano – a V Legislatura – que, pela primeira vez, se votaram contas, mais concretamente em 1989, aprovando-se, em bloco, 13 CGE. Desta forma, como sublinhou o deputado Manuel Santos (PS) na respetiva sessão plenária, se encerrou e se preencheu um vazio que, inequivocamente, existia na atividade parlamentar<sup>336</sup>.

## 2. Nota final

Em face do quanto factualmente expendemos, a razão que subjaz à ausência de controlo político das contas do Estado entre 1976 e 1990 teve que ver com a jovialidade do regime democrático, de que resultou instabilidade política, proeminência da função

---

<sup>333</sup> Recorde-se que o I Governo Constitucional, que iniciou funções em 1976, sob a chefia do Primeiro-Ministro Mário Soares, cessou funções na sequência da rejeição de uma moção de confiança apresentada pelo Governo. O III Governo Constitucional, de iniciativa presidencial, tomou posse a 29 de agosto de 1978 e terminou o seu mandato ao fim de 86 dias, devido à aprovação de uma moção de rejeição do Programa do Governo. O IV Governo Constitucional cessou funções a 1 de agosto de 1979, devido à demissão do Primeiro-Ministro, após a rejeição, pelo Parlamento, pela segunda vez consecutiva, das Grandes Opções do Plano, apesar de ter conseguido fazer aprovar o Orçamento Geral do Estado.

<sup>334</sup> Como bem descreve C. LESTON-BANDEIRA, *Da Legislação à Legitimação...*, *cit.*, pág. 125/126.

<sup>335</sup> O II Governo Constitucional, cuja formação resultou de um acordo de incidência parlamentar entre o PS e o PSD, assim granjeando a confiança política da maioria dos deputados, tomou posse a 23 de janeiro de 1978 e cessou funções a 29 de agosto do mesmo ano, na sequência de desentendimentos com o partido político que havia garantido a formação do Governo.

<sup>336</sup> Sessão Plenária de 19/12/1991, DAR, I S, 350, n.º 16, pág. 3287.

legislativa, em detrimento de qualquer outra, e a necessidade de priorizar a criação de uma estrutura parlamentar funcional, adequada a dar resposta aos desafios que naturalmente se colocam a um sistema parlamentar unicameral, plurifuncional e recentemente democratizado.



## **CAPÍTULO II – A FISCALIZAÇÃO DAS CGE ENTRE 1991 E 2007**

### **Nota introdutória: fatores explicativos**

Diferente foi o que se passou entre 1991 e 2007. Este foi o período que marca o início do processo de apreciação e votação das CGE, o que, só por si, representou uma evolução positiva face ao anterior, apesar das limitações e constrangimentos que identificámos no exercício desta atividade parlamentar. Interessa, porém, perceber, a partir do estudo do estatuto legal e da capacidade da comissão parlamentar de finanças – considerando as dimensões de análise que privilegiámos para analisar a evolução da atividade parlamentar – e do Tribunal de Contas, perceber como se desenvolveu a fiscalização política *ex post* e identificar os fatores que explicam esse desenvolvimento.

Depois da instabilidade política que marcou as primeiras cinco legislaturas, finalmente a democracia se consolidou e aos poucos a fiscalização parlamentar sobre a política governamental ganhou expressão e maturidade. O período em referência abrange as VI, VII, VIII, IX e parte da X Legislaturas.

### **1. A autoridade legal da Comissão Parlamentar especializada<sup>337</sup>**

#### **1.1. O mandato da Comissão**

Desde sempre que a comissão de finanças se afirmou como uma comissão parlamentar de competência mista, estendendo, assim, o seu âmbito de ação a todos os domínios das finanças públicas. Em termos de responsabilidades, a evolução foi, conforme já assinalámos, no sentido do seu reforço, tanto em matéria legislativa como de fiscalização, entre as quais se incluem as novas competências parlamentares resultantes do processo de integração europeia.

Recorde-se que, a partir de 1988, todos os diplomas passaram a ser discutidos e votados, na especialidade, nas comissões parlamentares, o que, no caso da comissão de finanças, representou um reforço significativo dos trabalhos, especialmente em matéria

---

<sup>337</sup> Optámos por esta denominação devido às diferentes designações que esta comissão conheceu ao longo das várias legislaturas.

de discussão e votação da proposta de lei do OE. Trata-se, como é sabido, de um processo que reveste natureza especial e complexa, face às muitas alterações de que sempre é objeto, incluindo a discussão e votação das revisões orçamentais apresentadas pelo Governo durante o ano económico (1991). O mesmo se diga em relação à Lei das Grandes do Plano.

Em matéria de fiscalização, assistiu-se a um incremento dos poderes da Comissão, através, em especial, da realização de audições parlamentares, que passaram a ter lugar nas respetivas comissões a seu pedido (1993), dos debates especiais sobre assuntos da atualidade (1993), da audição dos membros do Governo, pelo menos 4 vezes em cada sessão legislativa, ou da realização de debates temáticos por sua iniciativa (2007).

O novo enquadramento jurídico-financeiro europeu, em resultado da adesão às comunidades europeias<sup>338</sup> e do progressivo aprofundamento do processo de integração europeia, investiu a comissão de finanças na responsabilidade de monitorizar as reformas orçamentais e a adesão à moeda única, incluindo o cumprimento das regras financeiras impostas pelo Tratado da União Europeia (1993) e acolhidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (1997), em matéria de sustentabilidade das finanças públicas nacionais (evolução do défice orçamental e de dívida pública)<sup>339</sup>.

Assim, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo RAR, a comissão de finanças vem habitualmente exercendo a sua atividade legislativa, consultiva e de fiscalização em áreas significativas tuteladas pelo Ministério de Finanças, de que se destaca, para além da fiscalização da execução orçamental e da CGE, muitas outras, como sejam:

- As Grandes Opções do Plano;
- O Orçamento do Estado;
- A política orçamental e de finanças públicas;
- Relações orçamentais e financeiras com a União Europeia;
- Relação entre o Estado e os diversos subsectores financeiros (empresas públicas, regiões autónomas, autarquias locais e segurança social);

---

<sup>338</sup> Como é sabido, somente em 1993, com a adoção do Tratado de Maastricht, ocorreu a fusão das três comunidades (CECA, CEE, CEEA), passando a constituir um dos 3 pilares da UE – Pilar da União Europeia (Pilar 1), a par de dois outros: o Pilar da Política Externa de Segurança Comum (PESC) e o da Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.

<sup>339</sup> Cf. artigo 39.º do RAR de 1993.

- Supervisão e regulação das atividades e instituições financeiras.

Significa que, à exceção da IX Legislatura em que se assistiu à criação de uma comissão permanente exclusivamente dedicada à Execução Orçamental (Comissão de Execução Orçamental), em termos regimentais, quer quando o elenco das comissões era fixado no RAR, quer quando passaram a ser definidas no início de cada Legislatura, em Plenário,<sup>340</sup> sempre se optou pela criação de uma comissão de finanças com mandato misto, cumulando o exercício das funções parlamentares em todos os domínios económico-financeiros. Significa que não existe, nem nunca existiu (com a exceção assinalada), uma comissão parlamentar exclusivamente dedicada à apreciação das contas, constituindo esta uma tarefa levada a cabo, a par de tantas outras igualmente relevantes.

Esta opção que, a nosso ver, constitui uma limitação à capacidade da comissão para fiscalizar as contas do Estado, surge agravada pela assimetria informativa existente entre Parlamento (principal) e Governo (agente)<sup>341</sup>, e/ou pelo perfil eminentemente político dos deputados. Assimetria informativa, na medida e quem, Parlamento e Governo, não dispõem da mesma informação. Por isso, ainda que sobre o agente recaia o dever legal de manter o principal informado, como forma de atenuar as “perdas de agência”, sempre estará, enquanto executante orçamental, numa situação de supremacia<sup>342</sup>. Em face disso, não pode o Parlamento “repousar” sobre a informação prestada pelo Governo, exigindo-se que seja mais atuante, controlando e responsabilizando. Só assim se consegue assegurar equilíbrio entre a delegação de poder e responsabilização (Strøm, 2000).

A isto acresce o facto de o deputado não ser um técnico por excelência, mas um político que tende a pautar o seu comportamento, a sua posição e as suas prioridades em função do partido político a que pertence (André Freire e al., 2001). Tal não significa que o seu nível de instrução não seja formalmente elevado ou que a experiência parlamentar não seja adequada<sup>343</sup>, mas tão só o predomínio da ideologia política, ou seja, a natural harmonia entre a escolha do candidato a deputado e o partido político que o escolheu.

---

<sup>340</sup> A partir da revisão ao RAR em 1988, através da RAR n.º 13-A/88, de 22 de julho.

<sup>341</sup> De acordo com a teoria da agência.

<sup>342</sup> Por isso, a OCDE recomenda que o legislador imponha a elaboração de relatórios periódicos, durante a execução orçamental, e anuais, após o encerramento de cada exercício. Vd., in *The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison, cit...*, pág. 134.

<sup>343</sup> Razão pela qual o nosso Parlamento é considerado elitista. Para mais desenvolvimentos, vd. ANDRÉ FREIRE “Os Deputados”, in *O Parlamento Português*, Lisboa, 2023, pág. 107 e segs..

De qualquer modo, o facto de, desde 1976, o RAR prever a possibilidade de, em cada comissão, poderem se criadas subcomissões (cf. artigo 43.º) ou comissões eventuais para qualquer fim (artigo 47.º), constituiu, sempre, uma forma de o Parlamento poder ultrapassar tais limitações. Foi o que se verificou na VI Legislatura, com a criação da subcomissão das contas públicas para analisar a CGE/89, cujo trabalho, sublinhe-se, foi bastante profícuo: permitiu que esta CGE fosse a primeira, e única durante o período em análise, a ser discutida e votada dentro do prazo legal. Somente a partir de 2008 essa tempestividade voltaria a repetir-se.

Ainda assim, a comissão de finanças afirmou-se como o órgão político especializado no controlo das contas do Estado.

## **1.2. Organização e funcionamento**

Na linha da autonomia organizativa e funcional reconhecida constitucionalmente ao Parlamento, a comissão de finanças foi dotada de competência para aprovar o seu próprio regimento, no início de cada Legislatura.

Da incursão que fizemos pelas várias Legislaturas, constatámos que, de uma forma geral, as comissões de finanças, enquadradas pelo RAR, regularam a respetiva organização e funcionamento em termos muito semelhantes, diferindo apenas em pequenos aspetos, em resultado da necessidade de adaptar o respetivo regulamento às alterações regimentais que se sucederam<sup>344</sup>.

Dito isto, releva o facto de ser a comissão de finanças que programa e organiza os respetivos trabalhos, sob proposta da mesa, da qual deve constar, se assim se entender, a constituição de subcomissões<sup>345</sup>, a indicação dos relatores (quer a subcomissão tenha ou não sido proposta) e do prazo para a apresentação dos trabalhos pela subcomissão. Na designação dos relatores deve, e bem, atender-se à competência específica dos deputados e observar a representatividade dos grupos parlamentares. É também através da mesa que se processa todo o expediente relativo a audições externas.

---

<sup>344</sup> Como foi o caso da alteração em matéria de publicitação das reuniões a partir de 1993.

<sup>345</sup> Recorde-se que desde 1976 que o RAR prevê a possibilidade de serem criadas subcomissões (cf. artigo 43.º).

Quanto à presidência da comissão de finanças, a mesma foi, por regra, assumida pelo maior partido político da oposição, a quem compete convocar as reuniões, por iniciativa própria ou a solicitação da comissão, fixar a ordem do dia e dirigir os trabalhos. Por regra, a comissão funciona com a presença de mais de metade dos seus membros (quórum constitutivo) e as deliberações são tomadas por maioria<sup>346</sup>.

### **1.3. Poderes da Comissão Parlamentar**

#### **1.3.1. A relação da Comissão com o Governo**

A relação da comissão de finanças com o Governo deve colocar-se em dois planos distintos:

- No plano da informação que aquele órgão lhe deve facultar sobre a execução orçamental e sobre a CGE em especial;
- No plano dos poderes de que dispõe sobre o Governo.

No que respeita à prestação de informação, foi precisamente em 1991, com a aprovação da Lei n.º 6/91, 20 de fevereiro (terceira lei de enquadramento orçamental), que a CGE passou a ter estrutura e conteúdo definido na lei em termos idênticos ao do Orçamento do Estado, incluindo um relatório do ministro das finanças sobre os resultados da execução orçamental.

Em complemento, o legislador impôs que o Governo fizesse acompanhar a CGE de todos os elementos explicativos e justificativos do orçamento executado, incluindo despesas de investimento, despesas excecionais e relação nominal dos beneficiários dos avales do Estado.

Até então, recorde-se, a estrutura e conteúdo da CGE não havia permitido que se procedesse à sua análise e verificação. A este propósito, vale a pena recordar as palavras de Águedo de Oliveira quando afirmou que *“Os processos da Conta compõem-se, anualmente, de 24 volumes, têm atingido, desde 5:605 páginas a 7:708, aumentando sempre. Embora as dimensões sejam variáveis, já deitaram peso como 68 quilos e alturas como 1m e 31 cm. Estes trabalhos atrasam um pouco, não só pela enormidade de meios*

---

<sup>346</sup> Veja-se, a título de exemplo, o artigo 8.º do Regimento da Comissão de Economia, Finanças e Plano da VI Legislatura, aprovado a 8 de janeiro de 1992.

*empregados, mas porque a secção respetiva dispõe de pessoal reduzido para tão descompassada tarefa e a técnica empregada talvez seja demasiado meticulosa e profunda.”.* Perante tal dimensão e complexidade, apesar de o Governo, desde 1938, vir organizando a CGE, a única decisão possível da Assembleia Nacional era proceder ao seu arquivamento<sup>347 348</sup>.

Significa que, somente a partir de 1991, a CGE passou a ser organizada de acordo com uma estrutura e conteúdo que tornasse possível a sua apreciação parlamentar.

Para além da conta anual, a Lei estabeleceu a obrigação de o Governo enviar ao Parlamento informação durante a execução orçamental. Assim dispunha, recorde-se, o artigo 23.º da Lei 6/91, nos seguintes termos:

**“Artigo 23.º**

***Informações a prestar à Assembleia da República***

*1 - O Governo deve informar trimestralmente a Assembleia da República acerca do montante, condições, entidades financiadoras e utilização de todos os empréstimos contraídos, bem como acerca do montante, condições e entidades beneficiárias de empréstimos e outras operações ativas concedidas pelo Governo.*

*2 - O Governo deve enviar regularmente à Assembleia da República os balancetes trimestrais relativos à execução orçamental elaborados pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública.”.*

Desta informação devia ainda constar as alterações orçamentais efetuadas pelo Governo durante o ano económico<sup>349</sup>.

Seguindo a mesma linha de orientação, a LEO/2001, que se lhe seguiu, veio reforçar o conteúdo informativo constante da CGE, impondo a apresentação de relatórios sobre matérias específicas, bem como a informação a prestar pelo Governo ao longo do ano

---

<sup>347</sup> A. ÁGUEDO DE OLIVEIRA, *“O Problema Constitucional da Conta Geral do Estado: discurso proferido na sessão de 19 de março de 1948*, Lisboa, 1948, pág. 17.

<sup>348</sup> Sublinhado nosso.

<sup>349</sup> Esta mesma informação deve ser enviada ao Tribunal de Contas. Observe-se o disposto nos n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril, que estabelece o seguinte: *“2 - A Direcção-Geral da Contabilidade Pública deve enviar à Assembleia da República, até ao último dia do mês seguinte ao final de cada trimestre, uma relação das alterações orçamentais autorizadas no período imediatamente anterior, com exceção das respeitantes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. 3 - A Direcção-Geral da Contabilidade Pública e os serviços e fundos autónomos devem remeter ao Tribunal de Contas, dentro dos prazos referidos no número anterior, uma relação das alterações orçamentais entretanto autorizadas.”.*

económico. Para além do que vimos a propósito da evolução registada ao nível do conteúdo da CGE (Parte II, Capítulo I, Ponto 3), esta Lei veio clarificar o dever de informação, nos seguintes termos:

“Artigo 56.º

### **Controlo político**

(...)

*3 – O Governo envia tempestivamente à Assembleia da República todos os elementos informativos necessários para a habilitar a acompanhar e controlar, de modo efetivo, a execução do Orçamento do Estado, designadamente relatórios sobre:*

- a) A execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social;*
- b) A execução do orçamento consolidado das instituições do sector público administrativo;*
- c) As alterações orçamentais aprovadas pelo Governo;*
- d) As operações de gestão da dívida pública, o recurso ao crédito público e as condições específicas dos empréstimos públicos celebrados nos termos previstos na Lei do Orçamento do Estado e da legislação relativa à emissão e gestão da dívida pública;*
- e) Os empréstimos concedidos e outras operações ativas de crédito realizadas nos termos previstos na Lei do Orçamento do Estado;*
- f) As garantias pessoais concedidas pelo Estado nos termos previstos na Lei do Orçamento do Estado e na legislação aplicável, incluindo a relação nominal dos beneficiários dos avales e fianças concedidas pelo Estado, com explicitação individual dos respetivos valores, bem como do montante global em vigor;*
- g) Os fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia.”.*

Os elementos informativos a que se refere a alínea *a)* são enviados mensalmente e os restantes trimestralmente<sup>350</sup>.

No que respeita aos poderes de que dispõe sobre o Governo, desde o RAR de 1976 que a comissão de finanças, à semelhança das demais comissões parlamentares, dispõe dos seguintes poderes:

- Verificar o cumprimento das leis e resoluções adotadas pela Assembleia da República (alínea *e)* do artigo 47.º);
- Suscitar a participação do Governo nos trabalhos da Comissão;

---

<sup>350</sup> Nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 56.º.

- Solicitar a colaboração de funcionários de departamentos governamentais, dirigentes e técnicos de quaisquer entidades públicas<sup>351</sup>;
- Realizar todas e quaisquer diligências que se afigurem necessárias ao bom exercício das suas funções (informações, pareceres, depoimentos, requisitar ou propor a contratação de especialistas, efetuar missões de informação ou de estudo)<sup>352</sup>.

Na revisão do RAR em 1985 consagrou-se o direito de qualquer comissão parlamentar, onde naturalmente se inclui a comissão de finanças, suscitar a audição do Governo sobre assuntos de interesse público (artigo 11.º).

A partir de 2001, com a aprovação da nova LEO/2001, o Governo passou a ter de programar e apresentar à Assembleia da República as auditorias que deverá promover, de modo a assegurar que, pelo menos de 8 em 8 anos, os organismos que integram o perímetro orçamental<sup>353</sup> sejam objeto de auditoria externa, com o objetivo de avaliar a sua missão e objetivos, bem como a economia, eficiência e eficácia da despesa correspondente. O mesmo se prevê em relação aos organismos que fiscalizam internamente a execução orçamental, para efeitos de verificação do cumprimento das suas obrigações e eficácia, pelo menos de 6 em 6 anos<sup>354</sup>.

Em acréscimo, a “*Assembleia da República determinará em cada ano ao Governo duas auditorias suplementares*”. Os resultados das auditorias devem ser enviados à Assembleia da República no prazo de um ano, prorrogável até 18 meses, por razões devidamente justificadas, podendo a Assembleia dirigir recomendações, às quais o Governo deverá dar resposta no prazo de 60 dias<sup>355</sup>.

Para perceber como, na prática, a Comissão se relacionou com o Governo durante o período em referência (1991-2007), procedemos à análise da documentação constante do arquivo da Comissão e verificámos o seguinte:

---

<sup>351</sup> Cf. artigo 113.º

<sup>352</sup> Cf. artigo 114.º

<sup>353</sup> Ou seja, das entidades subordinadas ao OE e à disciplina orçamental: a administração central (da qual faz parte todos os serviços e organismos que não revistam a forma e designação de empresa, fundação ou associação), e a segurança social. Mais tarde, na revisão que esta Lei sofreu em 2011, foram também incluídas no perímetro orçamental as Entidades Públicas Reclassificadas (cf. artigos 2.º e 5.º da LEO/2001).

<sup>354</sup> Cf. artigo 58.º, n.ºs 1 a 3. Atualmente previsto no artigo 71.º da LEO/2015.

<sup>355</sup> Cf. artigo 58.º, n.ºs 4 e 5. Atualmente previsto no artigo 71.º da LEO/2015.

## VI LEGISLATURA

20-10-1992	SE Adjunta do Orçamento	Apreciação parlamentar da CGE
10-12-1992	Ministro do Planeamento e Administração do Território/SE do Desenvolvimento Regional	Tratado de Maastricht e Cimeira de Edimburgo
10-12-1995	Presidente e representantes da Bolsa de Valores do Porto	Bolsa de Valores do Porto
11-06-96	Pedido de informação solicitado pelo Deputado Mário Lino	Distribuição regional de programas comunitários

## VII LEGISLATURA

05-11-96	Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território	Distribuição regional de programas comunitários
04-06-96	Ministro da Economia	Torralta, Fábrica Renault e outros
16-01-98	Ministro da Economia e Administração da AUTODRIL	Sobre a situação da AUTODRIL – Sociedade do Autódromo do Estoril, SA
10-02-97	Administração da PT, Instituto das Comunicações, Direção-Geral do Comércio, DECO	Regime de preços da PT, SA
04-02-98	Ministro da Economia	Continuação da sessão da 16-01-98

## VIII LEGISLATURA

Temas	Entidades	Documentos
<b>Gestão Financeira do Estado</b>	Presidente do Tribunal de Contas	Relatório de Auditoria sobre a gestão financeira do Estado.
<b>LUSOPONTE</b>	SE das Obras Públicas /SE do Tesouro e Finanças	Acordo Global do Estado Português e a Lusoponte
<b>PARTEST/PARPÚBLICA</b>	Ministro das Finanças	Gestão do Estado da PARTEST/PARPÚBLICA e o Plano Mateus
<b>Despesa Fiscal</b>	Ministro das Finanças/ Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais	Perdão fiscal à Banca
<b>SCUT'S</b>	Ministro do Equipamento Social	Encargos
<b>TAP</b>	Ministro do Equipamento Social	Gestão

**IX LEGISLATURA**

<b>Temas</b>	<b>Entidades</b>	<b>Documentos</b>
<b>Agência Portuguesa de Investimento e Diplomacia Económica</b>	Ministro da Economia da União Europeia	
<b>Benefícios Fiscais</b>	SE dos Assuntos Fiscais	Benefícios fiscais à SGPS <sup>356</sup>
<b>Cartões de Pagamento</b>	UNICRE, Associação de Hotéis de Portugal AREP, ANAREC	
<b>Competências e atribuições da Autoridade da Concorrência</b>	Presidente da Autoridade da Concorrência	
<b>Conferência OMC<sup>357</sup></b>	Ministro da Economia e Ministro da Agricultura	
<b>Deslocalização de Empresas</b>	Ministro da Economia	
<b>Dívidas fiscais e à Segurança Social</b>	Ministro das Finanças	
<b>Entidades reguladoras e supervisores da Economia</b>	Presidente da Comissão de Mercados dos Valores Mobiliários	
<b>GALP Matosinhos</b>	Ministro das Atividades Económicas e do Trabalho	
<b>Governança Económica da União Europeia</b>	Ernâni Lopes e líderes dos grupos parlamentares	
<b>Inovação - uma nova atitude</b>	Audição pública	
<b>MIBEL<sup>358</sup></b>	Ministro das Atividades Económicas e do Trabalho/Presidente da ERSE	Mercado ibérico da eletricidade
<b>MIBEL</b>	Ministro da Economia/Presidente da ERSE	Acordo para a criação do mercado ibérico
<b>IRC</b>	Ministra das Finanças e outros	Pagamentos especiais
<b>Parecer sobre GOP<sup>359</sup></b>	Presidente do Conselho Económico e Social	
<b>Política Energética</b>	o Ministro da Economia	
<b>Preços dos Combustíveis</b>	Autoridade da Concorrência e outros	
<b>PRIME Jovem</b>	Ministro da Economia	
<b>Privatização de Empresas</b>	Ministro da Economia	Privatização do setor
<b>Supervisão e distribuição de créditos</b>	Governador do Banco de Portugal	
<b>Terrenos da Falagueira</b>	Ministra das Finanças e outros	
<b>Revisão orçamental</b>	Ministra das Finanças	Sustentabilidade das contas nacionais

Apesar de algumas destas audições se relacionarem com a política orçamental (v.g. distribuição regional de programas comunitários, benefícios fiscais, privatização de empresas públicas), somente uma vez, em todas as legislaturas em análise, a comissão procedeu à audição da Secretária de Estado do Orçamento sobre CGE e da Ministra das

<sup>356</sup> Sociedade Gestora das Participações do Estado.

<sup>357</sup> Organização Mundial do Comércio.

<sup>358</sup> Mercado Ibérico de Eletricidade.

<sup>359</sup> Grandes Opções do Plano.

Finanças sobre sustentabilidade das contas nacionais, esta última no âmbito de um processo de revisão orçamental. De referir que, na sequência desta audição, o Ministério das Finanças enviou à comissão parlamentar um relatório sobre “Política Sustentável, de Estabilidade e Controlo da Despesa Pública”.

Significa, em suma, pelo escasso número de audições de que há registo, que o essencial da atividade de fiscalização orçamental a cargo da Comissão se desenvolveu em torno da informação que lhe foi enviada pelo Governo.

### **1.3.2. A relação da Comissão com o Tribunal de Contas**

A relação do Tribunal de Contas com o Parlamento é assegurada pela comissão de finanças. É em comissão que se promove a audição do Presidente e demais Juizes Conselheiros, se solicitam auditorias, pareceres, informações técnicas ou relatórios intercalares sobre a execução do Orçamento do Estado. Por sua vez, a comissão de finanças é a destinatária principal dos relatórios finais das auditorias que, por sua iniciativa, o Tribunal de Contas realize. Conforme já demonstrámos, desde 1989, com a adoção da Lei n.º 86/89, de 8 de setembro, que esta relação de cooperação se encontra regulamentada.

Coo vimos, a Lei do Tribunal, aprovada em 1997, veio reforçar formalmente esta colaboração, prevendo, nomeadamente, a possibilidade de o Parlamento solicitar ao Tribunal a elaboração de pareceres sobre projetos legislativos com relevância financeira, a comunicação de informações, relatórios e pareceres, incluindo relatórios intercalares sobre a execução orçamental.

Analisados os Relatórios de Atividades do Tribunal de 1991 a 2007, constatámos que, até 1999, nenhuma interação existiu entre estes dois órgãos. Significa que, durante este período, não lhe foram solicitadas auditorias ou pedidos relatórios intercalares, informações ou esclarecimentos. Constatámos, ainda, que, somente a partir de 2003, o Tribunal passou a deslocar-se ao Parlamento para fazer uma apresentação das principais conclusões e recomendações constantes do parecer sobre a CGE<sup>360</sup>.

---

<sup>360</sup> No caso concreto, tratou-se de apresentar o parecer sobre a CGE/2001.

Curiosamente, registámos interações entre o Tribunal e o Governo. Em 1996, pela primeira vez, o Governo solicitou ao Tribunal a realização de duas auditorias<sup>361</sup> e nos dois anos seguintes (1997 e 1998) desenvolveram, em conjunto, alguns trabalhos de particular relevância, de que se destaca a criação de um grupo de trabalho para o acompanhamento da execução das recomendações formuladas pelo Tribunal<sup>362</sup>.

Quanto ao Parlamento, o Relatório de Atividades e Contas do Tribunal relativo a 1999 relata a existência dos primeiros contactos, referindo-se que o Presidente do Tribunal se deslocou à Assembleia para intervir em várias comissões especializadas. Além disso, foi solicitado ao Tribunal, pela primeira vez, um parecer sobre um projeto legislativo de natureza financeira. Na parte que ora nos interessa, releva uma única reunião do Presidente do Tribunal com a Comissão de Economia, Finanças e Plano (CEFP) para discussão do tema “Ação jurisdicional do Tribunal de Contas na avaliação da gestão financeira do Estado”<sup>363</sup>.

Em matéria de projetos legislativos, o Tribunal emitiu um parecer, a pedido da Assembleia da República, sobre o projeto de lei que visava o alargamento da capacidade de fiscalização do exercício da função acionista do Estado<sup>364</sup>.

No que se refere especificamente ao controlo da execução orçamental, o Tribunal veio sublinhar que a colaboração entre as duas instituições poderia ser mais frutuosa, *cujos relatórios intercalares podem ser solicitados pela Assembleia da República. Todavia, por razões que transcendem o Tribunal e que passam pelo acesso on line à informação sobre a execução orçamental, tal ainda não pode ser realizado em 1999. Nesta área seria desejável o estreitamento da colaboração do Tribunal com a Assembleia*

---

<sup>361</sup> Uma ao Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu e ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, no contexto do Fundo Social Europeu, e outra ao Serviço Nacional de Saúde. Ambas foram concluídas já durante o ano de 1997 (Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 1996, Lisboa, 1997, pág. 20).

<sup>362</sup> Para além deste, refira-se, em 1997, a elaboração do projeto de instruções para a organização das contas das Caixas do Tesouro, a criação da Estrutura de Missão para a elaboração e organização do Plano Oficial de Contabilidade Pública, o grupo de trabalho sobre o acesso à base de dados da contabilidade pública e a sindicância ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 1997, Lisboa, 1998, págs. 23 e 24).

<sup>363</sup> Vd. Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 1999, Lisboa, 2000, pág. 10. Para além desta apenas teve lugar mais uma, mas que não teve especificamente que ver com a execução orçamental ou com a CGE. Referimo-nos, em concreto, à reunião do Presidente do Tribunal com a Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar para discussão de aspetos relativos às denúncias de corrupção na Junta Autónoma das Estradas.

<sup>364</sup> *Idem*, pág. 25.

*da República desenvolvendo na prática as potencialidades do quadro normativo vigente. Aliás, este é o regime generalizado dos Estados democráticos, designadamente da União Europeia*”<sup>365</sup>.

Para efeitos de emissão do Parecer sobre a CGE, todos os trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal foram sempre da sua iniciativa. A título de exemplo, sobre a execução orçamental de 1999, o Tribunal realizou um total de 39 ações de controlo, entre as quais a realização de 6 auditorias<sup>366</sup> e um conjunto vasto de outras ações externas<sup>367</sup> e internas<sup>368</sup>.

No Relatório de Atividades do Tribunal relativo ao ano de 2000, faz-se menção à intenção de intensificar a colaboração com a Assembleia da República, tendo-se realizado um encontro entre o Tribunal e a Comissão de Economia e Finanças (CEF) com esse propósito<sup>369</sup>.

Considerando a possibilidade de o Parlamento poder vir a solicitar ao Tribunal a produção de relatórios intercalares sobre a execução orçamental, o que mais uma vez não se concretizou, previu-se e programou-se, pela primeira vez, uma ação de levantamento do sistema de execução orçamental (na vertente da despesa), com o objetivo de avaliar a fiabilidade dos dados transmitidos ao Tribunal<sup>370</sup>.

No âmbito da elaboração do parecer sobre a CGE<sup>371</sup>, o Tribunal realizou, por sua iniciativa, 15 auditorias (6 orientadas, 5 de sistemas, 3 de projeto/programa e 1

---

<sup>365</sup> *Ibidem*, pág. 3.

<sup>366</sup> 4 Auditorias à concessão de apoios no âmbito do PIDDAC: Apoio à Melhoria e Valorização dos Produtos da Pesca, Melhoria do Impacto Ambiental dos Transportes Públicos Rodoviários, Medidas Complementares da Reforma da Política Agrícola Comum, Apoio à Marinha de Comércio Nacional; 2 Auditorias à DGCI sobre benefícios fiscais concedidos ao abrigo do EBF e execuções fiscais. (pág. 42).

<sup>367</sup> Às despesas excecionais processadas pela Direcção-Geral do Tesouro, aos encargos da dívida pública, à aplicação do produto dos empréstimos públicos, ao balanço da tesouraria, ao património financeiro do Instituto do Emprego e Formação Profissional, da DGT e do IGCP (FRDP), à avaliação da execução global do PIDDAC, à execução global dos fluxos financeiros da UE no âmbito do QCA II (pág. 42).

<sup>368</sup> Internamente o Tribunal procedeu à análise global do orçamento da despesa e das alterações orçamentais e do movimento da dívida Pública, do património financeiro dos serviços do ministério das finanças e dos fundos e serviços autónomos, à informação remetida pela DGO, DGAIEC, DGCI e DGT no âmbito da receita orçamental, da contabilidade do tesouro, dos benefícios fiscais e das operações de tesouraria, da execução do orçamento da receita e das estimativas relativas a benefícios fiscais, das operações de encerramento da CGE e da execução do orçamento da Segurança Social (pág. 43).

<sup>369</sup> Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas relativo 2000, Lisboa, 2001, págs. 7 e 54.

<sup>370</sup> *Idem*, pág. 5.

<sup>371</sup> No caso concreto da CGE/98.

financeira), sobre os mais diversos domínios relativos à execução orçamental<sup>372</sup>, para além de outras ações específicas<sup>373</sup>. Refira-se, uma vez mais, que todas as ações de fiscalização orçamental foram realizadas por iniciativa do Tribunal.

Durante o ano de 2001 o Tribunal desenvolveu a sua atividade de fiscalização orçamental nos mesmos termos em que o vinha fazendo, destacando-se, uma vez mais, a ausência de pedidos de auditoria ou outras ações ao Tribunal por parte do Parlamento.

No ano de 2002 o Tribunal voltou a tentar estreitar as suas relações com o Parlamento, através da Comissão de Execução Orçamental (CEO). Para o efeito, o Presidente do Tribunal participou na primeira reunião desta Comissão, na qual apresentou uma síntese do enquadramento legal relativo à colaboração entre as duas instituições em matéria de acompanhamento e controlo orçamental, destacando-se, de entre outros itens apresentados, a perspetiva futura de controlo e acompanhamento da execução orçamental pelas Instituições Superiores de Controlo Financeiro<sup>374</sup>.

Na sequência desta reunião, o Tribunal recebeu nas suas instalações o Presidente e os membros da CEO, realizando-se um encontro com Magistrados e dirigentes do Tribunal, com o objetivo de propiciar à CEO conhecimentos sobre as condições de trabalho do Tribunal de Contas, o quadro normativo das suas competências e funcionamento, incluindo as potencialidades de colaboração entre o Tribunal de Contas e a Assembleia da República, com vista a uma eficaz fiscalização da execução do Orçamento do Estado<sup>375</sup>.

---

<sup>372</sup> Programas PIDDAC: Sistema de Apoios a Jovens Empresários; Programa Modernização do Comércio – PROCOM; Promoção do Livro – IPLB; despesas excecionais processadas pela Direção-Geral do Tesouro; dívida garantida; operações de gestão da dívida pública; assunção de passivos e regularização de responsabilidades; aplicação do produto dos empréstimos; acompanhamento da execução do contrato de cessão de créditos públicos sobre a Torralta; controlo interno dos serviços de administração do imposto sobre o rendimento; controlo interno da Alfândega do Jardim do Tabaco; reembolsos do IVA; benefícios fiscais concedidos em sede de contas poupança habitação; benefícios fiscais concedidos ao abrigo do art.º 49-A do EBF; contabilidade do Tesouro (pág. 34).

<sup>373</sup> Em concreto, 3 ações de verificação externa e 25 de análise interna referentes, fundamentalmente, à verificação/controlo do património financeiro; análise interna de alterações orçamentais; PIDDAC global; despesa global; património financeiro; dívida pública e encargos com a dívida; fluxos financeiros entre o OE e o SPE e a União Europeia; informação remetida pelas DGO, DGCI, DGT, DGAIEC no âmbito da receita orçamental, da contabilidade do Tesouro, dos benefícios fiscais e das operações de tesouraria; operações de encerramento da CGE (pág.35).

<sup>374</sup> Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 2002, Lisboa, 2003, pág. 47.

<sup>375</sup> *Idem*, pág. 48.

Com o objetivo de reforçar essa colaboração, a pedido do Presidente da CEO, foi aprovada a Resolução n.º 4/02, de 10 de outubro, relativa aos “Procedimentos de Cooperação com a Comissão de Execução Orçamental”, com vista à criação de canais mais diretos de informação entre ambos. Neste sentido, a referida Resolução identifica o Presidente do Tribunal como interlocutor privilegiado junto da CEO, indicando que os pedidos de informação ou esclarecimento relativos a Relatórios e Pareceres deverão ser encaminhados para o Juiz Conselheiro Relator, responsável funcional pelo domínio de auditoria envolvido. Para tal, foi enviada à CEO uma lista dos Relatórios e Pareceres aprovados desde 2000, com a indicação respetivos Juízes Conselheiros Relatores.

A mesma Resolução veio prever, ainda, a realização de uma reunião anual dos deputados da CEO e dos Juízes Conselheiros do Tribunal, para um balanço da cooperação concretizada no ano anterior e perspetivar os termos em que tal cooperação poderá ser aprofundada.

No mesmo sentido, também a pedido do Presidente da CEO, foi aprovada resolução idêntica para regular as relações da CEO com a 1ª Secção do Tribunal<sup>376</sup>.

Por fim, uma vez mais, as ações de fiscalização orçamental realizadas pelo Tribunal foram da sua exclusiva iniciativa.

Em 2003, a cooperação com a Assembleia da República, em especial com a Comissão de Execução Orçamental (CEO), continuou a desenvolver-se através de informação técnica prestada pelo Tribunal, a pedido da CEO<sup>377</sup>. Pela primeira vez, o Parecer sobre a CGE<sup>378</sup> foi apresentado na CEO, pelo Presidente do Tribunal e pelos quatro Juízes Conselheiros relatores do Parecer, esclarecendo-se as questões suscitadas pelos deputados da Comissão, tendo sido manifestado o desejo de dar continuidade a este procedimento<sup>379</sup>.

Registe-se, ainda, que, no decurso deste mesmo ano, por várias vezes, a Assembleia da República, em Plenário ou em comissão, especialmente nas Comissões Parlamentares

---

<sup>376</sup> *Ibidem*.

<sup>377</sup> A CEO solicitou documentação relativa à dívida pública do 3.º trimestre de 2002; documentação relativa ao acompanhamento da execução orçamental; cópia do parecer e relatório sobre a CGE de 2001 e parecer e relatório sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2001. Foi também remetido o estudo feito pelo Tribunal sobre a Lei do OE para 2003 (Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 2003, Lisboa, 2004, pág. 14).

<sup>378</sup> Relativa ao ano de 2001.

<sup>379</sup> Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 2003, Lisboa, 2004, pág. 14.

de Economia e Finanças e de Execução Orçamental, se debruçou sobre relatórios e outros documentos do Tribunal de Contas, de que se destaca:

- O relatório da auditoria de gestão à RTP, SA;
- O relatório de auditoria à situação financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS);
- O relatório de auditoria ao Departamento de Cobranças da DGCI, no âmbito do IVA;
- Procedimentos sobre Relatórios de Auditorias;
- O relatório relativo ao desenvolvimento e gestão do acesso a bases de dados da DGT, DGO, DGP e DGDR, relativas ao PIDDAC e fundos estruturais.

Para além disso, foram ainda remetidos ao Presidente da Assembleia da República, e a algumas das suas comissões, outros tantos relatórios<sup>380</sup>.

Em 2004, pela primeira vez, a Assembleia solicitou ao Tribunal a realização de uma auditoria ao sistema de controlo interno do Serviço Nacional de Saúde. Foi ainda solicitado ao Tribunal, por um grupo de deputados da Assembleia da República, uma auditoria às unidades hospitalares que tinham passado a revestir natureza empresarial.

Para além disso, deve registar-se que, no decurso do ano, por várias vezes, a Assembleia da República, em Plenário ou em Comissão, se debruçou sobre vários relatórios e outros documentos produzidos pelo Tribunal de Contas<sup>381</sup>. Neste domínio,

---

<sup>380</sup>Sistema de Controlo Interno da execução do orçamento da segurança social; Concessão da BRISA – Autoestradas de Portugal, SA; Concessões Rodoviárias em Regime de Portagem – SCUT; Programa Operacional da Saúde – QCA-III; Eixo Prioritário 3 do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT); Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social; Benefícios Fiscais ao Investimento de Natureza Contratual (artº. 39º do EBF); Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito da contabilidade do tesouro – ano 2001; Apoios Concedidos pelo Instituto Nacional do Desporto (IND) a Federações Desportivas – ano 2001; Projeto do PIDDAC Construções e Apetrechamento de Hospitais – Hospital Distrital de Tomar; Eixo Prioritário 3 do Programa Operacional da Região do Algarve (PROALGARVE) – QCA III; Análise dos Mecanismos de Suporte e Sistemas de Contabilização dos Fluxos Financeiros Comunitários, no Âmbito do PO Ambiente do QCA III; Remuneração dos Gestores Públicos e Práticas de Bom Governo das Sociedades Públicas; Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento no âmbito da Receita em Execução Fiscal; Eixo Prioritário 3 do Programa Operacional da Região do Alentejo (POR Alentejo); LEIRISPOR – Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, exercício de 2001; Relatório Global – Análise Comparativa HDS – HNSR – HSS; Auditoria ao Projeto do Programa PIDDAC CONSTRUÇÃO IP3 – Vila Verde da Raia – Figueira da Foz; e ENATUR (Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 2003, Lisboa, 2004, pág. 15).

<sup>381</sup> Foi o caso da auditoria ao Sistemas de Gestão do Eixo Prioritário 3 do Programa Operacional Regional do Norte – Quadro Comunitário de Apoio III; da auditoria às despesas administrativas com os controlos do

destaca-se a remessa, pela primeira vez, à Comissão de Execução Orçamental, do relatório de “Acompanhamento de Execução do Orçamento da Segurança Social” (1.º semestre de 2004), o qual deu início à emissão periódica de relatórios intercalares sobre a execução do orçamento da Sistema de Segurança Social<sup>382</sup>. No ano seguinte, esta prática estendeu-se a toda a execução orçamental. Assim, durante o ano de 2005, foram também enviados à Assembleia da República dois relatórios de acompanhamento da execução orçamental e quatro de acompanhamento da execução do orçamento da Segurança Social<sup>383</sup>.

Em 2006, a Assembleia da República solicitou ao Tribunal uma auditoria operacional à Inspeção-Geral da Ciência, Inovação e Ensino Superior aos anos de 2004 e 2005, com o objetivo de comparar e avaliar a evolução dos indicadores de eficácia e eficiência. Além disso, durante o ano, o Tribunal remeteu 4 relatórios de acompanhamento da execução orçamental e 5 de acompanhamento da execução do orçamento da Segurança Social<sup>384</sup>.

O mesmo veio a verificar-se em 2007, destacando-se o pedido de auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social (SCISS) e a audição parlamentar para apreciação da Auditoria Operacional à Inspeção-Geral da Ciência, Inovação e Ensino Superior na Comissão de Orçamento e Finanças<sup>385</sup>.

### **1.3.3. A relação entre a Comissão e o Plenário**

O Plenário é o órgão que debate e vota a CGE. Para esse efeito, a Comissão procede previamente à análise da CGE, juntamente com o parecer do Tribunal de Contas, com o objetivo de informar o Plenário sobre os aspetos mais relevantes da execução orçamental patentes na CGE e verificar se está, ou não, em condições de ser discutida e votada. Neste

---

FEOGA – Garantia, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC); da auditoria ao Metropolitano de Lisboa, EP; da auditoria à Situação do Sector Empresarial do Estado no período de 1999 a 2001; da auditoria ao Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da Direcção-Geral do Tesouro, da DGDR e do IGFSE relativas ao FSE e da auditoria à situação financeira do SNS (Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 2004, Lisboa, 2005, pág. 16).

<sup>382</sup> *Idem*.

<sup>383</sup> Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 2005, Lisboa, 2006, pág. 14.

<sup>384</sup> Relatório de Atividade e Contas do Tribunal de Contas 2006, Lisboa, 2007, pág. 57.

<sup>385</sup> Relatório de Atividades e Contas do Tribunal de Contas 2007, Lisboa, 2008, pág. 42.

âmbito, a Comissão pode sugerir ao Plenário a adoção de quaisquer medidas consideradas pertinentes, faculdade que lhe assiste, recorde-se, deste a versão do RAR de 1976<sup>386</sup>.

Por sua vez, o Plenário poderá não aprovar a CGE, se não estiver devidamente instruída com informação clara e credível, ou se nela forem identificadas situações suscetíveis de constituir infração financeira ou criminal. Neste caso, assiste-lhe o poder de enviar a CGE ao Ministério Público para, juntamente com o Parecer do Tribunal de Contas, averiguar as infrações evidenciadas naquele Parecer. A par disso, pode responsabilizar politicamente o Governo (moção de censura)<sup>387</sup>.

Em suma, durante o período em análise (1991-2007), observámos o seguinte:

- Apenas numa única CGE foi observado o respetivo prazo legal para apreciação e votação (CGE/89), graças ao trabalho desenvolvido por uma subcomissão de contas públicas;
- A apreciação e votação conjunta de contas até 1995<sup>388</sup>;
- A entrega do Parecer do Tribunal no limite do prazo para apreciação e votação das CGE, justificada com a falta de meios próprios (técnicos e humanos) e informação atempada por parte do Governo;
- Significativos desfasamentos temporais entre a execução orçamental e a apreciação da respetiva CGE;
- Identificação de irregularidades e ilegalidades várias em todos os pareceres do Tribunal, sem quaisquer consequências.

Perante a factualidade descrita, a comissão de finanças, no respetivo relatório, sempre fez menção ao teor dos pareceres do Tribunal, sublinhando as situações ilegais e irregularidades identificadas e o seu impacto ao nível da análise dos resultados orçamentais. Ainda assim, limitou-se a submeter as CGE à apreciação do Plenário. Somente em 2002, no âmbito da apreciação da CGE/99, a Comissão de Execução Orçamental<sup>389</sup> tomou posição sobre o assunto, propondo ao Plenário que instasse o Governo a adotar medidas até ao fim da legislatura (2005).

---

<sup>386</sup> Cf. artigo 114.º.

<sup>387</sup> Cf. artigo 68.º/5 da LEO/2015.

<sup>388</sup> As contas relativas aos anos 1990 a 1993 foram apreciadas e votadas conjuntamente, assim como as contas relativas a 1994 e 1995.

<sup>389</sup> Nesta Legislatura (2002-2005) a responsabilidade pela apreciação das contas esteve a cargo da Comissão de Execução Orçamental.

Perante a inércia do Plenário, em 2004, no âmbito da apreciação da CGE/2002, esta mesma comissão voltou a tomar posição. Em conformidade, os deputados do PSD que dela faziam parte apresentaram uma proposta de resolução, à qual se juntaram os deputados do PS, que veio a ser aprovada, em Plenário, no início da Legislatura seguinte (Resolução n.º 41/2005).

As contas seguintes (2003, 2004 e 2005) vieram a ser aprovadas conjuntamente e de forma tardia, porque o Tribunal de Contas se recusou a emitir parecer sobre resultados provisórios quanto à execução do orçamento da segurança social.

Apesar da situação e de o Tribunal, em sede de parecer, se ter dirigido diretamente à Assembleia da República, recomendando que adotasse as diligências necessárias para promover a cessação das irregularidades e ilegalidades há muito assinaladas, a comissão de finanças, não deixando de concordar com o Tribunal, considerou estarem reunidas as condições para as CGE serem votadas em Plenário, reservando, sublinhe-se, cada grupo parlamentar nela representado, a sua posição final para o debate a ter lugar na respetiva na sessão plenária. De referir que, desde então e até à atualidade, esta tem sido a posição da comissão de finanças.

## **2. A capacidade da Comissão Parlamentar especializada**

### **2.1. Recursos humanos**

Em cumprimento do disposto na Constituição da República, a composição da comissão de finanças, à semelhança das demais comissões parlamentares, é definida em Plenário, mediante indicação dos grupos parlamentares, devendo garantir-se a representatividade de todos os partidos políticos com assento parlamentar e a repartição das respetivas presidências em função do número de deputados.

Ao longo do período em referência, o regime de composição da Comissão sofreu alguns ajustamentos, de que se destaca:

- Até à revisão do RAR em 1993, o número de deputados de cada comissão parlamentar não podia ser inferior a 10 e superior a 30. A partir de então, o número de membros passou a ser fixado em Plenário, sob proposta do Presidente

da Assembleia, ouvida a Conferência, sem existir qualquer limitação quanto ao número de membros;

- Até 2007, os deputados podiam integrar 2 comissões permanentes como membros efetivos e ser designados como suplentes, sem limite e a qualquer altura da legislatura. O RAR de 2007 veio reduzir a participação dos deputados para uma comissão parlamentar, quer como membros efetivos quer como suplentes.

Ao longo das várias legislaturas abrangidas por este período<sup>390</sup>, o número de membros da Comissão não foi igual, mas manteve-se idêntico com algumas nuances assinaláveis.

Assim, em resultado da alteração ao RAR em 1993, que teve lugar no decurso da VI Legislatura, a Comissão teve diferentes composições. Até março de 1993 por ela passou um total de 31 deputados, dos quais 7 marcaram presença provisória<sup>391</sup>. Após a revisão do RAR, por ela passaram 44 deputados, dos quais 19 apenas se mantiveram por certo período<sup>392</sup>.

Na VII Legislatura a Comissão conheceu 56 deputados efetivos, sendo que apenas 20 cumpriram, praticamente na íntegra, a Legislatura<sup>393</sup>.

Na VIII Legislatura a Comissão teve 43 deputados efetivos, sendo que apenas 23 cumpriram a Legislatura<sup>394</sup>.

Na IX Legislatura, por proposta do Presidente da Assembleia da República<sup>395</sup>, foi criada, a par da comissão de economia e finanças, a comissão parlamentar de execução orçamental, que assumiu a responsabilidade de analisar a CGE. Na reunião da Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares, procedeu-se à distribuição das presidências das comissões conforme as regras estabelecidas no RAR, tendo a

---

<sup>390</sup> Referimo-nos às VI, VII, VIII, IX e X Legislaturas.

<sup>391</sup> Referimo-nos a seis deputados do PSD e dois deputados do PS que marcaram presença apenas durante certo tempo.

<sup>392</sup> Referimo-nos a 9 deputados do PSD, 7 deputados do PS e 3 (e únicos) deputados do CDS-PP.

<sup>393</sup> 18 deputados do PS, 10 do PSD e 7 do CDS-PP integraram a comissão por períodos limitados.

<sup>394</sup> 12 deputados do PS, 3 do PSD, 3 do CDS-PP, 2 do PCP e os 2 do BE. No caso destes dois últimos grupos parlamentares, os 2 deputados em questão substituíram-se, assegurando a presença sempre de 1 membro.

<sup>395</sup> Sendo uma Legislatura em que o maior grupo parlamentar era o grupo parlamentar do PSD que se coligou ao CDS-PP, a presidência foi assumida pelo deputado Mota Amaral (PSD).

presidência desta Comissão sido assumida pelo PSD. No total, contou com 29 membros efetivos<sup>396</sup>.

Recorde-se que a iniciativa de criar desta última Comissão (CEO) não teve continuidade. Logo na Legislatura seguinte esta comissão foi extinta. De qualquer modo, é de sublinhar a sua criação, na medida em que teve lugar numa legislatura em que, com a contestação de todos os partidos da oposição, se reduziu para 10 o número de comissões parlamentares existentes na anterior Legislatura (14). Se é verdade que a referida redução foi fortemente criticada<sup>397</sup>, já quanto à Comissão de Execução Orçamental, a sua criação foi consensual, sublinhando-se, em Plenário, que a mesma “já tinha sido politicamente adquirida pela Câmara e pelos variados grupos parlamentares na parte final da anterior legislatura”<sup>398399</sup>. Como referimos, esta comissão não voltou a ser criada, transitando, na legislatura seguinte, as suas competências, novamente, para a comissão de finanças.

Também na X Legislatura, fruto da aprovação do novo RAR em 2007, a comissão de finanças conheceu diferentes composições. Antes da aprovação do novo RAR (2005-2007), teve 43 membros, dos quais apenas 20 cumpriram integralmente a Legislatura<sup>400</sup>.

Em suma, durante o período em referência, destaca-se o elevado número de deputados que “tomou” lugar na comissão. Quanto ao número de efetivos, o cenário foi mais equilibrado, variando entre um mínimo 26 deputados (VI Legislatura, antes da revisão do RAR) e um máximo de 31 (VI Legislatura, depois da revisão do RAR em 1993).

O quadro seguinte ilustra os números referidos:

---

<sup>396</sup> PPD/PSD – 12; PS – 11; CDS-PP – 3; PCP – 2; BE – 1.

<sup>397</sup> Submetido a votação, o projeto do PAR foi aprovado somente com os votos a favor do PSD e do CDS-PP (DAR, I Série, n.º 5, de 24 de abril de 2002, pág. 180).

<sup>398</sup> Afirmção do deputado José Magalhães durante a Sessão Plenária em que se discutiu e votou a criação das comissões parlamentares (*Idem*, pág. 166).

<sup>399</sup> Sublinhado nosso.

<sup>400</sup> 13 deputados do PS, 5 do PSD, 2 do CDS-PP e 2 do PCP assumiram a qualidade de membros por alguns períodos.

Legislaturas	Número de deputados que passaram pela Comissão	Deputados efetivos
Pré-VI	31	26
VI	44	31
VII	56	29
VIII	43	27
IX	55	29
Pré-X	43	27

**Fonte:** Quadro construído a partir dos dados fornecidos pelo Arquivo da Assembleia da República

Ainda quanto à sua constituição, a presidência da Comissão foi sempre assegurada pelo maior grupo parlamentar da oposição, à exceção da Comissão de Execução Orçamental, a que presidiu o maior grupo parlamentar de então (PSD).

Quanto ao grupo parlamentar dominante, verificou-se uma alternância entre os dois maiores (PS e PSD). A tabela infra dá-nos uma perceção do que aconteceu, considerando o número de efetivos:

Partido político/Grupo Parlamentar	Pré-VI	VI	VII	VIII	IX	Pré-X
PS	8	10	14	14	11	14
PSD	15	18	11	8	12	8
PCP	2	2	2	2	2	2
CDS-PP	1	1	2	2	3	2
BE	---	---	---	1	1	1

**Fonte:** Quadro construído a partir dos dados fornecidos pela AR

Fruto das maiorias absolutas alcançadas, entre 1987 e 1994 assistiu-se a um claro domínio do grupo parlamentar do PSD, a que se seguiu domínio idêntico do PS nas duas legislaturas seguintes (1995-2001). Na IX Legislatura, a composição da comissão de execução orçamental foi mais equilibrada, enquanto na X Legislatura (antes da revisão do RAR), o PS voltou a predominar. A alteração do número de deputados na segunda metade da X Legislatura ficou a dever-se à revisão do RAR.

## 2.2. Recursos técnicos

Desde a versão de 1976 que o RAR atribuiu às comissões parlamentares instalações próprias e apoio técnico e administrativo (artigo 119.º). Em complemento, reconheceu-lhes a possibilidade de requisitar ou propor a contratação de especialistas para coadjuvar nos respetivos trabalhos, realizar missões de informação ou de estudo (artigo 114.º).

Em 1985, com a formalização do processo de apreciação das contas, expressamente se consagrou o apoio das demais comissões parlamentares, através da análise das matérias enquadráveis no seu âmbito de ação.

Em 1993 as comissões foram munidas do poder de solicitarem estudos e pareceres a especialistas de reconhecido mérito e, internamente, contar com o apoio técnico do Centro de Estudos Parlamentares (CEP)<sup>401</sup>.

Em 2006, foi criada a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) e, em 2007, atribuído o poder de criar grupos de trabalho nos mesmos termos em que podiam ser criadas subcomissões<sup>402</sup>.

Face a este quadro legal, durante o período em referência, verificou-se, na prática, o seguinte.

- Internamente, a Comissão contou apenas com o apoio de um técnico e de um administrativo;
- O CEP não chegou a ser criado;
- Não há registo de a Comissão ter, alguma vez, recorrido a especialistas ou peritos externos, realizado missões de informação ou de estudo sobre a CGE;
- A partir de 2005, o Conselho Económico e Social (CES) passou a pronunciar-se sobre a CGE, a solicitação da Comissão;
- A primeira CGE a ser objeto de apreciação pela UTAO foi a relativa a 2005.

Significa que, apesar das insuficiências técnicas existentes a nível interno, colocadas em evidência por várias vezes<sup>403</sup>, a Comissão não fez uso dos poderes que lhe foram atribuídos, no sentido de colmatar tais insuficiências. Somente a partir de 2005 decidiu recorrer às capacidades de análise económica do CES, decisão com a qual o Presidente

---

<sup>401</sup> Através da Lei n.º 59/93, de 17 de agosto.

<sup>402</sup> Cf. artigo 33.º do RAR de 2007.

<sup>403</sup> Refira-se, a título de exemplo, o Relatório de 2005 produzido pelo Grupo de Trabalho criado para proceder à revisão do RAR. Entre as vicissitudes que salientou figurava “*o fraco desenvolvimento de capacidades técnicas, diferentemente do que se registou ao nível governamental*” (pág. 133).

do CES especialmente se congratulou, por ser a primeira vez que a Assembleia da República o fazia desde a sua criação em 1991<sup>404</sup>.

### 2.3. Recursos financeiros

O Parlamento tem orçamento próprio, elaborado pelos serviços de apoio, aprovado em Plenário nos 30 dias subsequentes à aprovação do Orçamento do Estado<sup>405</sup>. As suas receitas provêm, no essencial, do Orçamento do Estado, mas o Parlamento dispõe de autonomia de gestão, competindo-lhe, através dos seus órgãos próprios, autorizar a realização de despesa por conta da dotação orçamental que lhe foi atribuída. Após a execução orçamental, o Parlamento procede à elaboração e aprovação da respetiva conta. A partir de 1993, a conta do Parlamento passou a estar sujeita a fiscalização do Tribunal de Contas e a integrar a CGE<sup>406</sup>.

Por sua vez, a comissão de finanças tem uma participação ativa na elaboração do seu projeto de orçamento. Assim passou a prever o RAR aprovado 2007, que expressamente atribuiu às comissões parlamentares competência para elaborar, no final da sessão legislativa, a sua proposta de plano de atividades, acompanhada do respetivo orçamento para a sessão legislativa seguinte, e submeter a apreciação do Presidente da Assembleia, ouvida a Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares. O plano de atividades para a primeira sessão legislativa, bem como a respetiva proposta de orçamento, devem ser elaborados pelos presidentes das comissões (artigo 108.º).

Da análise que fizemos do período compreendido entre 1999 e 2007, verificámos que o Parlamento sempre apresentou um saldo de gerência positivo. Significa que, financeiramente, o Parlamento nunca se viu impedido de colmatar eventuais necessidades

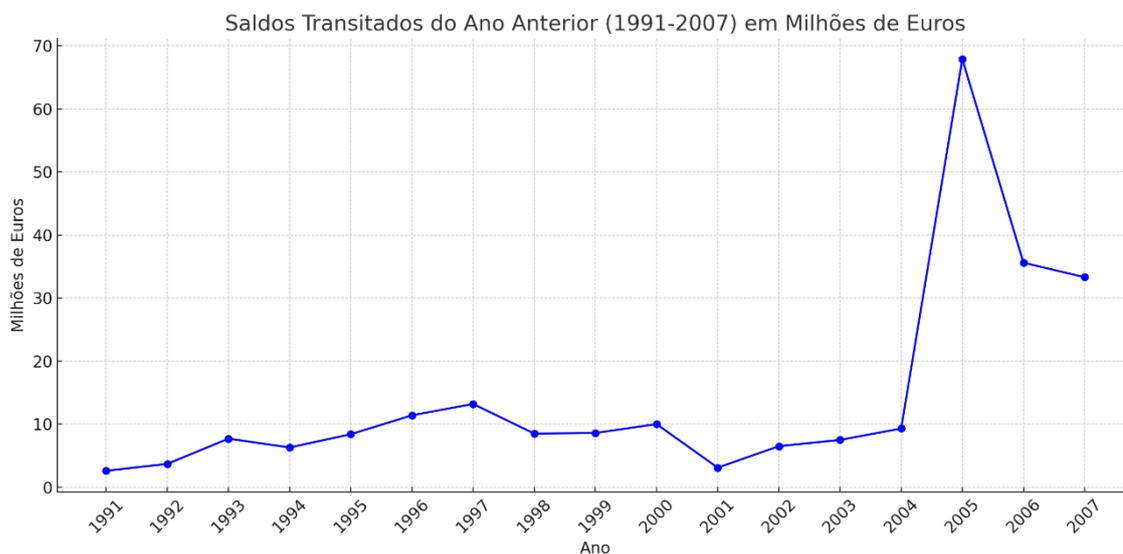
---

<sup>404</sup> Nas palavras do Relator do Parecer “*O presente Parecer é emitido a solicitação da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República. O Conselho Económico e Social (CES) não pode deixar de assinalar este facto, designadamente por duas ordens de razão. Antes do mais, por ser esta a primeira vez que é chamado pela Assembleia da República a emitir um parecer. Sendo o CES “o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social” (artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa), entende-se que seja efetivamente ouvido por todos os órgãos de soberania. Todavia, na prática até agora vigente, os pareceres têm sido solicitados pelo Governo ou emitidos por iniciativa do próprio CES.*” (Parecer sobre a CGE de 2005, aprovado no Plenário de 29 de junho de 2007, pág. 3, in <https://ces.pt/publicacoes/pareceres/>).

<sup>405</sup> Cf. artigos 4.º e 64.º da Lei n.º 77/88, de 1 de julho, na redação inicial.

<sup>406</sup> Cf. artigos 25.º e 31.º da Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 53/93, de 30 de julho.

ao nível dos recursos técnicos (v.g. contratação de peritos externos), conforme podemos ver no gráfico infra, que construímos a partir dos dados constantes dos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas da Assembleia da República:



**Fonte:** Gráfico elaborado a partir da análise dos Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Assembleia da República

### 3. O estatuto legal do Tribunal de Contas

No período em análise, o Tribunal de Contas beneficiou do estatuto jurídico-constitucional que lhe foi conferido pela revisão constitucional de 1989 e pela Lei n.º 86/89, de 8 de setembro. Este novo quadro legal representou um passo importante na sua afirmação como jurisdição de controlo financeiro independente. Na prática, persistiram algumas condicionantes. Vejamos em que medida.

#### 3.1. A independência do Tribunal de Contas

Do ponto de vista legal, não há dúvidas que o novo quadro legal reforçou a independência do Tribunal, tanto ao nível da sua organização como do seu funcionamento. Efetivamente, a nova Lei veio expressamente consagrar a sua independência (artigo 3.º), o que, para além da titularidade das prerrogativas de

autoridade típicas dos demais tribunais (autogoverno, inamovibilidade, irresponsabilidade, exclusiva sujeição à lei e obrigatoriedade das suas decisões<sup>407</sup>), representou, na prática, as seguintes alterações:

- A nomeação dos juízes pelo Presidente do Tribunal, na sequência de processo de recrutamento autónomo (concurso público)<sup>408</sup>;
- A desintegração dos seus serviços de apoio do Ministério das Finanças, colocados sob a égide do respetivo Presidente<sup>409</sup>;
- A atribuição ao Presidente de competência idêntica à ministerial no que respeita à supervisão e gestão financeira e patrimonial.

Do ponto de vista funcional, um dos aspetos mais importantes desta reforma legislativa foi a afirmação da independência do Tribunal no que respeita ao planeamento da respetiva atividade de fiscalização, sem interferências ou sujeição a orientações de outros órgãos, incluindo os de soberania.

### **3.2. A autonomia financeira**

Outra das novidades que a Lei trouxe foi atribuir autonomia ao Tribunal para aprovar o seu orçamento, incluindo os das secções regionais dos Açores e da Madeira, apesar de integrar o Orçamento do Estado<sup>410</sup>. Além disso, o Tribunal dispõe de um cofre privativo, competindo-lhe a aprovação e gestão do respetivo orçamento. De referir que este cofre foi criado em 1973, em relação ao qual o Tribunal dispunha apenas de autonomia administrativa<sup>411</sup>. Significa que o Tribunal apenas tinha poderes para realizar despesas por conta da dotação orçamental que lhe foi atribuída, mediante autorização do Ministério das Finanças. Na prática, até à Lei n.º 86/89, o Tribunal esteve financeiramente dependente do Governo.

Conforme vimos, com a Lei n.º 86/89 a realidade alterou-se. De qualquer modo, à semelhança do que atualmente ainda acontece, a Lei manteve uma limitação de âmbito,

---

<sup>407</sup> Cf. artigos 3.º a 5.º da Lei n.º 86/89.

<sup>408</sup> Até então eram nomeados pelo Governo.

<sup>409</sup> Até então os serviços do Tribunal estavam integrados no Ministério das Finanças.

<sup>410</sup> Nos termos do artigo 55.º, alínea *a*).

<sup>411</sup> Cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 356/73, de 14 de julho.

impondo que o financiamento de determinadas despesas seja realizado por conta do Cofre do Tribunal e não por conta das receitas provenientes do Orçamento do Estado<sup>412</sup>.

### **3.3. A inexistência de um corpo técnico especialista**

Um dos pontos essenciais que ficou por resolver foi a criação de um quadro técnico especializado e qualificado. Efetivamente, apesar de o artigo 58.º da Lei n.º 86/89 prever que o Tribunal deveria dispor de uma estrutura de serviços e de um quadro de pessoal altamente qualificado, a definir por decreto-lei (artigo 59.º), a verdade é que tal só viria a acontecer em 1999, ou seja, dez anos após a aprovação daquela Lei. Na opinião do então Presidente do Tribunal de Contas, a aprovação daquele decreto-lei revelava-se tão essencial quanto a adoção da Lei Orgânica de 1989. Aliás, tendo esta Lei reforçado os seus poderes, estendendo o âmbito de atuação do Tribunal a novos domínios e entidades, tornava-se ainda mais imperiosa a criação de um corpo especial de auditores e consultores que desse resposta aos novos desafios. Na sua ótica, estava em causa a definição de um estatuto jurídico-laboral que observasse os seguintes princípios: permitir o eficaz exercício da competência do Tribunal e a constituição de núcleos altamente qualificados, dotados de um estatuto remuneratório pelo menos igual às demais entidades de controlo existentes (v.g. Inspeção-Geral das Finanças Públicas)<sup>413</sup>.

A resolução deste impasse tornava-se ainda mais urgente perante uma instituição que, apesar de histórica, tinha recentemente iniciado o seu processo de edificação em matéria de serviços de apoio. Na verdade, em 1985, o Tribunal tinha apenas 26 licenciados e 36 bacharéis, número que evoluiu para 120 licenciados e 32 bacharéis em 1990. Foi, aliás, esta evolução que permitiu que o Tribunal, entre 1988 e 1990, tivesse conseguido entregar ao Parlamento sete pareceres sobre a CGE em atraso (Sousa Franco, 1991). E a verdade é que, a partir de então, o Tribunal passou a emitir anualmente o parecer que lhe competia, embora sempre, como vimos, no limite do prazo legalmente estabelecido para o Parlamento “tomar” as contas do Estado.

---

<sup>412</sup> Cf. artigo 58.º/3.

<sup>413</sup> A. L. SOUSA FRANCO, in *A Reforma do Tribunal de Contas* “Revista do Tribunal de Contas”, n.ºs 11/12, Lisboa, 1991, págs. 115/116.

A Lei n.º 86/89 havia de ser substituída pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>414</sup>, que representou mais um salto significativo nas competências do Tribunal, enquanto se esperava pela aprovação da lei dos serviços de apoio do Tribunal. Somente dois anos após tal veio a acontecer.

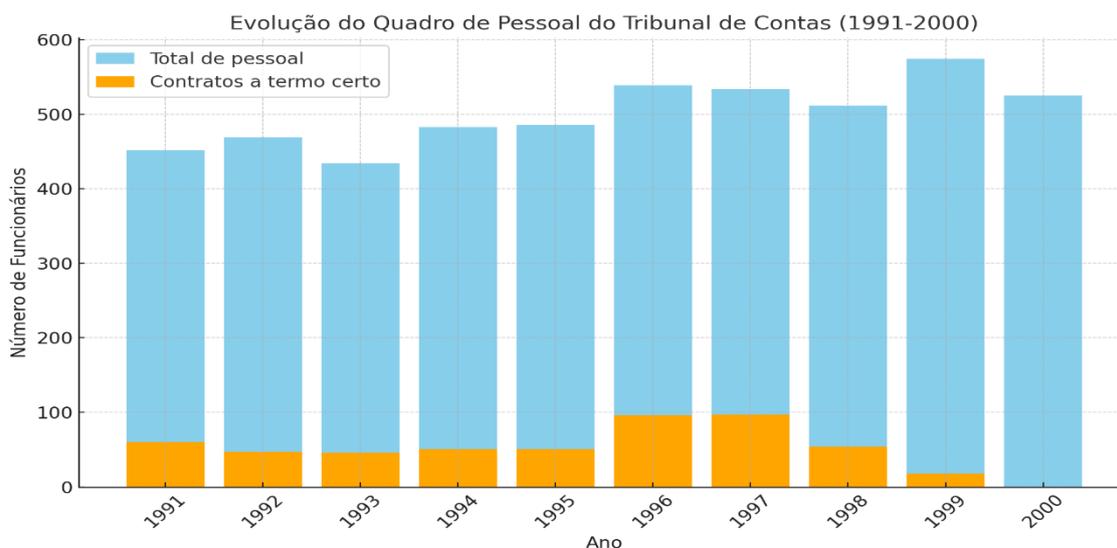
De qualquer modo, até lá, o Tribunal não deixou de fazer crescer o seu quadro de pessoal e de assegurar a prossecução das suas atribuições e competências. Em falta estava apenas um estatuto remuneratório digno e adequado ao desempenho de funções numa instituição superior de controlo financeiro. Como se pode ler no Relatório de Atividades e Contas do Tribunal relativo a 1996, *“O incumprimento continuado e inexplicável do artigo 59º da Lei nº 86/89, só ainda não provocou uma situação de rutura na ação do Tribunal, na medida em que se tem recorrido sistematicamente a trabalho extraordinário e em dia de descanso semanal complementar, facto que não pode continuar a ser encarado como uma opção de gestão normal. Note-se ainda que esta solução de recurso, para além de não ter evitado a saída de quadros altamente qualificados, muito menos serviu de estímulo ao recrutamento de novos meios humanos com experiência, qualificação e vocação para o exercício da auditoria pública.”*<sup>415</sup>.

Ainda assim, o quadro de pessoal do Tribunal foi sendo incrementado, conforme podemos observar no quadro infra:

---

<sup>414</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas atualmente em vigor.

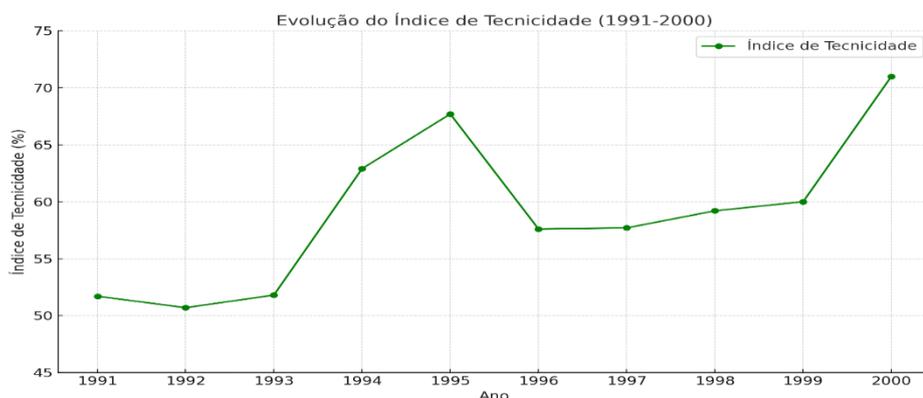
<sup>415</sup> Pág. 6.



**Fonte:** Gráfico construído a partir da informação constante dos Relatórios de Atividades e Contas do Tribunal de Contas durante o período em referência

Como se pode observar, durante o período em análise, o total de técnicos colaboradores do Tribunal aumentou, ainda que há custo de contratações a termo certo. Em 1999, ano em que o decreto-lei dos serviços de apoio foi aprovado, registou-se um crescimento mais acentuado, verificando-se uma redução no ano seguinte, fruto da regularização ou dispensa dos contratados a termo.

Quanto ao índice de tecnicidade, durante o período em análise, observe-se o gráfico infra:



**Fonte:** Gráfico construído a partir da análise dos Relatórios de Atividades do TC durante o período em referência

A leitura deste quadro permite-nos afirmar que, à exceção do ano de 1996, ao longo do período em análise, o índice de tecnicidade do Tribunal não deixou de aumentar, apesar de o novo estatuto dos respetivos serviços de apoio somente ter entrado em vigor em dezembro de 1999.

### 3.4. O acesso à informação

O acesso à informação foi sempre uma das principais dificuldades invocadas pelo Tribunal. Apesar de o Governo estar obrigado a enviar, durante o ano, elementos informativos que lhe permitissem acompanhar a execução orçamental, muitas vezes o Tribunal lamentou que, para além de intempestiva, tal informação se revelava incompleta. O mesmo afirmou durante vários anos em relação à CGE. Não obstante a evolução legalmente registada quanto à sua estrutura e conteúdo – primeiro em 1991 e, posteriormente, em 2001 – em todos os pareceres relativos a este período o Tribunal criticou a falta de rigor e fiabilidade dos dados constantes da CGE, ao ponto de o impedir de emitir um juízo fidedigno e, algumas vezes, de formular o próprio parecer, como aconteceu com as contas relativas aos anos 2003 e 2004. Vejamos alguns exemplos do que acabámos de afirmar:

No Parecer sobre a CGE/95, o Tribunal alertou para o seguinte:

- “O n.º 3. do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril, determina que a Direcção-Geral da Contabilidade Pública deva remeter ao Tribunal de Contas as relações das alterações orçamentais relativas ao 4.º trimestre de cada ano conjuntamente com a Conta Geral do Estado (...). Tal diploma, para além de não ultrapassar a posição crítica do Tribunal assumida em Pareceres anteriores, não tomou em conta a necessidade dos seus Serviços de Apoio disporem dessa informação em tempo mais oportuno com vista à elaboração atempada do projeto de Parecer”<sup>416</sup>;

---

<sup>416</sup> Pág. 2.

- No que concerne à análise global do PIDDAC, “*as diferenças na estrutura entre a informação contida no Mapa de Pagamentos Efetivos constante da CGE e o Mapa XI anexo à Lei do Orçamento (...) dificultam a sua comparação.*”<sup>417</sup>.

No Parecer sobre a CGE/96, o Tribunal alertou que:

- “*A CGE continuou sem apresentar informação sobre o processamento das principais receitas (IRS, IRC e IVA) pelos respetivos serviços administradores*”<sup>418</sup>;
- “*A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores*”<sup>419</sup>;
- “*Verifica-se que, quer o relatório da Conta, quer o mapa relativo à aplicação do produto dos empréstimos contêm várias incorreções sobre esta matéria (...) apesar de sucessivas recomendações*”<sup>420</sup>;
- “*À semelhança do que vem sendo constatado em exercícios anteriores, relativamente aos organismos com contabilidade patrimonial, continuam a registar-se divergências, nalguns casos bastante significativas entre os valores constantes da Conta Geral do Estado e os que são apurados através do mapa de fluxos financeiros, que acompanha a prestação de contas a este Tribunal.*”<sup>421</sup>.

No Parecer sobre a CGE/98, o Tribunal voltou a constatar, entre outras situações, o seguinte:

- “*Embora a Direção Geral do Orçamento (DGO) venha desde há 3 anos a remeter ao Tribunal informação mensal sobre a despesa, a mesma não se tem revelado fiável, pelo que os procedimentos de conciliação e agregação de dados a fornecer devem ser revistos de forma a garantir essa fiabilidade*”<sup>422</sup>;
- “*Quanto às bases de dados relativas à execução orçamental da receita, o Tribunal continua a considerar a necessidade de a informação ser remetida*

---

<sup>417</sup> Pág. 10.

<sup>418</sup> Pág. 5.

<sup>419</sup> Pág. 11.

<sup>420</sup> Pág. 36.

<sup>421</sup> Pág. 39.

<sup>422</sup> Pág. 7.

*não apenas pela DGO, que aliás o faz muito tardiamente, mas também pelos serviços administradores/cobreadores*”<sup>423</sup>;

- Quanto à informação constante da CGE, *“deficiências do modelo de contabilização das receitas orçamentais”* ou *“O PIDDAC não inclui a totalidade dos projetos a lançar nos anos seguintes nem aqueles que foram finalizados, não traduzindo uma visão completa do planeamento”*<sup>424</sup>.

No parecer sobre a CGE/2000, o Tribunal voltou a escrever:

- *“Através da análise das peças contabilísticas e demais documentos de suporte relativos às receitas e despesas orçamentais, incluindo as despesas decorrentes da execução global do PIDDAC, à aplicação do produto dos empréstimos públicos e às operações de tesouraria (...) verificaram-se, como em anos anteriores, (...) deficiências no sistema de apuramento das receitas e despesas públicas e desconformidade do registo de algumas operações com os princípios contabilísticos vigentes. Em consequência destas situações, aqueles documentos não apresentam de forma fidedigna a situação financeira resultante das operações realizadas no decurso do ano.”*

Volvidos dois anos, no Parecer sobre a CGE/2002, o Tribunal voltou a extrair a mesma conclusão, afirmando o que há muito vinha dizendo em relação à informação reportada pelo Governo durante o ano económico: *“Considera-se pertinente referir que, mais uma vez, não foi possível ter em conta a informação da execução orçamental ao longo do ano, dada a intempestividade da mesma e a falta de credibilidade de que se reveste.”*<sup>425</sup>.

No Parecer sobre a CGE/2004, o Tribunal voltou a insistir:

- *“Falta de fiabilidade, tempestividade e consistência no modelo seguido para a contabilização e controlo da receita do Estado, tornando evidente que o valor da receita orçamental efetivamente obtida não corresponde ao inscrito na CGE.”*;

---

<sup>423</sup> Pág. 14.

<sup>424</sup> Pág. 27.

<sup>425</sup> Pág. 91.

- *Persistem práticas de apresentação na CGE de valores que não são definitivos, de que constituem exemplos significativos os relativos à execução do PIDDAC.* <sup>426</sup>;
- *Pela sua gravidade, não pode ainda deixar de ser sublinhado o facto de, pelo terceiro ano consecutivo, a Conta da Segurança Social de 2004 ter sido apresentada com carácter provisório, e sem estarem encerradas definitivamente as contas dos dois anos precedentes, o que leva o Tribunal, à semelhança do que se verificou em relação ao ano transato, a não emitir parecer sobre a mesma* <sup>427</sup>.

No Parecer sobre a CGE/2006 o Tribunal manteve “*as reservas que tem vindo a colocar aos valores globais da receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado, em termos de contabilidade pública.*”<sup>428</sup>.

No Parecer sobre a CGE/2008, o Tribunal voltou a colocar reservas quanto aos valores de receita e despesa constantes da CGE <sup>429</sup>.

### **3.5. O fraco acolhimento das recomendações do Tribunal**

Pelo que observámos no ponto anterior, é fácil de perceber que o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal sempre foi matéria crítica. Observe-se, a título de exemplo, o que o Tribunal afirmou no Parecer sobre a CGE/95:

*“É com perplexidade que se verifica, após sucessivas recomendações deste Tribunal, desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1988, sobre a necessidade de alteração da metodologia de elaboração do mapa Y-1 - "Aplicação do produto dos empréstimos" incluído na CGE que, ignorando princípios fundamentais de exatidão e rigor consagrados na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública manteve inalterada na presente Conta a referida metodologia,*

---

<sup>426</sup> *Idem.*

<sup>427</sup> Razão pela qual o Tribunal se recusou a emitir parecer sobre as contas de 2003 e 2004, vindo apenas a fazê-lo quando aqueles dados se tornaram definitivos.

<sup>428</sup> Pág. 23.

<sup>429</sup> Cf. Síntese conclusiva do Parecer, págs. 3 e 4.

*daí resultando diversos erros nos valores que aquele mapa apresenta, alguns dos quais eram, necessariamente, conhecidos de antemão.”*<sup>430</sup>.

Mais recentemente, a partir da CGE/2006, o Tribunal passou a tratar este assunto com mais detalhe, dedicando um capítulo do Parecer ao seguimento dado às recomendações formuladas em pareceres anteriores. No período em análise (1991-2007) verificou-se o seguinte:

Anos	Total de recomendações	Acolhidas	Não acolhidas (total/parcialmente)
2006	95	26%	74%
2007	137	39%	61%
2008	98	34%	66%

**Fonte:** Quadro construído a partir da informação constante dos Pareceres do Tribunal sobre as CGE de 2006 a 2008

Refira-se que, quanto às recomendações não acolhidas, a maioria respeita a observações de “legalidade e regularidade” e de “correção dos valores apresentados na Conta”<sup>431</sup>.

### **3.6. O relacionamento do Tribunal de Contas com o Parlamento**

De uma forma geral, a relação do Tribunal de Contas com a comissão parlamentar pautou-se por algum distanciamento. Esta nossa afirmação tem por base o facto de o Parlamento, apesar de ter ao seu dispor a possibilidade de solicitar auditorias, pareceres, informações, esclarecimentos ou relatórios intercalares sobre a execução orçamental, raramente ter feito uso destes mecanismos de colaboração. Efetivamente, os pedidos de auditoria apenas se vieram a concretizar, com regularidade, quando a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em 2001, veio estabelecer, como obrigatória, a solicitação ao Tribunal de duas auditorias/ano, a dois mecanismos do Sistema de Controlo Interno (SCI).

No que em especial se refere à CGE, somente a partir de 2003 se instituiu a audição do Tribunal em comissão, para efeitos de apresentação das principais conclusões e

---

<sup>430</sup> Pág. 34.

<sup>431</sup> Sublinhado nosso.

recomendações constantes dos respetivos pareceres. E tal veio a acontecer graças à iniciativa da comissão parlamentar de Execução Orçamental, criada na IX Legislatura (2002-2005), que procurou reforçar a relação de cooperação com o Tribunal de Contas, conforme vimos no ponto 1.3.2.

A este propósito, sublinhe-se, o Tribunal de Contas, sempre que instado, nunca se escusou a prestar esclarecimentos ou a realizar as auditorias que lhe foram solicitadas.

#### **4. Nota final**

Como nos é dado a observar, este segundo período (1991-2007) representou o início de um novo modo de perspetivar o controlo político orçamental *ex post*. Efetivamente, os parlamentares ganharam consciência de que existia uma lacuna a este nível e tomaram posição, conscientes, conforme expressaram, várias vezes em Plenário, de que o processo de “tomada” das Contas é de importância capital para o controlo político orçamental.

Na prática, desta tomada de consciência resultou, em concreto:

- A regularização das contas relativas a anos anteriores que estavam por aprovar, o que veio a acontecer em 1991, com a aprovação, em bloco, das contas relativas a 13 exercícios orçamentais;
- A tentativa de normalização da votação das CGE, patente na criação de uma subcomissão parlamentar, no seio da Comissão de Economia, Finanças e Plano, para analisar a CGE/89;
- A criação, durante a IX Legislatura, de uma Comissão parlamentar permanente exclusivamente dedicada à execução orçamental e à CGE;
- O reforço da relação de cooperação com o Tribunal de Contas;
- A colaboração do Conselho Económico e Social a partir de 2005.

Tais iniciativas constituíram os primeiros esforços no sentido de institucionalizar a votação da CGE. Para tanto, foi também decisivo, em nosso entender:

- A estabilidade política alcançada na V Legislatura;
- A adesão às Comunidades Europeias e a crescente europeização da política económica, exigindo maior disciplina financeira e fiscalização orçamental;
- O fortalecimento das estruturas institucionais, tanto a nível do Parlamento como do Tribunal de Contas.

Deste modo se abriu caminho a uma nova forma de perspetivar e conceber a fiscalização política orçamental *ex post*.

Apesar deste salto qualitativo na atuação dos atores, a verdade é que se revelou pouco frutuoso, na medida em que se conseguiu colocar as “contas em dia”, mas não se alcançou o objetivo de normalizar o processo de fiscalização das contas.

De acordo com as dimensões de análise por que conduzimos a nossa investigação, vários fatores ajudam a explicar o sucedido.

Antes de mais, releva o facto de a comissão parlamentar de finanças, legalmente responsável pela condução deste processo, ter uma competência mista, que extravasa, em muito, o controlo da execução orçamental e das contas do Estado. A isto acresce o elevado número de deputados que passaram pela Comissão entre a VI e a IX Legislaturas, revelador de uma certa volatilidade interna, que em nada contribuiu para a especialização e continuidade de uma atividade parlamentar complexa que se iniciava.

A justificar o que acabamos de afirmar, relembre-se o incremento que a comissão de execução orçamental, criada na IX Legislatura, deu à fiscalização orçamental. Efetivamente, durante o período em apreço, a CEO foi a única comissão que tomou posição sobre o teor dos pareceres do Tribunal, criticando, vivamente, a inaplicabilidade, pelo Governo, das suas recomendações, e a inércia do Parlamento. Em reforço desta sua posição, a CEO levou o Plenário a aprovar uma Resolução que vinculava o Governo a apresentar um calendário que assegurasse a implementação das recomendações do Tribunal. Esta foi a única vez que o Parlamento teve a iniciativa de reagir perante as ilegalidades e irregularidades apontadas pelo Tribunal.

A CEO foi também a primeira, e única, a promover uma efetiva aproximação institucional ao Tribunal de Contas, através do estabelecimento de canais que viriam a facilitar a comunicação interinstitucional e a assegurar a presença do Tribunal no Parlamento, para, em comissão, apresentar e debater a CGE.

Mas outros fatores influíram o desempenho do Parlamento. Como o Tribunal sempre sublinhou, a assimetria informativa entre Governo e Parlamento, assim como entre Governo e Tribunal, foi uma constante. Desde logo, recorde-se, somente a partir de 1991 a CGE passou a obedecer a uma estrutura que tornou possível a sua análise parlamentar, como bem lembrou o deputado Rui Carp. De qualquer modo, apesar desta evolução, a fiabilidade e credibilidade do reporte informativo manteve-se insuficiente.

Esta circunstância surge agravada por outro fator: somente a partir de 2006, a Comissão passou a dispor, internamente, de apoio técnico especializado, com a criação da UTAO, ainda que, em nosso entender, este apoio, apesar de relevante, também se tenha revelado insuficiente, dada a estrutura organizacional da UTAO, que se nos afigura inadequada para o nível de tarefas que a UTAO se viu incumbida.

Externamente, a Comissão contou com o Parecer do Tribunal de Contas, que se revelou, aliás, a única análise aprofundada sobre a CGE. Todavia, o parecer do Tribunal, nunca foi apresentado a tempo de a CGE ser analisada, debatida e votada dentro do prazo legalmente fixado para o efeito.

Mas a falta de proatividade por parte da Comissão foi também uma constante: não há registo de que alguma vez tenha feito uso dos poderes que dispunha para colmatar a dita assimetria informativa e/ou assegurar tempestividade na tomada das contas, o que é revelador da falta de motivação, ou seja, de um efetivo envolvimento dos parlamentares na “tomada” das Contas do Estado. Significa, em suma, que, se do ponto de vista legal a comissão parlamentar de finanças se afirmou como a autoridade parlamentar das contas públicas, na prática o mesmo não se verificou, em face das circunstâncias aduzidas supra.



## **CAPÍTULO III – A FISCALIZAÇÃO DAS CGE A PARTIR DE 2008**

### **Nota introdutória. Fatores explicativos**

Como vimos, o ano de 2008 representou uma mudança de paradigma: a apreciação e votação das contas passou a ser anual. Importa, porém, verificar, à luz das dimensões de análise que privilegiámos, em que medida essa mudança representou uma evolução qualitativa no processo de fiscalização das contas do Estado. O período em referência abrange as 3.º e 4.º sessões legislativas da X Legislatura até à XV Legislatura.

### **1. A autoridade legal da Comissão Parlamentar especializada**

Com a aprovação do novo RAR em 2007, a comissão de finanças, à semelhança das demais comissões parlamentares, viu, como já assinalámos, o seu estatuto legal valorizado, assumindo, genericamente, uma participação mais ativa e influente na atividade parlamentar. O reforço dos seus poderes, especialmente os de fiscalização<sup>432</sup>, e a supressão da possibilidade de os seus membros integrarem mais do que uma comissão, são sinal claro da vontade em dar centralidade ao trabalho desenvolvido em comissão. Dito isto, se, por um lado, esta valorização é tida como positiva, na medida em que indicia um incremento da atividade parlamentar, por outro, no caso da comissão de finanças, é reveladora de maior dispersão – ainda que restrita ao âmbito das “finanças públicas” – e, nessa medida, de menor disponibilidade para apreciar a CGE.

Esta situação acentuou-se a partir da XI Legislatura (2009-2011), em resultado da crise financeira que teve início nos EUA em 2008 e marcou, muito em especial, as finanças nacionais no período 2010-2014. Efetivamente, se compararmos o Regulamento, o Plano e o Relatório de Atividades da comissão de finanças relativos a este período com

---

<sup>432</sup> Recordamos a audição dos ministros pelo menos quatro vezes em cada sessão legislativa, a possibilidade de os grupos parlamentares em requererem audições potestativas dos membros do Governo, bem como de dirigentes, funcionários e contratados da administração indireta do Estado e do sector empresarial do Estado; a criação de grupos de trabalhos, a realização de debates temáticos, mediante proposta, ou o debate sobre políticas de finanças públicas, que passaram a ter lugar na comissão de finanças. Em matéria de apreciação da CGE, consagrou-se, expressamente, o poder em requererem a presença de membros do Governo para prestarem esclarecimentos.

os de anos anteriores, é visível o reforço das suas competências<sup>433</sup> e a concentração da sua atividade em torno da definição da política orçamental. Conforme pode se ler no Plano de Atividades da 2ª Sessão Legislativa desta Legislatura, *“As competências da Comissão de Orçamento e Finanças (COF) centram-se na apreciação das questões de natureza orçamental e financeira, com impacto nacional, europeu e internacional.”*. Com este enquadramento, o seu âmbito de ação *“abrange todas as matérias reguladas pela Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e demais legislação financeira e orçamental pública, assumindo os temas a tratar com base na relevância interna e externa das matérias em causa, a sua oportunidade e a possibilidade de trazerem valor acrescentado aos princípios da transparência orçamental, da boa e rigorosa gestão pública e da avaliação de outros ativos públicos e da dívida pública.”*.

Em resultado, durante a 2ª Sessão Legislativa da XI Legislatura, realizaram-se 45 audições, das quais 22 versaram sobre a proposta de OE/2011, 4 sobre alterações à LEO, 4 sobre a situação financeira do BPN e 2 sobre o Mecanismo Permanente de Estabilização Financeira e as medidas adotadas pela UE no âmbito do Semestre Europeu. Em matéria de audiências, num total de 9, cerca de 5 versaram sobre a proposta de Lei do OE/2011 e as demais especificamente sobre a crise financeira<sup>434</sup>.

Na XII Legislatura, a comissão, agora designada por Comissão do Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), assumiu também responsabilidades em matéria de reforma do Estado, modernização administrativa e administração pública, bem como do emprego público, incluindo o regime de aposentação da função pública, em articulação com a Comissão de Segurança Social e Trabalho<sup>435</sup>.

Para além da assunção de novas competências, a atividade da COFAP ficou igualmente marcada pelo contexto de crise financeira. Neste contexto, destaca-se a realização de 96 audições, das quais cerca de 70 tiveram por objeto a apreciação de propostas de Lei do OE (2012, 2013, 2014 e 2015), os Documentos de Estratégia Orçamental (DEO)<sup>436</sup>, o acompanhamento do Semestre Europeu, a criação do Conselho

---

<sup>433</sup> Cf. artigo 1.º do Regulamento da Comissão de Orçamento e Finanças da XI Legislatura.

<sup>434</sup> Perspetivas financeiras num contexto pós crise; Situação Económico-Financeira em Portugal; Participação do Parlamento Europeu para a Solução da Crise Económico-Financeira” e “Situação Política e Financeira Portuguesa”, in Relatório de Atividades da 2ª Sessão Legislativa da XI Legislatura, págs. 10 e segs..

<sup>435</sup> Cf. artigo 1.º.

<sup>436</sup> Durante o Procedimento por Défice Excessivo, em substituição do Programa de Estabilidade.

das Finanças Públicas, as alterações à LEO/2001 e a aprovação da nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO/2015).

Sublinhe-se, ainda, que, pela primeira vez, se verificou um efetivo controlo da execução orçamental, através de apresentações regulares por parte do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

Por último, destaca-se o facto de, ao longo desta Legislatura, terem sido constituídos vários grupos de trabalho por iniciativa da COFAP, nenhum deles sobre a tomada das contas do Estado<sup>437</sup>.

De igual modo, segundo o Relatório de Atividades da 1ª Sessão Legislativa da XIII Legislatura, a comissão, agora designada por Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), realizou 76 audições, das quais mais de metade versaram sobre as duas propostas de Lei do OE aprovadas durante esta Sessão, incluindo as grandes opções em matéria de planeamento apresentadas em simultâneo. O mesmo se diga em relação às 10 audiências que foram realizadas, em que cerca de metade incidiram sobre a primeira fase do processo orçamental. Aliás, conforme afirmado no relatório de atividades da comissão, *“Em fevereiro e março, altura da apreciação das Propostas de Lei referentes ao Orçamento do Estado para 2016 e às Grandes Opções do Plano para 2016, a Comissão reuniu por 20 vezes, tendo sido esse o período de maior atividade da Comissão”*<sup>438</sup>.

No que toca à fiscalização da execução orçamental, manteve-se o nível de fiscalização verificado na legislatura anterior, registando-se a representação, por várias vezes, do Ministério das Finanças para dar conta dos resultados orçamentais provisórios.

---

<sup>437</sup> Referimo-nos, em concreto, à criação dos seguintes grupos de trabalho: grupo de trabalho para proceder a uma nova apreciação, na generalidade, de 19 iniciativas legislativas em matéria de contratos de crédito à habitação; dois grupos de trabalho para proceder à apreciação, na especialidade, de duas propostas de lei sobre o regime fiscal das sociedades desportivas; grupo de trabalho, juntamente com a Comissão de Economia e Obras Públicas, para apreciação da proposta de lei-quadro das entidades reguladoras; grupo de trabalho para apreciação, na especialidade, da proposta de lei sobre o trabalho em funções públicas; o grupo de trabalho para nova apreciação da proposta de lei sobre comissões bancárias; grupo de trabalho para apreciação dos projetos de lei sobre o regime de crédito à habitação de pessoas com deficiência; o grupo de trabalho com vista à preparação dos trabalhos de discussão e votação, na especialidade, de um projeto de lei sobre comissionamento de contas de depósito à ordem.

<sup>438</sup> Cf. Relatório de Atividades da 1ª Sessão Legislativa da XIII Legislatura, pág. 8.

Por fim, destaca-se a criação de vários grupos de trabalho, única e exclusivamente, no âmbito de processos legislativos <sup>439</sup>.

Na XIV Legislatura, os trabalhos desenvolvidos pela comissão, agora designada Comissão de Orçamento e Finanças (COF), seriam pouco proveitosos devido à crise pandémica causada pela COVID-19 e à dissolução da Assembleia da República, por decisão do Presidente da República, perante o chumbo da proposta de Lei do OE/22. De qualquer modo, o seu *modus operandi* foi, em tudo, semelhante ao das comissões que a antecederam, no sentido de ter igualmente privilegiado a apreciação das propostas de lei do OE e das GOP's <sup>440</sup>, incluindo propostas e projetos legislativos conexos.

Durante esta Legislatura procedeu-se à criação de 2 grupos de trabalho: um sobre “Comissões Bancárias” e outro sobre “Desclassificação de Documentos”.

No âmbito da fiscalização da execução orçamental, destaca-se o pedido de quatro auditorias suplementares (duas ao Governo e duas ao Tribunal de Contas). Quanto à intenção de realizar audições regulares sobre a execução orçamental, a mesma ficou prejudicada pelos acontecimentos que marcaram o início (COVID-19) e o fim antecipado desta Legislatura (dissolução da Assembleia da República).

Como é sabido, a XV Legislatura também não chegou ao fim, tendo durado cerca de dois anos. Em matéria de fiscalização, a COF manteve a prática que vinha sendo seguida: a maioria das audições parlamentares tiveram como destinatário o Governo (55 em 104), e por objeto a apreciação das propostas de lei do OE (52). Também as audiências, num total de 33, incidiram, na sua maioria, sobre aquelas propostas de Lei do OE (21). Foram realizadas audições regimentais do Governo, nos termos do artigo 104.º/5 do RAR, duas audições potestativas, mediante requerimento, a que acresceu a solicitação das habituais

---

<sup>439</sup>O Grupo de Trabalho - Produtos Alimentares nas Cantinas e Refeitórios Públicos (PJL's 13/XIII/1.ª - PEV, 58/XIII/1.ª - BE, 66/XIII/1.ª - PAN, 71/XIII/1.ª - PS e PJR 41/XIII/1.ª - PSD/CDS-PP); Grupo de Trabalho - Conta Base e Condições dos Contratos de Crédito (PJL's 52/XIII/1.ª - PCP, 90/XIII/1.ª - BE, 83/XIII/1.ª - BE e 92/XIII/1.ª - PCP); Grupo de Trabalho - Impenhorabilidade da Habitação Própria Permanente (PJL's 86/XIII/1.ª - BE, 87/XIII/1.ª - PS, 88/XIII/1.ª - PCP, 89/XIII/1.ª - PCP); Grupo de Trabalho - Combate à Criminalidade Económica, Financeira e Fiscal; Grupo de Trabalho - IVA nas terapêuticas não convencionais (PJL's 289, 293 e 301/XIII/1.ª); Grupo de Trabalho - Supervisão Bancária; Grupo de Trabalho - Declaração conjunta das despesas com dependentes em sede de IRS (PJL's 405, 434 e 485/XIII/2.ª); Grupo de Trabalho - Lei de Enquadramento Orçamental; Grupo de Trabalho - Avaliação do Endividamento Público e Externo; Grupo de Trabalho - Formulários Digitais AT; Grupo de Trabalho - Serviços de Pagamento de Moeda Eletrónica; Grupo de Trabalho - Lei das Finanças Locais; Grupo de Trabalho - Atividade Seguradora e Resseguradora..

<sup>440</sup> A título de exemplo, das 58 audições realizadas na 1ª Sessão Legislativa, cerca de metade tiveram por objeto a proposta de OE/2020, incluindo 9 das 10 audiências.

auditorias, referentes a 2021<sup>441</sup> e 2022<sup>442</sup>. De sublinhar que, dos muitos pedidos de audição do Governo, na maioria rejeitados, nenhum versou sobre o processo de prestação de contas. O mesmo se diga em relação às resoluções aprovadas, num total de 28: em nenhuma se formularam recomendações ao Governo em matéria de prestação de contas.

## **2. A relação da Comissão com o Governo**

### **2.1. Na segunda metade da X Legislatura (2007-2009)**

Da análise que realizámos sobre a atividade desenvolvida pela comissão entre 2007-2009 verificámos o seguinte:

- Num total de cerca de 118 audições e audiências, o Governo fez-se representar em 51 audições, das quais 39 versaram sobre a proposta de lei do OE. Apenas por duas vezes o Governo foi ouvido sobre a CGE (2006 e 2007). Quanto às demais, nenhuma versou, especificamente, sobre a execução orçamental<sup>443</sup>.

Entre as audições requeridas pelos grupos parlamentares, também nenhuma versou, em concreto, sobre a execução orçamental. Ainda assim, destacam-se os seguintes pedidos do grupo parlamentar do PSD:

- A audição da equipa técnica do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Banco de Portugal e da Direção-Geral do Orçamento (DGO), para prestar esclarecimentos sobre os critérios e especificidades técnicas inerentes à

---

<sup>441</sup> A auditoria sobre os benefícios fiscais direcionados a empresas e fundos imobiliários, nomeadamente os contidos nos artigos 22.º, 22.º-A e 44.º a 46.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais e no artigo 7.º do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis; a auditoria à economia, eficiência e eficácia dos apoios públicos à EFACEC.

<sup>442</sup> A auditoria ao fundo ambiental, a auditoria à despesa com baixas por doença e a auditoria aos processos de contratação e de aquisição da idD – Portugal Defence, S.A., nos anos de 2020 a 2022. Esta última a requerimento do grupo parlamentar do PSD.

<sup>443</sup> Versaram sobre: (1) a apresentação dos resultados do ECOFIN Informal do Porto (Ministro do Estado e das Finanças); (2) a crise na supervisão bancária e a evolução financeira internacional (Ministro do Estado e das Finanças); (3) o relatório sobre o combate à fraude e evasão fiscais, referente a 2007 (Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais); (4) as GOP's, incluindo o relatório de orientação da política orçamental (2009); (5) a atualização do PEC; (6) o pacote de apoio à economia "Iniciativa para o Investimento e Emprego"; (7) o relatório sobre orientação da política orçamental; (8) assuntos vários na área da administração pública e das finanças (Ministério das Finanças).

passagem do saldo orçamental na ótica da contabilidade pública para contabilidade nacional;

- A audição urgente do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais sobre matérias fiscais.

Com a adoção do RAR de 2007 e do novo regime orçamental, constante da LEO/2001, a COF viu consolidado o seu estatuto legal de órgão de fiscalização do Governo. Em consequência, este novo quadro legal, aliado à crise financeira de 2008 e às obrigações orçamentais e financeiras assumidas pelo Estado, resultou num maior empenho da COF em monitorizar a atuação do Governo, através da realização de audições, designadamente ao abrigo do artigo 104.º do RAR, bem como da solicitação e apreciação do programa de auditorias executado pelo Governo ao abrigo da LO/2001 <sup>444</sup>.

Assim, na XI Legislatura, a relação entre a comissão de finanças e o Governo ficou marcada pelas iniciativas legislativas do Governo, face à necessidade de adaptar a disciplina orçamental às orientações da União Europeia sobre coordenação das políticas económicas nacionais – constante do PEC revisto e do Semestre Europeu – e à crise no sistema financeiro nacional, que havia determinado a nacionalização do BPN em 2008. Perante este contexto económico, de crise e austeridade, a comissão de finanças assumiu, como prioritário, a aprovação das propostas de lei do OE (2010 e 2011), a atualização dos Programas de Estabilidade e o acompanhamento dos desenvolvimentos relativos à criação do Mecanismo Permanente de Estabilização Financeira.

A complexa e intensa atividade em questão, levou, aliás, conforme expresso no Relatório de Atividades da 1ª Sessão Legislativa, à abertura de um procedimento concursal para preenchimento das cinco vagas de técnicos existentes na UTAO. De qualquer modo, o trabalho da comissão continuou a desenvolver-se em torno da discussão e votação das propostas de lei do OE, conforme se pode constatar pelo número de reuniões e audições com o Governo.

Em matéria de fiscalização da execução orçamental e das contas do Estado, somente se concluiu o processo de discussão e votação da CGE/2008, mediante audição do Tribunal de Contas.

---

<sup>444</sup> Conforme determinado pelo artigo 62.º/4 LEO/2001, atual artigo 71.º/3 da LEO/2015.

## 2.2. Nas Legislativas seguintes

A XII Legislatura ficou ainda mais marcada pela crise financeira<sup>445</sup>, o que claramente se refletiu no trabalho desenvolvido a nível parlamentar. No caso da comissão de finanças, a sua atividade continuou a incidir, em especial, sobre a definição da política orçamental, embora se registre um maior envolvimento no acompanhamento da execução orçamental, através da realização audições específicas do ministro responsável pelas finanças e respetivos Secretários de Estado. Efetivamente, pela primeira vez, a comissão veio solicitar a presença do Governo para proceder à apresentação de dados, provisórios e definitos, sobre a execução orçamental<sup>446</sup>.

Em complemento, conforme vinha já fazendo, a comissão de finanças ordenou ao Governo a realização de duas auditorias, mas em matéria de CGE não se registaram alterações, mantendo-se o procedimento habitual. De referir que, durante esta XII Legislatura, a comissão procedeu à constituição de 13 grupos de trabalho, nenhum sobre contas do Estado.

Nas legislativas seguintes, a comissão não voltou a dar a mesma atenção à fiscalização orçamental. No âmbito das muitas audições de que há registo, na XIII Legislatura<sup>447</sup> somente em duas o Governo foi ouvido sobre a execução orçamental<sup>448</sup>, enquanto nas legislativas seguintes – XIV e XV – não há registo de alguma ter tido lugar.

Significa que a atenção dada na XII Legislatura à execução orçamental, resultou do contexto de recessão económica, da necessidade de dar execução às medidas de restrição orçamental constantes do Memorando de Entendimento e, bem assim, do apertado

---

<sup>445</sup> Em 2011 foi aprovado o Six Pack, em 2012 o Tratado sobre Governação Económica na UE e em 2013 o Two Pack.

<sup>446</sup> Referimo-nos, designadamente, às seguintes sessões: sessão de 30/9/2011 relativa à execução orçamental relativa ao 1º semestre de 2011; sessão de 25/01/2012, relativa à execução orçamental de 2011; sessão de 2/5/2012, relativa ao 1º trimestre de 2012; sessão de 3/10/2012, relativa à execução orçamental do 2º trimestre de 2012; sessão de 25/1/13, relativa à execução orçamental de 2012; sessão de 5/6/2013, relativa à execução orçamental do 1º trimestre de 2013; sessão de 11/9/2013, relativa à execução orçamental do 2º trimestre de 2013; sessão de 28/2/2014, relativa à CGE de 2013; sessão 30/4/2014, relativa à execução orçamental do 1º semestre de 2014; sessão de 1/10/2014, relativa à execução orçamental até agosto de 2014; sessão 28/1/2015, relativa à execução orçamental de 2014 (no mesmo dia apresentou a CGE/2013); sessão de 29/04/2015, relativa à execução orçamental do 1º trimestre de 2015.

<sup>447</sup> Cerca de 340 audições.

<sup>448</sup> Na sessão de 25 de novembro de 2015, relativamente ao ano em curso, e na sessão de 11/5/2016 sobre a execução orçamental concretizada até então.

controlo financeiro imposto pela presença da Troika em Portugal que, de forma decisiva, condicionaram a política orçamental até final de 2014.

### **3. A relação da Comissão com o Tribunal de Contas**

Definitivamente a Assembleia da República assumiu-se como destinatário privilegiado da atividade do Tribunal de Contas, tanto em matéria de análise da CGE, como dos relatórios de acompanhamento da execução orçamental e de auditoria. Em rigor, todos os relatórios de auditoria produzidos pelo Tribunal, realizadas ou não a pedido da comissão, são levados ao seu conhecimento, desde que relevantes e enquadráveis na respetiva atividade.

De igual modo, o Tribunal continuou a ser ouvido em sede de apreciação da CGE, sobre as conclusões e recomendações constantes dos seus pareceres, tendo também sido chamado a prestar esclarecimentos sobre as auditorias realizadas<sup>449</sup>. Importa, porém, salientar que estas audições, para além de escassas, nenhuma delas versou sobre as críticas repetidamente dirigidas pelo Tribunal ao Governo sobre a execução orçamental refletida na CGE.

Em algumas situações, o Tribunal foi também ouvido sobre iniciativas legislativas, quer do Governo quer do Parlamento, com relevância para o exercício das suas funções, de que são exemplo as audições sobre alterações ao regime orçamental.

Mais recentemente, a partir de 2021, o Tribunal passou também a ser ouvido durante a discussão e votação da proposta de lei do OE, mas somente sobre as recomendações formuladas em sede de parecer sobre a CGE<sup>450</sup>.

Em face da evolução verificada, releva para nós o facto de esta relação de cooperação institucional se ter revelado diminuta e pouco profícua, não obstante o Tribunal de Contas considerar o Parlamento destinatário privilegiado da sua atividade de controlo. Como atestam os seus relatórios de atividades, o Tribunal sempre destacou a atividade de fiscalização que desenvolveu em torno da execução dos orçamentos do Estado, tendo em vista a emissão do parecer sobre a CGE. No entanto, também nos relatórios de atividades,

---

<sup>449</sup> Refira-se, a título de exemplo, a Auditoria aos Transportes Públicos Urbanos nas Cidades de Lisboa e Porto - Segmentos Autocarro e Metro (2010); Auditoria à Reprivatização e Recompra da TAP (2018); Auditoria sobre a Operacionalidade de Infraestruturas e Transportes (2020); Auditoria sobre o financiamento público do Novo Banco (2021).

<sup>450</sup> Nos termos do artigo 38.º/6 da LEO/2015.

repetidamente o Tribunal alertou para o cometimento de infrações financeiras, na sua maioria resultantes de valores omissos da CGE<sup>451</sup>, bem como para o carácter reiterado da maioria das suas recomendações, em resultado do seu fraco acolhimento pelo Governo e pelo Parlamento<sup>452</sup>.

Assim, as relações de colaboração entre o Tribunal de Contas e o Parlamento, em especial com a comissão parlamentar, resumiu-se à entrega e apresentação anual do Parecer sobre a CGE e a alguns pedidos de auditoria, a maioria em cumprimento do disposto na LEO. Também as audições em que esteve presente incidiram, na sua maioria, sobre os resultados dessas auditorias. Quanto à atenção dada ao parecer sobre a CGE, observemos, a título de exemplo, o que o Tribunal afirmou, mais recentemente, no parecer sobre CGE/2020:

*“O Parecer inclui um Juízo com reservas e ênfases sobre a legalidade, correção financeira e controlo interno que fundamentou a formulação de 51 recomendações, a maioria reiteradas de anteriores Pareceres, uma vez que subsistem limitações de natureza estrutural que afetam a completude e correção da Conta<sup>453</sup> e que dependem, em grande medida, da implementação da reforma das finanças públicas e de desenvolvimentos dos sistemas de informação e da legislação em vigor. Verificou-se que foram acolhidas 31 recomendações (57%) formuladas em anteriores pareceres (...)”<sup>454</sup>.*

#### **4. A relação da Comissão com o Plenário**

Ao longo do período em análise, a relação da comissão com o Plenário manteve-se semelhante ao período anterior.

Na prática, destaca-se o facto de, em sede de Relatório sobre a CGE, a Comissão se ter escusado de tomar posição, reservando os deputados, em representação dos respetivos grupos parlamentares, as suas posições finais para o debate em Plenário. Tudo isto, apesar das críticas do CES, designadamente no que toca à opacidade da CGE, e do Tribunal de

---

<sup>451</sup> Veja-se, a título de exemplo, o relatório de atividades e contas do Tribunal de 2015, pág. 20.

<sup>452</sup> A título de exemplo, das 98 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE/2013, apenas 53,5% foram acolhidas total ou parcialmente.

<sup>453</sup> Sublinhado nosso.

<sup>454</sup> Relatório de Atividades do Tribunal de Contas 2020, Lisboa, 2021, pág. 38.

Contas quanto à fiabilidade da informação ou às ilegalidades repetidamente afirmadas<sup>455</sup>. A tal ponto que no debate, em Plenário, sobre a CGE/2015, o deputado Paulo Trigo Pereira, acompanhado por outros deputados, veio questionar a utilidade do parecer do Tribunal, lamentando o pouco relevo dado pelo Parlamento às suas recomendações<sup>456</sup>.

Na mesma linha, no debate sobre a CGE/2018, o deputado António Gameiro, relator da CGE, apelou à reflexão sobre a importância do processo de prestação de contas e para o facto de o Parlamento se debruçar 50 dias sobre a proposta de lei do OE e apenas 50 minutos sobre a Conta<sup>457</sup>.

De qualquer modo, em qualquer das situações referidas, como em muitas outras, a Comissão não deixou de colocar em evidência os pareceres do Tribunal. Porém, fê-lo sem tomar, formalmente, qualquer posição.

## 5. A capacidade da Comissão Parlamentar

### 5.1. Composição

Durante as Legislaturas em apreço, a comissão de finanças teve a seguinte composição:

	Legislaturas	Deputados efetivos	Deputados suplentes
<b>Composição da comissão parlamentar de finanças</b>	X (2007-2009)	19	19
	XI	21	21
	XII	21	21
	XIII	23	20
	XIV	25	23
	XV	26	24

Fonte: Quadro elaborado com base na informação *online* da Assembleia da República

<sup>455</sup> Veja-se, a título de exemplo, os Pareceres destes órgãos sobre as CGE de 2009, 2011, 2015, 2018 e 2021.

<sup>456</sup> Reunião Plenária de 6 de julho de 2017, DAR, I Série, n.º 106, de 17/07/2017, págs. 32 e segs.

<sup>457</sup> Reunião Plenária de 23 de outubro de 2020, DAR, I Série, n.º 17, de 24/10/2020, pág. 46.

Quanto à distribuição partidária, observou-se o seguinte:

<b>Deputados efetivos</b>						
<b>GP</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>	<b>XIV</b>	<b>XV</b>
<b>PS</b>	10	9	7	8	10	12
<b>PSD</b>	6	8	10	10	8	8
<b>PCP</b>	1	1	1	1	1	1
<b>CDS-PP</b>	1	2	2	2	1	-----
<b>BE</b>	1	1	1	1	1	1
<b>Independente</b>				1		
<b>LIVRE</b>					1	1
<b>IL</b>					1	1
<b>PAN</b>					1	1
<b>CHEGA</b>					1	1

Fonte: Quadro elaborado com base na informação *online* da Assembleia da República

A composição da COF na XIV e XV Legislaturas, com mais membros comparativamente às legislaturas anteriores, é reflexo do pluripartidismo, resultante do surgimento de novos partidos políticos com assento parlamentar. De qualquer modo, PS e PSD mantiveram-se como as forças políticas dominantes no Parlamento e, naturalmente, no seio da comissão.

Por sua vez, nas Legislaturas XIII, XIV e XV a presidência da Comissão foi assumida pelo maior grupo parlamentar, ao contrário do que tinha acontecido até então.

## **5.2. Recursos técnicos**

A nível interno, a UTAO afirmou-se como o serviço de apoio técnico da Comissão. Criada em novembro 2006, até agosto de 2007 funcionou com 3 consultores técnicos. Entre esta data e março de 2010, a UTAO contou apenas com 2 consultores. Entre esta data e julho de 2010, a UTAO esteve desprovida de recursos, por força da cessação das comissões de serviço de alguns dos seus colaboradores.

A situação foi resolvida em agosto de 2010, com o recrutamento de três consultores, a que se juntaram, alguns meses depois, mais 2 consultores, perfazendo o total de 5.

Durante a 2ª Sessão Legislativa da XI Legislatura, para acomodar as novas competências que lhe foram atribuídas (RAR n.º 57/2010), o número de técnicos da UTAO passou para sete. Deste modo, a UTAO iniciou a 1.ª Sessão Legislativa da XII Legislatura com um total de sete consultores técnicos, tendo um deles cessado funções em agosto de 2011.

Em fevereiro de 2012, o Coordenador da UTAO integrou o recém-criado Conselho das Finanças Públicas, reduzindo-se a sua composição para cinco elementos. Saliente-se que o plano de atividades da UTAO durante a 1.ª Sessão Legislativa da XII Legislatura *“foi delineado para a composição em vigor em agosto de 2011, i.e. seis elementos, porém as atividades foram desenvolvidas por cinco elementos durante cerca de metade dessa Sessão Legislativa.”*<sup>458</sup>.

A instabilidade manteve-se durante 2ª Sessão Legislativa, com a entrada e a saída sistemáticas de técnicos, tendo encerrado esta Sessão com cinco técnicos<sup>459</sup>. Durante a 3ª Sessão Legislativa, mais concretamente em janeiro de 2014, a UTAO voltou a contar com o apoio de um sexto técnico, ainda assim aquém dos oito a dez elementos que havia sido estabelecido pelo RAR n.º 57/2010, que reforçou os meios e as competências da UTAO. Desde então e até à atualidade, a UTAO manteve o número de seis colaboradores, um deles técnico-administrativo.

Além de reduzido em número, a instabilidade organizativa da UTAO tem sido uma característica ao longo da sua existência. Conforme sublinha a própria UTAO, por este serviço passaram, até julho de 2019, dezanove pessoas, mantendo-se ao serviço *“a pessoa responsável pelo apoio administrativo à equipa, com um total de 149 meses. A permanência média de analistas é 38,6 meses, num intervalo bastante largo, compreendido entre oito e 106 meses. O primeiro Coordenador, Carlos Marinheiro, exerceu estas funções durante 11 meses, o segundo, João Miguel Coelho, durante 67 e o atual, Rui Nuno Baleiras, iniciou-as em 16 de julho de 2018. O número de analistas nunca ultrapassou as sete pessoas. Este número apenas se verificou durante poucos meses, no primeiro quadrimestre de 2011 e entre novembro de 2017 e maio de 2018.”*<sup>460</sup>. A crescer, entre fevereiro e julho de 2018, a UTAO esteve sem coordenador.

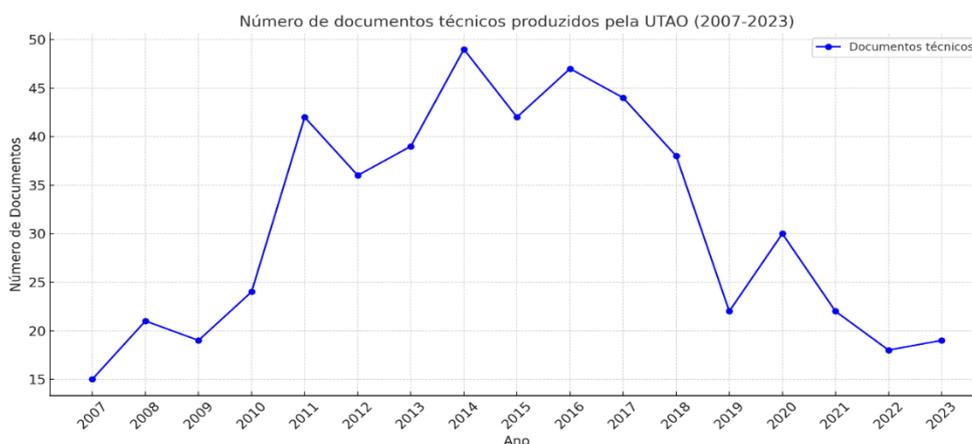
---

<sup>458</sup> Relatório de Atividades da UTAO, relativo ao período em referência, pág. 4.

<sup>459</sup> Três consultores técnicos entraram em funções em abril e maio de 2013 em cedência de interesse público. A entrada dos novos recursos teve por objetivo a reposição do número total de efetivos em seis, uma vez que outros três elementos cessaram funções na UTAO e passaram a integrar o Conselho das Finanças Públicas (cf. Relatório de Atividades da UTAO – 2 Sessão Legislativa da XII Legislatura, pág. 4).

<sup>460</sup> Relatório de Atividades da UTAO 2023, Lisboa, 2024, págs. 16 e 17.

Apesar disso, a UTAO considera significativo o número de documentos produzidos, admitindo, porém, que a quantidade não é sinónimo de qualidade. Observe-se o gráfico infra que elaborámos a partir do Relatório de Atividades de 2023 desta unidade técnica:



**Fonte:** Gráfico construído com base na análise dos Relatórios de Atividades da UTAO

Como se pode observar, apesar do número reduzido de técnicos e da instabilidade ao nível da sua composição, com entradas e saídas regulares de membros, o número de estudos produzidos pela UTAO é muito significativo, variando entre o mínimo de 15 e um máximo de 50/ano, entre os quais figura a análise anual da CGE.

Para além do apoio técnico prestado pela UTAO, não há registo de que a Comissão tenha recorrido à contratação de peritos externos, de estudos ou pareceres para apoio à análise da CGE.

### 5.3. Recursos financeiros

À semelhança do período anterior, a titularidade de instrumentos financeiros nunca foi um problema para o Parlamento e para a Comissão. Também neste período, o Parlamento apresentou saldos de gerência positivos, conforme se pode ver no gráfico infra, que concebemos a partir da informação constante dos pareceres do Tribunal de Contas sobre as contas da Assembleia da República:



**Fonte:** Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Assembleia da República

Como se pode observar, apesar de se registar algumas variações, as contas da AR sempre apresentaram saldos orçamentais positivos, o que indicia que a titularidade de recursos próprios para reforçar a falta de meios técnicos não terá sido um problema.

## 6. O estatuto legal do Tribunal de Contas

Criadas as condições necessárias para que o Tribunal de Contas pudesse desempenhar as funções que lhe foram legalmente confiadas – fiscalizar a atividade financeira pública e proceder à efetivação de responsabilidades financeiras – o período em referência retrata a consolidação do sistema de controlo financeiro adotado, sem esquecer as mudanças que foram necessárias implementar, resultantes das alterações que vieram a verificar-se ao nível da política económica, jurídica e social do país.

Neste contexto, é importante recordar a forma como o legislador não permitiu que o Tribunal de Contas, perante um fenómeno de evidente privatização da administração e da gestão financeira pública, se visse impedido de fiscalizar domínios de atuação que, sob a capa de “privado”, continuavam a ser, por natureza, públicos. A aprovação da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que introduziu a primeira grande alteração à Lei do Tribunal em vigor <sup>461</sup>, procurou ir ao encontro desse desiderato, mantendo intacta a sua jurisdição sobre a utilização de dinheiros públicos, independentemente do regime e/ou da natureza das entidades em questão.

<sup>461</sup> Aprovada, recorde-se, pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto-

Poucos anos volvidos, a preocupação, *in extremis*, com a sustentabilidade das finanças públicas, agravada pela crise da dívida soberana, veio a refletir-se na atividade do Tribunal, especialmente em matéria de fiscalização de contratos públicos e efetivação de responsabilidades financeiras, dando origem a mais uma alteração da Lei do Tribunal em 2011<sup>462</sup>.

Significa, em suma, que o legislador, nos vários momentos de alteração do contexto político e económico, nunca deixou de envolver o Tribunal, reforçando o seu estatuto legal de instituição superior de controlo das finanças públicas.

### **6.1. A independência do Tribunal de Contas**

Ultrapassadas as dificuldades de institucionalização, dúvidas não subsistem quanto ao seu estatuto de independência e à titularidade das prerrogativas constitucionais que daí advêm, à semelhança de qualquer outra jurisdição (autogoverno, inamovibilidade, irresponsabilidade, exclusiva sujeição à lei e obrigatoriedade das suas decisões). De qualquer modo, é sabido que a independência de uma instituição de controlo financeiro depende, em muito, da titularidade de instrumentos financeiros e técnicos adequados à prossecução das respetivas funções<sup>463</sup>. Vejamos em que medida tais instrumentos foram assegurados.

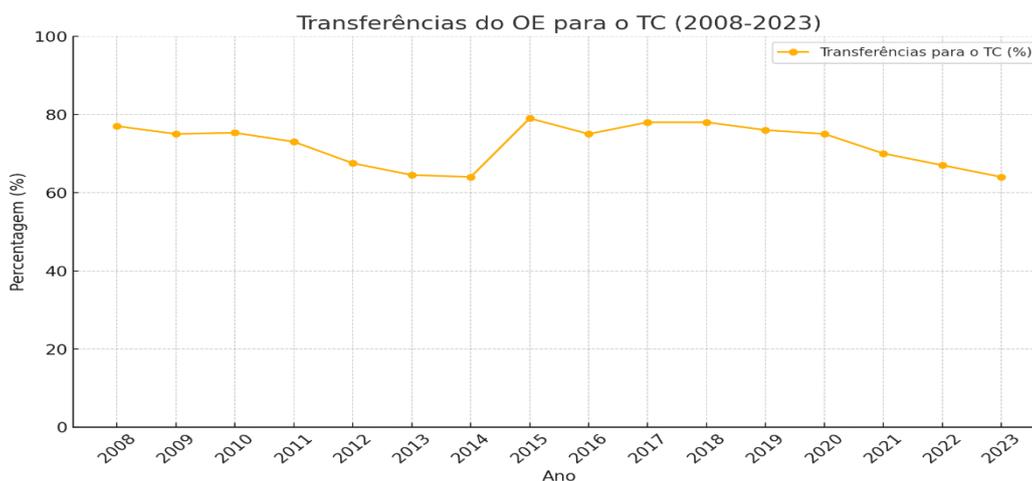
### **6.2. A autonomia financeira**

Consolidados os poderes financeiros que lhe foram reconhecidos por Lei, importa neste período verificar como evoluiu o relacionamento financeiro do Tribunal com o Governo, uma vez que parte significativa do seu orçamento é financiado por receitas oriundas do Orçamento do Estado. Para tanto, construímos o gráfico infra:

---

<sup>462</sup> Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

<sup>463</sup> Sobre a relevância da autonomia financeira e técnica na afirmação da independência do Tribunal de Contas, A. L. SOUSA FRANCO, *O Presente e o Futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com Natureza jurisdicional*, Tribunal de Contas, Lisboa, págs. 108 e 109.



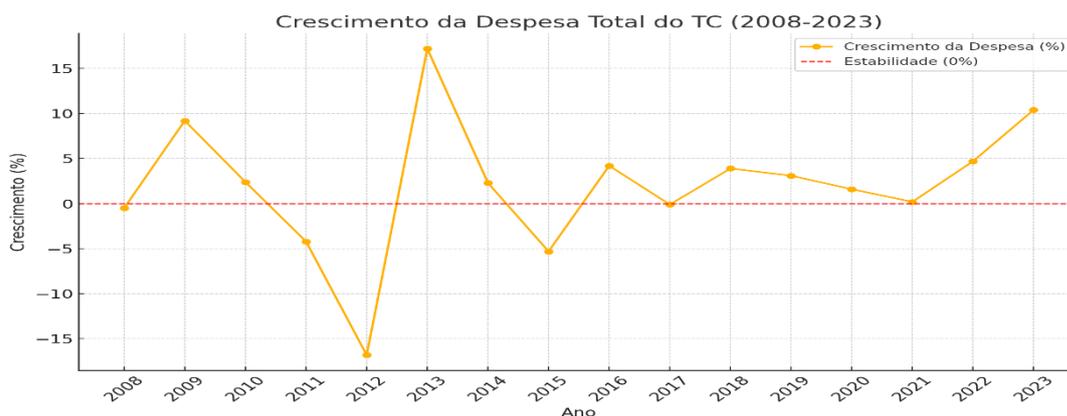
**Fonte:** Gráfico construído a partir da análise dos Relatórios de Atividades do Tribunal de Contas

Como se pode observar, a despesa financiada pelo Orçamento do Estado (OE) registou uma diminuição entre 2008-2013. Parte desse decréscimo foi compensado com a utilização de verbas do Cofre do Tribunal, suportando despesas com remunerações que, pela sua natureza, deveriam ser suportadas pelo OE. De qualquer modo, uma parte desse decréscimo também teve origem na suspensão e redução dos subsídios de férias e de Natal, determinadas pela Lei do Orçamento do Estado<sup>464</sup>.

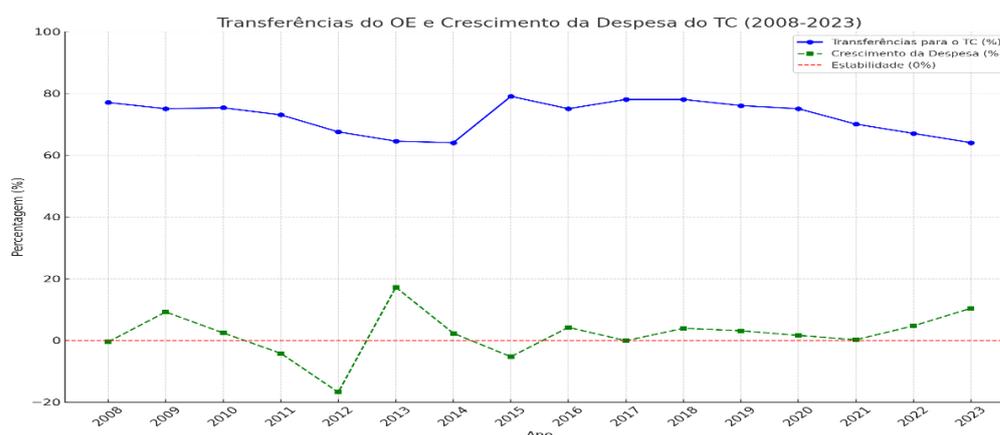
Em 2015, verificou-se um aumento significativo da dotação atribuída pelo OE devido às reposições salariais, mas logo em 2016 tal dotação sofreu uma diminuição. Em 2017 as transferências orçamentais tiveram uma evolução positiva, que se manteve em 2018, mas a partir desse ano verificou-se uma redução gradual, na ordem dos 3%, em média, ao ano.

Se compararmos as transferências orçamentais com o crescimento anual da despesa total do Tribunal de Contas, verificamos que a evolução das transferências tem sido proporcionalmente inversa ao crescimento da despesa desta instituição. Significa, por outras palavras, que o crescimento da despesa do TC não tem sido acompanhado por um incremento das transferências do OE, conforme se pode observar nos gráficos infra:

<sup>464</sup> Vd. *in* Relatório de Atividades e Contas 2012, Lisboa, 2013, pág. 61.



**Fonte:** Gráfico construído a partir da análise dos Relatórios de Atividades do Tribunal de Contas



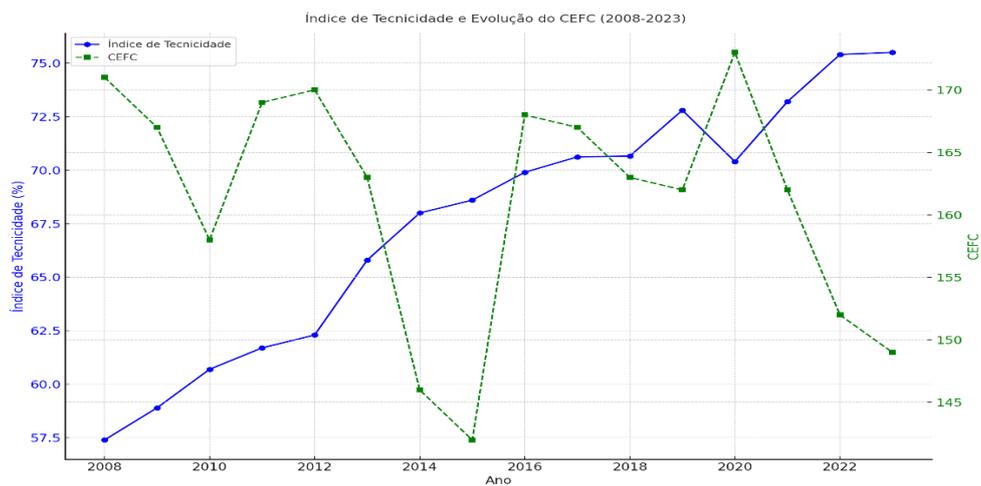
**Fonte:** Gráfico construído a partir da análise dos Relatórios de Atividades do Tribunal de Contas

### 6.3. A existência de um corpo técnico especializado

Conforme notámos, um dos pontos críticos do Tribunal foi a inexistência, até 1999, de um corpo técnico especializado, adequado à prossecução das funções de fiscalização e controlo que lhe foram legalmente confiados.

Criadas as condições legais para que esse corpo especial pudesse ser constituído, através da publicação do Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de novembro, importa observar como, na prática, a criação do Corpo Especial de Fiscalização e Controlo (CEFC), ao abrigo daquele DL, contribuiu para o reforço do índice de tecnicidade do Tribunal.

Para o efeito, procedemos à análise dos “Balanços Sociais do Tribunal de Contas”, da qual resultou o seguinte:



Antes de mais, importa observar que o Tribunal não procede à avaliação da capacidade técnica dos seus serviços de apoio em função da composição ou do desempenho específico do CEFC, mas do número de técnicos superiores que integram a respetiva Direção-Geral, independentemente da sua afetação e/ou especial preparação para desempenhar funções nas áreas de fiscalização e controlo.

Assim, da leitura dos gráficos que construímos resulta que, ao longo do período em análise, o Tribunal considera que o seu índice de tecnicidade foi progressivamente reforçado, apesar das oscilações verificadas ao nível do CEFC. Em 2008, este CEFC era composto por 171 técnicos e em 2023 por 149. Curiosamente, os dados revelam que, entre 2008-2023, se verificou um reforço da capacidade técnica do Tribunal na ordem dos 20%.

#### **6.4. O acesso à informação**

O acesso à informação continuou a ser uma limitação reiteradamente afirmada pelo Tribunal, impedindo-o de emitir um juízo fidedigno sobre a CGE. E de tal ordem assim continua a verificar-se que, no Parecer sobre a CGE/2023, o Tribunal emitiu o seguinte juízo:

*“A Conta Geral do Estado de 2023 não cumpre os requisitos fixados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), designadamente nos artigos 62.º, 63.º e 66.º, por não incluir as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas dos subsectores da administração central (AC) e da segurança social (SS), de acordo com a normalização contabilística em vigor. A estrutura de informação referente à AC mantém-se idêntica à de anos anteriores, incluindo os mapas informativos que estavam previstos na LEO de 2001. Já no que se refere à conta da SS, e contrariamente aos anos anteriores, não veio acompanhada das demonstrações financeiras consolidadas e respetivos anexos. Este incumprimento compromete o desiderato pretendido pela LEO de a Conta proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada não só da execução orçamental, mas também da posição financeira, das alterações na posição financeira, do desempenho e dos fluxos de caixa. Assim, não possibilita outro juízo por parte do Tribunal que não seja o de não conformidade da CGE apresentada. Acresce que a CGE 2023 está afetada por omissões e erros materialmente relevantes, levando à formulação de reservas, e influenciada por diferentes situações relativas à execução orçamental e à apresentação de alguns*

*elementos patrimoniais, evidenciadas como ênfases. O cumprimento da Lei e a implementação das recomendações formuladas ao Governo e à Assembleia da República são indispensáveis para ultrapassar as atuais limitações na produção e reporte da informação orçamental e financeira.”*<sup>465</sup>

Como se pode observar, segundo o Tribunal, a CGE/2023 continuou a não estar em conformidade com a Lei, evidenciando erros e omissões materialmente relevantes há muito assinalados. A isto acresceu o facto de, o próprio Tribunal afirma, “*pela primeira vez e desde longa data, não veio acompanhada das demonstrações financeiras consolidadas da segurança social e respetivos anexos*”. Em face disso, o Tribunal não só emitiu um juízo de não conformidade, como se escusou a proceder à certificação da CGE<sup>466</sup>.

## **6.5. O acolhimento das recomendações do Tribunal**

No âmbito das ações de fiscalização que realiza para efeitos de emissão do parecer sobre a CGE, o Tribunal continuou (e continua) a verificar o grau de acolhimento das suas recomendações. A partir da análise que fizemos de todos os seus pareceres, elaborámos o seguinte quadro:

<b>Anos</b>	<b>Total das recomendações</b>	<b>Acolhidas (em número)</b>	<b>Acolhidas (em %)</b>	<b>Não acolhidas (total ou parcialmente)</b>
<b>2009</b>	81	31	38%	62%
<b>2010</b>	79	17	20,5%	79,5%
<b>2011</b>	64	15	21,4%	78,6%
<b>2012</b>	65	9	13%	87%
<b>2013</b>	84	18	21%	79%
<b>2014</b>	77	14	17,5%	82,5%
<b>2015</b>	83	11	13,2%	86,8%
<b>2016</b>	94	8	8%	92%
<b>2017</b>	103	57	55%	45%
<b>2018</b>	78	46	59%	41%
<b>2019</b>	58	4	7%	93%
<b>2020</b>	54	2	3,7%	96,3%

<sup>465</sup> Parecer sobre a CGE/2023, pág. 3.

<sup>466</sup> Depois de muitos “adiamentos” legais, a CGE/2023 seria legalmente a primeira a ser certificada pelo Tribunal.

<b>2021</b>	43	3	7%	93%
<b>2022</b>	48	3	6,2%	93,8%
<b>2023</b>	48	4	8,3%	91,7%

Conforme resulta exposto, o grau de acolhimento das recomendações do Tribunal afigura-se bastante reduzido, mais até do que no período anterior, indiciando a pouca relevância dada pelo Governo às recomendações de que foi destinatário e à inércia do Parlamento para contrariar esse comportamento do Governo.

### **6.6. O relacionamento do Tribunal com o Parlamento**

Perante as recomendações e observações do Tribunal, o Parlamento, quer em comissão quer em plenário, não adotou, formalmente, qualquer posição, não obstante ter criticado a atuação dos sucessivos governos, conforme vimos.

Quanto ao mais, foram solicitadas ao Tribunal algumas auditorias e pedidos de esclarecimentos, mas nunca, especificamente, sobre situações críticas identificadas nos pareceres sobre as CGE, incluindo as duas auditorias anuais que, nos termos da LEO, devem ser pedidas ao Tribunal.

Assim, fora do contexto específico das audições anuais para efeitos de apresentação das principais conclusões e recomendações constantes dos pareceres sobre as CGE, as relações de cooperação entre o Tribunal e o Parlamento resumiram-se às identificadas no quadro infra:

Ano	Pedidos de Auditoria	Audições	Pedidos de Pareceres
2008	Auditoria à Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça		
2009	-----	-----	-----
2010		Relatório Global de Auditoria aos Transportes Públicos Urbanos nas Cidades de Lisboa e Porto - Segmentos Autocarro e Metro  Proposta de alteração ao regime de responsabilidade financeira dos órgãos autárquicos na PLOE	
2011	Auditoria ao Sistema Informático de Penhoras Automáticas		
2012	Auditoria sobre o custo médio por aluno nas escolas públicas		
2013	Auditoria ao Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal		
2014	-----	-----	-----
2015	Auditoria ao Controlo da Receita Cessante por Benefícios Fiscais		
2016		Alteração do regime de visto prévio e de responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos autárquicos através da PLOE/2017	
2017		Auditoria ao acesso a cuidados de saúde no SNS	
2018	-----	-----	-----
2019	Auditoria ao processo de privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, SA (de 07/09/2012 22/10/2013)		Proposta de lei n.º 41/XIV/1ª - medidas especiais de contratação pública e alteração do CCP e do CPTAF
2020	-----	-----	-----
2021		SIRESP  Lay-off Simplificado  Auditoria ao financiamento público do Novo Banco  Ações em curso relacionadas com COVID-19	Projeto de Lei n.º 606/XIV/2ª (PSD) - regime jurídico da desclassificação de contratos ou outros documentos que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em sectores fundamentais  Projeto de Lei n.º 634/XIV/2ª - regime jurídico de transparência dos contratos, acordos e outros documentos relativos a operações que determinem a utilização/disponibilização de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a sectores estratégicos  Projeto de Lei n.º 72/XIV/2.ª - Lei-Quadro do EUP
2022		PLOE/ 2022 Fundos europeus e PRR Auditoria à gestão do Novo Banco PLOE/2023	
2023	-----	-----	-----

Fonte: Relatórios de Atividades e Contas do Tribunal de Contas de 2008-2023.

Em face da informação constante deste quadro, impõem-se as seguintes conclusões:

- O Parlamento não solicitou, anualmente, ao Tribunal auditoria a dois organismos do SCI, conforme impõe a LEO;
- As auditorias pedidas não tiveram por objeto as reservas formuladas pelo Tribunal quanto à legalidade, correção financeira, fiabilidade e transparência das CGE;
- As auditorias pedidas não tiveram por objeto verificar o cumprimento das recomendações formuladas pelo Tribunal, especialmente no que respeita às deficiências estruturais que afetaram, e continuam a afetar, o processo de prestação de contas.

## **7. Nota final**

Analisado o terceiro e último período do processo de fiscalização parlamentar das CGE, observa-se uma evolução do quadro legislativo, acompanhando as melhores práticas internacionais, garantindo-se, por esta via, que:

- O controlo da execução orçamental e das contas do Estado por uma comissão parlamentar especializada em finanças públicas;
- A prestação de contas, por parte do Governo, de forma regular e abrangente;
- A titularidade de poderes de fiscalização por parte da comissão;
- O debate e votação da CGE, em Plenário, dando-se à oposição e partidos políticos minoritários oportunidade para expressarem a sua opinião.

Significa que, à luz da Lei, existe escrutínio orçamental e debate dos resultados orçamentais, de forma regular e aprofundada, com ampla participação dos parlamentares.

Além disso, legalmente, a comissão de finanças:

- É o principal órgão parlamentar de controlo orçamental;
- Os grupos parlamentares da oposição estão, proporcionalmente, nela representados, sendo, por regra, presidida pelo maior grupo da oposição;
- Pode exigir do Governo e da Administração as informações que entender por convenientes;
- Dispõe de recursos técnicos e autonomia financeira e de gestão.

Significa que, legalmente, a comissão parlamentar com competência em matéria financeira reúne as condições técnicas e financeiras para exercer as suas competências de fiscalização, com acesso a fontes internas e externas de conhecimento e aconselhamento.

A isto acresce um quadro legal que:

- Fornece a base para a existência de uma Instituição Superior de Controlo (Tribunal de Contas) independente do executivo e das entidades fiscalizadas;
- Garante a independência dos seus membros, designadamente através do seu processo de recrutamento;
- Confere ao Tribunal acesso às entidades que audita, incluindo registos e documentos, bem como poderes para exigir resposta às suas recomendações;
- Assegura ao Tribunal financiamento próprio e um corpo de especialistas adequado ao desempenho das suas funções;
- Estabelece um relacionamento especial com o Parlamento.

Assim, à luz da lei, o Tribunal de Contas é independente e conduz o seu trabalho com tecnicidade, constituindo o Parlamento o principal destinatário da sua atividade de controlo.

Porém, na prática, observámos que a comissão de finanças não tem um papel ativo no escrutínio das CGE, uma vez que:

- Se apraz com a informação enviada pelo Governo;
- Se limita ao apoio interno prestado pela UTAO, apesar das limitações assinaladas;
- Não há registo de ter feito uso dos poderes que lhe estão estatutariamente atribuídos;
- Não toma posição sobre as irregularidades e ilegalidades apontadas pelo Tribunal de Contas;
- Não toma posição face à entrega tardia, mas dentro do prazo, do parecer do Tribunal;
- Restringe as suas relações com o Tribunal à apresentação anual da CGE e a pedidos pontuais de auditoria, na sua maioria por força da LEO;

- Não faz o acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal, nem toma posição sobre o seu fraco grau de acolhimento pelo Governo.

Em suma, analisado o processo de fiscalização das CGE à luz das dimensões de análise que privilegiámos, constatámos que, neste período, se consolidou o quadro legal, conferindo-se à comissão de finanças estatuto e capacidade adequada para se afirmar, institucionalmente, uma efetiva autoridade em matéria de fiscalização orçamental. Todavia, observada a dimensão motivacional, à luz do seu estatuto e capacidade, constata-se a inexistência, por parte dos parlamentares, de compromisso ou envolvimento com o processo de apreciação e votação das contas do Estado.

Entendemos, por isso, que existe défice de *accountability* e que esse défice é uma decorrência da inexistência de uma cultura política que faça da *accountability* orçamental uma efetiva prioridade.



## BIBLIOGRAFIA

ADRIAN G. L., ERNESTO I. V., *A Trama da Crítica Democrática: da Participação à Representação e à Accountability*, Lua Nova, 84, São Paulo, 2011

AGUIAR-CONRARIA, L., FERNANDES, B., MAGALHÃES, P. C., *The Economy and Executive Approval in a Semi-Presidential Regime: The Case of Portugal*, Economics and Politics Revisited: Executive Approval and the New Calculus of Support, 2023

ALTE, J., e al., *The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States* (Paper), 2006

ANDERSON, B., *The Changing Role of Parliament in the Budget Process*, OECD Journal on Budgeting, vol. 1, OECD, 2009

ARAÚJO, J., *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós-Burocrática* (paper), Conferência da UNED, Espanha, 2021

ARTER, D., WIBERG, M., *Evaluating, Comparing and Classifying Legislatures*, Grenoble, 2005

ASSIS, L. G., *Processo Legislativo e Orçamento Público – Função de Controlo do Parlamento*, ed. Saraiva, 2012

BARHO, H., *A influência de Max Weber na Constituição de Weimar e o semipresidencialismo português como sistema político de transição*, in *Análise Social*, vol. XXXI (138), 1996

BIEBRICHER, T., *The Political Theory of Neoliberalism*, Stanford University Press, California, 2018

BOLÍVAR, M. P. R., GALERA, A. N., MUÑOZ, L. A., *Governance, Transparency and Accountability: An International Comparison*, Journal of Policy Modeling, 37(1), 2015

BOVENS, M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, European Law Journal, 13(4), 2007

BRAGA DA CRUZ, M., *O Parlamento Português: Partidarização Parlamentar e Parlamentarização Partidária*, in *Análise Social*, vol. XXIV, 1988

BRAGA DA CRUZ, M., *O Sistema Político Português*, FMS, 2017

BRANCO, R., DIOGO, J. F., “A Assembleia da República: Génese e Composição Partidária”, in PEDRO T. ALMEDIDA (direc.), *O Parlamento Português. Democracia*, Vol. IV, AR, Lisboa, 2023

BECK, U., *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge, 1994

- BEHN, R. D., *O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática*, Revista do Serviço Público, ano 49, 4, 1998
- BOBBIO, N., *Liberalismo e Democracia* (trad.), Edipro, 2017
- BUCHANAN, J. M., MUSGRAVE, R. A., *Two Contrasting Visions of The State*, Massachusetts of Technology, 1999
- BONAVIDES, P., *Do Estado Liberal ao Estado Social*, 11ª ed., Malheiros Editores, 2013
- CALCA, P., *Como as Políticas podem Ser a Imagem da Qualidade da Democracia? Os Casos de Portugal, Grécia, Espanha e Itália*, (V Congresso Latino-Americano de Ciência Política), Buenos Aires, 2010
- CAMPOS, A. M., *Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la Para o Português?* Revista de Administração Pública, 24, 2021
- CANDELON B., e al., “From Baking to Sovereign Debt Crisis in Europe”, in ROBERT E. KOLB, *Sovereign Debt – From Safety from Default*, Kolb Series in Finance, Canada, 2011
- CAPANO, G., GIULIANI, M., *The Italian Parliament: In Search of a New Role?*, Journal of Legislative Studies, 9, 2003
- CAPANO, G., GIULIANI, M., “El Parlamento Italiano: ¿a la Búsqueda de un Nuevo Papel?”, in CRISTINA LESTON-BANDEIRA, PABLO OÑATE (ed.), *Parlamentos Democráticos del Sur de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008
- CAREY, J. N., “Legislative Organizations”, in R.A.W RHODES, S. A. BINDER, B. A. ROCKMAN, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2008
- CARVALHO, R. A., *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra (1945-1949)*, Afrontamento edições, 2002
- CATARINO, J. R., *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ªed., Almedina, Coimbra, 2014
- CIPRIANO, A. P., CIPRIANO, V., “O Orçamento do Estado” in *Como Funciona o Parlamento*, AR, Lisboa, 2019
- COLOMBER, J. M. “Comparative Constitutions”, in R.A.W RHODES, S. A. BINDER, B. A. ROCKMAN, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2008
- COPPEDGE, M. et al., *Measuring High Level Democratic Principles Using the V-Dem Data*, (V-Dem Working Paper), V-Dem Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, 2015

- DABROWSKI, M., ESPINOZA, R., *The Global Financial Crisis: From US Subprime to European Sovereign Debt*, Springer International Publishing, 2015
- DAHL, R. A., *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1989
- DIAMOND, L., MORLINO, L., *The Quality of Democracy*, *Journal of Democracy*, vol. 15, 4, 2004
- DIOS, S, M., “Parliamentary Accountability in Europe: How do Parliaments of France, Italy and Spain Fight Information Asymmetries? *in the workshop: Comparing Legislatures Worldwide: Roles, Functions and Performance in Old and New Democracies*, 2008
- DJUNGA, W., *Controle Externe des Finances Publiques Type Latin*, Bruylant, Bruxelles, 1993
- DUARTE, T., *A Lei por Detrás do Orçamento. A Questão Constitucional da Lei do Orçamento*, Almedina, Coimbra, 2007
- DUHAMEL, Olivier, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Éditions du Seul, Paris, 2016
- DUVERGER, M., *Instituciones Politicas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980
- DUVERGER, M., *Introdução à Política*, Estúdios Cor, Lisboa, 1972
- ESCLASSAN, MARIE-CHRISTINE, *A Evolução do Papel do Tribunal de Contas* (trad.), ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1998
- FERNANDES, J., *O Parlamento Português*, FFMS, Lisboa, 2015
- FERNANDES, J., RIERA, P., “Committee Systems in Portugal and Spain”, in JORGE FERNANDES, C. LESTON-BANDEIRA (ed.), *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective*, Routledge, NY, 2019
- FERNANDES, TIAGO, “As Origens Políticas da Democracia na Europa do Sul (1968-2016): Partidos, Sociedade Civil e Coligações Progressistas”, in TIAGO FERNANDES (org.), *Variedades de Democracia na Europa do Sul, 1968-2016*, ICS, 2017
- FERNANDES, TIAGO, CRUZ, B. P., *A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas*, IDN, 31, 2018
- FERNANDES, TIAGO (coord.), *Cultura Política e Democracia*, FFMS, Lisboa, 2019
- FERNANDES, TIAGO e al., *Instituições Políticas e Qualidade da Democracia: Cultura Política na Europa do Sul*, FFMS, Lisboa, 2019
- FERNANDES, TIAGO, BRANCO, R., *45 Anos de Democracia em Portugal* (coord.), AR, 2020

- FERNANDES, TIAGO, *Democratic Quality in Southern Europe: France, Greece, Italy, Portugal, and Spain*, University of Notre Dame Press, 2024
- FERNANDES, TIAGO, *Portugal, 1974-1975. Revolução, Contrarrevolução e Democracia*, FFMS, 2024
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ, *União Económica e Monetária – Um Guia de Estudo*, Quid Juris, Lisboa, 1999
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ, *El Tribunal de Cuentas Portugués: Una Institución en Transición*, Documentación Administrativa, 257-258, 2000
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ, “Os Tribunais e o Controlo dos Dinheiros Públicos”, *in Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, 2, Coimbra Editora, 2001
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ, *Finanças Nacionais: Orçamento e Controlo Financeiro na Atualidade*, ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 2004
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ *Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado*, Almedina, Coimbra, 2004
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ, *Valores e Interesses. Desenvolvimento Económico e Política Comunitária de Cooperação*, Almedina, Coimbra, 2004
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ (coord.), *25 Anos na União Europeia - 125 Reflexões*, Almedina, Coimbra, 2011
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ, *Da Europa de Schumann à não Europa de Merkel*, Quetzal Editores, Lisboa, 2014
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ (coord.), *A Austeridade Cura...A Austeridade Mata?*, AAFDL, 2013
- FERREIRA, EDUARDO DA PAZ, *Ensaio de Finanças Públicas*, Almedina, Coimbra, 2020
- FIELD B., GRAY, C., “The Spanish Parliament in Context”, *in* JORGE FERNANDES E C. LESTON-BANDEIRA, *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective*, Routledge, UK, 2019.
- FISCHER, M. H., *Instruments Aptes a Ameliorer Le Controle Parlementaire*, Conference des Presidents des Assemblees Parlementaires Europeennes, Haye, 1994
- FISH, S., KROENIG, M., *The Handbook of National Legislatures, A Global Survey*, Cambridge University Press, USA, 2009
- FÖLSCHER, A., *A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse*, OECD Journal on Budgeting, vol. 6, 2, OECD, 2006
- FOUNDETHAKIS, P., “El Parlamento Griego: Nuevas Reglas de Juogo”, *in* C. LESTON-BANDEIRA, P. OÑATE (ed.), *Parlamentos Democráticos del Sur de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA, *Ensaio sobre as Transformações Estruturais das Finanças Públicas Portuguesas: 1900-1980*, *Análise Social*, vol. XVIII, 1972

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA, *Balanço e Continuidade da Reforma do Tribunal de Contas*, ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA, *O Presente e o Futuro das Instituições de Fiscalização Financeira com Natureza Jurisdicional*, ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1993

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, Lisboa, 1995

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4ª ed., Almedina, Coimbra, 1995

FRANTZICH, S., *Who Makes Our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the U. S. Congress*, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, 3, Washington University, 1979

FRAUSSEN, B., GRAHAM, T., HALPIN, D. R., *Assessing the Prominence of Interest Groups in Parliament: A Supervised Machine Learning Approach*, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 28, 4, 2018

FREIRE, A., e al., *O Recrutamento Parlamentar – Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Stape, Lisboa, 2001

FREIRE, A., e. al, *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, ICS, Lisboa, 2002

FREIRE, A., e al., *Para uma Melhoria da Representação Política: A Reforma do Sistema Eleitoral*, Ed. Sextante, Lisboa, 2006

FREIRE, A., “Identidades Ideológicas na Europa: Portugal, Espanha e Grécia em Perspetiva Comparativa”, in JOSÉ MANUEL LEITE VIEGAS (org.), *Instituições e Política - Portugal no Contexto Europeu*, vol. I, CIES-ISCTE, 2017

FREIRE, A., “Os Deputados”, in PEDRO T. ALMEDIDA (direc.), *O Parlamento Português*, Democracia, vol. IV, AR, Lisboa, 2023

GAMEIRO, A., *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas (1976-2002)*, Almedina, Coimbra, 2004

GAMEIRO, A., (org.), *O Controlo Financeiro Externo do Estado*, Almedina, Coimbra, 2021

GASPARDO, M., *O Parlamento e o Controle do Poder Político*, FDUSP, São Paulo, 2009

GOES, E., LESTON-BANDEIRA, C., “The Portuguese Assembleia da República in Context”, in JORGE FERNANDES, C. LESTON-BANDEIRA (ed.), *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective*, Routledge, NY, 2019

GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, 2003

GOMES CANOTILHO, J. J., VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I e II, Coimbra editora, 2014

GRIGLIO, E., *Il “Nuovo” Controllo Parlamentare Sulla Finanza Pubblica: Una Sfida per i “Nuovi” Regolamenti Parlamentari*, Osservatorio Sulle Fonti, 1, 2013

HABERMAS, J., *Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade* (trad. brasileira), Tempo Brasileiro, 1997

HAYEK, F., *The Constitution of Liberty*, Gateway Editions, 1972

HAGEN V. J., HARDEN. I., *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, European Economic Review, 39, 1995

HAGEN V. J., “Tax Rules, Tax Institutions and Tax Performance”, in W. E. OATES, *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Ed. Northampton, 1998

HAGEN V. J., *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Economic & Social Research Institute, vol XX, 2002

HAGEN V. J., HALLERBERG, M., STRAUCH, R., *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries* (paper), 2003

HEDGER, E., BLICK, A., *Enhancing Accountability for the Use of Public Sector Resources: How to Improve the Effectiveness of Public Accounts Committees* (Paper for the 2008 Triennial Conference of Commonwealth Auditors General), UK, 2008

IMBEAU, L. M., STAPENHURST, R., *Le Contrôle Parlementaire des Finances Publiques Dans La Francophonie*, Press de L’ Université Laval, Quebec, 2019

ISRAEL, J. *Revolutionary Ideas: An Intellectual History of the French Revolution from The Rights of Man to Robespierre*, Princeton University Press, 2014

JUDGE, D., LESTON-BANDEIRA, C., *The Institutional Representation of Parliament*, Estudos Politicos, 66, 2018

KETTL, DONALD F. “Public Bureaucracies”, in R.A.W RHODES, S. A. BINDER, B. A. ROCKMAN, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2008

LAEBENS, M. G., LÜHRMANN, A., *What Halts Democratic Erosion? The Changing Role of Accountability*, Democratization, 28, 2021

LAVALLE, A. G., VERA, E. I., *A Trama da Crítica Democrática: Da Participação à Representação e à Accountability*. Lua Nova, 84, 2011

LESTON-BANDEIRA, C., *O Impacto das Maiorias Absolutas na Atividade e Imagem do Parlamento Português*, Análise Social, vol. 31, 1996

LESTON-BANDEIRA, C., "Relationship Between Parliament and Government in Portugal: An Expression of the Maturation of the Political System", in PHILIP NORTON (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, FN ed., London, 1998

LESTON-BANDEIRA, C., *The Portuguese Parliament During the First Two Decades of Democracy*, West European Politics, vol. 24, 2001

LESTON-BANDEIRA, C., *The Portuguese Parliament and Public Opinion: A Case of Reform?* The Journal of Legislative Studies, vol. 8, 2002

LESTON-BANDEIRA, C., *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*, ICS, Lisboa, 2002

LESTON-BANDEIRA, C., FREIRE, A., "Interiorizando las lecciones de una democracia estable: El Parlamento Portugués", in CRISTINA LESTON-BANDEIRA, PABLO OÑATE (ed.), *Parlamentos Democráticos del Sur de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008

LESTON-BANDEIRA, C., *Dissent in a Party-Based Parliament: The Portuguese Case*, Party Politics, vol. 15, 2009

LESTON-BANDEIRA, C., *Studying the Relationship Between Parliament and Citizens*, The Journal of Legislative Studies, 2012

LIENERT, I., *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?*, International Monetary Fund, 2005

LIENERT, I., *Role of the Legislature in Budget Processes*, International Monetary Fund, 2010

LIJPHART, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999

LINDBERG, S. I., *Mapping Accountability: Core Concept and Subtypes*, International Review of Administrative Sciences, 79(2), 2013

LINDBERG, S. I., LÜHRMANN, A., MECHKOVA, V., *From de Jure to the Facto: Mapping Dimensions and Sequences of Accountability* (Background Paper for the World Development Report), 2017

LINZ, J., *The Perils of Presidentialism*, Journal of Democracy, Vol. I, n. ° 1, 1990

LOWI, T., *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, Public Administration Review, 32(4), 1972

LUPO, N., *A Proposito della Necessaria Politicità del Controllo Parlamentare*, Le Istituzioni del Federalismo, 6, 2002

MAFFIO, R., *Quis Custodiet ipsos Custodes? Il Controllo Parlamentare dell'attività di Governo in Prospettiva Comparata*, Quaderni di Scienza Politica, IX, 2002

- MAGALHÃES, P. C., *A Confiança nos Parlamentos Nacionais: Regras Institucionais, Representação e Responsabilização Política*, *Análise Social*, vol. XXXVIII, 2003
- MALITO, D. V., UMBACH, G., BHUTA N., *The Palgrave Handbook of Indicators, Global Governance*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2018
- MANIN, B., *Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997
- MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003
- MANZETTI, V., L'Originale Modello Italiano, *L'Organismo Indipendente di Bilancio "Presso" il Parlamento*, *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato et Europeo*, 26, 2016
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P., "The Logic of Appropriateness", *In M. MORAN, M. REIN, & R. E. GOODIN (Eds.), The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006
- MARCH, J. G. JOHAN, OLSEN, P., "Elaborating the New Institutionalism", *in R.A.W RHODES, S. A. BINDER, B. A. ROCKMAN, The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006
- MARTIN, S., SAALFELD, T., STRØM, S., *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, 2014
- MATEUS, A., (coord.), *Orçamento, Economia e Democracia, uma Proposta de Arquitetura Institucional*, FFMS, Lisboa, 2018
- MATTSON, I., STROM, K., "Parliaments Committees", *in H. DORING (ed.), Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin's Press, NY, 1995
- MCCUBBINS, M., E SCHWARTZ, T., *Strengthening Oversight by Legislatures* (paper), Washington D. C., 1984
- MCGEE, D. G., *The Oversees: Public Accounts Committees and Public Spending*, Pluto Press, London, 2002
- MEZEY, M., *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham 1979
- MICOSSI, S., BUTI, M., *A Moeda Única Europeia: o Papel do Euro no Processo de Integração Europeia*, Principia Publicações, Lisboa, 1998
- MILL, J. S., *Princípios de Economia Política*, (trad. brasileira), Lebooks Editora, 2019
- MORENO, C., *Finanças Públicas. Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, UAL, Lisboa, 2006
- MORENO, C., "Um Tribunal de Contas para o Século XXI", *in Comemorações dos 150 Anos do Tribunal de Contas*, ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 2000

- MORLINO, L., *What is a 'Good' Democracy?* Democratization, 11, 2004
- MUSGRAVE, R. A., *Teoria das Finanças Públicas*, (trad. brasileira), vol. I, Ed. Atlas, São Paulo, 1973
- NOGUEIRA, M. A., *Representação, Crise e Mal-Estar Institucional*, Revista Sociedade e Estado, 29, 2014
- NORTON, P., “Old Institutions, New Institutionalism? Parliament and Government in the UK”, in PHILIP NORTON (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, FN ed., London, 1998
- NORTON, P., “Do Parliaments Make the Difference?”, in PHILIP NORTON (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, FN ed., London, 1998
- NORTON, A.; ELSON, D., *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, Overseas Development Institute, 2002
- NORTON, P., LESTON-BANDEIRA, C., “El Impacto de la Práctica Democrática en Los Parlamentos Del Sur de Europa”, in C. LESTON-BANDEIRA, P. OÑATE (ed.), *Parlamentos Democráticos del Sur de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008
- O'DONNELL, J. *O Estado, a Democratização e Alguns Problemas Conceituais. Uma Visão Latino-Americana Com Uma Rápida Olhadela em Alguns Países Pós-Comunistas* (tradução de Otacilio Nunes), Novos Estudos, CEBRAP, 36, 1993
- O'DONNELL, G., *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, (tradução de C. Cohen), Lua Nova, 44, 1998
- O'DONNELL, G., *Horizontal Accountability in New Democracies*, Journal of Democracy, 1998
- O'DONNELL, G., *Democratic Theory and Comparative Politics*, (paper), 1999
- O'DONNELL, G., “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust” in O'Donnell *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy*, University of Notre Dame Press, 2007
- OLIVEIRA, ÁGUEDO DE, *O Centenário do Tribunal de Contas*, Ed. de Autor, Lisboa, 1949
- OÑATE, P. “Parlamento y Ciudadania en España: ¿25 Años de Desencuentros?”, in C. LESTON-BANDEIRA, P. OÑATE (ed.), *Parlamentos Democráticos del Sur de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008
- OLSEN, J. P., *Accountability Democrática, Ordem Política e Mudança. Explorando Processos de Accountability em Uma Era de Transformação Europeia*, (trad. Brasileira), ENAP, Brasília, 2018
- OLSON, D. M., NORTON, P., “Legislatures in Democratic Transition”, in DAVID M. OLSON, PHILIP NORTON (ed.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Franck Class, London, 1996

- OWENS, J. E., *Parties in Democratic National Assemblies. A Comparative Assessment of Parliaments* (CAP) Note, SUNY/CID, 2013
- PAPADOPOULOS, Y., *Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy?* West European Politics, Vol. 33, 5, 2010
- PAYSANT, A., *Finances Publiques*, 5ª ed., Armand Colin, Paris, 1999
- PASQUINO, G., PELIZZO R., in *The Culture of Accountability a Democratic Virtue*, Routledge, 2023
- PELIZZO, R, STAPENHURST, R, *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*, Routledge, NY, 2012
- PIERRE-CAPS, S., *La Révision Constitutionnelle Française de 2008 en Changement en Continuité*, Teoría y Realidad Constitucional, 29, 2012
- PINHO, J. A., SACRAMENTO, A. R., *Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para Português?* Revista de Administração Pública, nov./dez., 2009
- PREMCHAND, A., *Fiscal Transparency and Accountability. Idea and Reality* (paper), Rome, 2001
- PRZEWORSKI, A., STOKES, S., MANIN, B., “Elections and Representation”, in A. PRZEWORSKI, S. STOKES, B. MANIN, *Democracy, Accountability and Representation* (ed.), Cambridge University Press, NY, 1999
- RAU, V., *A Casa dos Contos. Os Três mais Antigos Regimentos dos Contos*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2009
- RAUNIO, T., *Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control*, The Journal of legislative Studies, vol. 2, 1996
- RHODES, R.A.W., “Executive in Parliamentary Government”, in R.A.W RHODES, S. A. BINDER, B. A. ROCKMAN, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2008
- ROSSEAU, J. J., *Do Contrato Social* (trad. portuguesa), Ed. Presença, 2010
- SÁ, L., *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Caminho, Lisboa, 1994
- SAALFELD, T., “The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment”, in PHILIP NORTON (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, FN ed., London, 1998
- SALA, V., “The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling”, in PHILIP NORTON (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, FN ed., London, 1998
- SAMPAIO, N., *O sistema Eleitoral Português – Crónica de uma Reforma Adiada*, Alêthia, Lisboa, 2009

- SANCHÈS DE DIOS, M., “Parliamentary Accountability”, in JORGE FERNANDES, C. LESTON-BANDEIRA (ed.), *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective*, Routledge, NY, 2019
- SANTOS, C., *Por Que a Prestação de Contas do Orçamento Falha? As Ligações Indescriíveis entre Parlamentos e Agências de Auditoria na Fiscalização do Orçamento*, *Revista de Economia Política*, 35 (3), 2015
- SANTISO, C., VAREA, M., *Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process*, Inter-American Development Bank, 2013
- SCHEDLER, A., et al., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999
- SCHICK, A., *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, OECE, 2002
- SCHMITTER. P. C., *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Imprensa de Ciências Sociais, CES, Lisboa, 1999
- SECCHI, L., *Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública*, *Revista de Administração Pública*, 43, Rio de Janeiro, 2009
- SEGURO, A. J., *A Reforma do Parlamento Português, 2007-2014. Análise Organizacional da Função de Controlo Político*, ISCTE, 2015
- SILVA, PEDRO ADÃO E, *E Agora? – A Crise do Euro, as Falsas Reformas e o Futuro de Portugal*, Clube do Autor, 2013
- SMITH, A., *A Riqueza das Nações*, vol. I, Fundação Calouste Gulbenkian, 8ª edição, 2008
- SMULOVITZ, C., PERUZZOTI, E., “Social Accountability: an Introduction”, in C. SMULOVITZ, E. PERUZZOTI (ed.), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Kindle ed., 2006
- STAPENHURST, R., *Presidentialism and Parliamentarism Revisited*, Austrian National University, 2011
- STAPENHURST, R., PELIZZO, O’BRIEN, M., *Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees....and Parliamentary Budget Offices?* OECE, conference centre, Paris, 2012
- STAPENHURST, R., PELIZZO, R., JACOBS, K., *Following the Money: Comparing Parliamentary Public Accounts Committees*, P. Press, London, 2014
- STAPENHURST, R., IMBEAU, L: M., “Contemporary Developments”, in *Parliamentary Oversight I Francophonie Countries*, Canadian Audit and Accountability Foundation, 2017
- STAPENHURST, R., LARSON, B., (ed.), *Beyond Westminster: A Global Perspective on Public Governance and Accounts*, Canadian Audit and Accountability Foundation, 2018

- STAPENHURST, R., TWIGG, S., *Handbook on Parliamentary Financial Oversight. Adapting Pac Best Practices to Legislatures in Small Jurisdictions*, CPA, 2022
- SANTAMARÍA, J., *El Papel del Parlamento Durante la Consolidación de la Democracia y Después*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 84, 1994
- STRØM, K., “Parliamentary Government and Legislative Organization”, in Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin's Press, New York, 1996
- STRØM, K., *Parliamentary Committees in European Democracies*, The Journal of Legislative Studies, 1998
- STRØM, K., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, European Journal of Political Research, 37, 2000
- STRØM, K., MÜLLER, W. C., BERGMAN T. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, NY, 2004
- STRØM, K., MÜLLER, W. C., BERGMAN, T. (ed.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, USA, 2006
- SOUSA, A. JOSÉ DE, *Características do Sistema Português de Controlo Superior das Finanças Públicas*, Tribunal de Contas, Lisboa, 1999
- SU, H. S., RAUNIO, T., *Reaching Out to the People? Assessing the Relationship Between Parliament and Citizens in Finland*, The Journal of Legislative Studies, vol. 23, 4, 2017
- CABRAL, NAZARÉ DA COSTA, *Programação e Decisão Orçamental. Da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica*, Almedina, Coimbra, 2008
- CABRAL, NAZARÉ DA COSTA, MARTINS, G. W D'OLIVEIRA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro. Noções Fundamentais*, AAFDL, Lisboa 2014
- CABRAL, NAZARÉ DA COSTA, RODRIGUES, NUNO CUNHA, GONÇALVES, J. R. (ed.), *The Euro and the Crisis – Perspectives as a Monetary and Budgetary Union*, Springer, 2016
- CABRAL, NAZARÉ DA COSTA, *The European Monetary Union After the Crisis – From a Fiscal Union to a Fiscal Capacity*, Routledge: London & New York, 2021
- TANZI, V., SCHUKNECHT, L., *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, 2000
- TAVARES, J., *O Tribunal de Contas - Do Visto, em Especial*, Almedina, Coimbra, 1998
- TAVARES, J. *Linhas de Evolução do Tribunal de Contas nos Últimos 25 anos*, Tribunal de Contas, Lisboa, 1999

- TEIXEIRA RIBEIRO, J. J., *Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República*, Boletim de Ciências Económicas, Coimbra, vol. 30, 1987
- TIBÚRCIO, T., “A Consolidação dos Parlamentos”, in *TIAGO FERNANDES (org.), Variedades de Democracia na Europa do Sul, 1968-2016*, ICS, 2017
- TIBÚRCIO, T., LESTON-BANDEIRA, C., “A Assembleia da República: Organização e Funcionamento”, in *PEDRO T. ALMEDIDA (dir.), O Parlamento Português. Democracia*, vol. IV, AR, Lisboa, 2023
- WEINBAUM, S., “Classification and Change in Legislative Systems: with Particular Application to Iran, Turkey and Afghanistan”, in *G. R. Boynton, C. L. Kim, Legistives Systems in Developing Countries*, Durham, 1975
- WEHNER, J., *Best Practices of Public Accounts Committees*, contributing paper for the Handbook for Public Accounts Committees, South Africa, 2002
- WEHNER, J., *Legislative Institutions and Fiscal Policies* (PSPE working papers), London, 2006
- WEHNER, J., *Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*, Political Studies, vol. 54, 2006
- WEHNER, J., *Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control*, Palgrave Macmillan, 2010
- WEHNER, J., *Good Practice in Parliamentary Budget Scrutiny: International Comparisons*, (prepared for the budget process review group established jointly by the finance), 2017
- VALENTE, P., “O Orçamento do Estado”, in *O Parlamento na Prática*, AR, Lisboa, 2008
- VALÉRIO, N., e al., *As Finanças Públicas no Parlamento Português. Estudos Preliminares*, AR, Lisboa, 2001
- VERZICHELLI, V., “¿Tanto Ruido por Nada? Políticas Parlamentarias en Italia, entre la Retórica de la Regla Mayoritaria y un Sistema de Partidos Incierto”, in *CRISTINA LESTON-BANDEIRA, PABLO OÑATE (ed.), Parlamentos Democráticos del Sur de Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008
- VITORINO, A., “O Controlo Parlamentar dos Atos do Governo” in *Mário Baptista Coelho (coord.), Portugal – O Sistema Político e Constitucional – 1974-1987*, ISC, Lisboa, 1989.

## **ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **Organization for Economic Co-operation and Development (OECD):**

*Best Practices for Budget Transparency*, 2002

*The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison*, vol. 4, 3, 2004

Relatório de Avaliação do Processo Orçamental em Portugal, 2008

*Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, 2015

### **International Monetary Fund (IMF):**

*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, 1998

*Fiscal Transparency Handbook*, 2018

### **Public Expenditure and Financial Accountability Initiative (PEFA):**

*Public Finance Management Assessment Framework*, 2011 e 2016

### **Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT):**

*The High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation & Accountability*, 2018

### **International Organisation of Supreme Audit Institutions**

*Lima Declaration of Guidelines of Supreme Audit Precepts*, 1977

### **Union Inter Parliamentary**

## LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

### NACIONAL

Constituição da República Portuguesa de 1933  
Constituição da República Portuguesa de 1976  
Lei n.º 64/77, de 26 de agosto  
Lei n.º 40/83, de 13 de dezembro  
Lei n.º 71/88, de 1 de julho (incluindo alterações)  
Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho  
Lei n.º 28/2003, de 30 de julho  
Lei n.º 86/89, de 8 de setembro  
Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro de 8 de abril  
Lei n.º 98/97, de 26 de agosto  
Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (incluindo alterações)  
Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (incluindo alterações)  
Regimento da Assembleia da República de 31 de julho de 1976  
Resolução da Assembleia da República n.º 4/83, de 8 de julho  
Resolução da Assembleia da República n.º 9/85, de 6 de março  
Resolução da Assembleia da República n.º 13-A/88, de 22 de julho  
Resolução da Assembleia da República n.º 12/91, de 15 de abril  
Resolução da Assembleia da República n.º 4/93, de 2 de março  
Resolução da Assembleia da República n.º 2/2003, de 17 de janeiro  
Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro  
Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de agosto  
Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de agosto  
Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de outubro  
Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010, de 23 de junho  
Resolução da Assembleia da República n.º 60/2014, de 30 de junho  
Resolução da Assembleia da República n.º 74/2018, de 30 de março  
Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto  
Regimento da Assembleia da República n.º 1/2023, de 9 de agosto

### EUROPEIA:

Regulamento n.º 1466/97 de 7 de julho de 1997  
Regulamento n.º 1467/97, de 7 de julho de 1997 na versão originária e atual  
Regulamento (CE) n.º 1055/2005 do Conselho, de 27 de junho  
Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho, de 27 de junho  
Regulamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de novembro  
Regulamento (UE) n.º 1176/2011, de 16 de novembro  
Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, 2012



## **BASES DOCUMENTAIS**

<https://www.parlamento.pt>

<https://www.tcontas.pt>

<https://ces.pt/publicacoes/pareceres/>

<https://www.oecd.org/pt>

<https://www.imf.org/>

<https://www.pefa.org/>

<https://fiscaltransparency.net/>

<https://www.ipu.org/>

<https://www.v-dem.net/>