

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O controlo das finanças públicas
pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe**

Ulde Maya de Carvalho Rompão

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Conselheiro Mestre José F. F. Tavares, Tribunal de Contas de Portugal
Professor Auxiliar Convidado (Especialista)
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Doutor César Madureira, Investigador Principal da DGAEP
Professor Auxiliar, Universidade Lusíada
Professor Auxiliar Convidado
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2013

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O controlo das finanças públicas
pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe**

Ulde Maya de Carvalho Rompão

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Conselheiro Mestre José F. F. Tavares, Tribunal de Contas de Portugal
Professor Auxiliar Convidado (Especialista)
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Doutor César Madureira, Investigador Principal da DGAEP
Professor Auxiliar, Universidade Lusíada
Professor Auxiliar Convidado
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2013

Agradecimentos

O presente trabalho de investigação resulta do esforço partilhado com um conjunto de pessoas, a quem não posso deixar de expressar o meu sincero agradecimento pela forma como contribuíram direta ou indiretamente para a sua concretização.

Assim, quero agradecer especialmente ao meu orientador, o Professor Juiz Conselheiro José F. F. Tavares, pela sua motivação, pela sua dedicação, total disponibilidade e simpatia com que sempre me recebeu, pelos seus ensinamentos e pelo seu apoio incondicional ao longo de todo este processo. Com as suas observações críticas e conselhos foi possível realizar esta dissertação.

Ao Prof. Doutor César Madureira, meu coorientador, pelo inestimável contributo e pelas suas sugestões sempre pertinentes, que foram importantes para que esta dissertação pudesse ter a forma adequada que agora se imprime.

Ao Prof. Doutor Juan Mozzicaffreddo, Coordenador do mestrado em Administração Pública, pelos seus ensinamentos e pelo apoio durante estes dois anos do curso.

Agradeço de uma forma muito especial aos meus filhos Leonor e Leonardo pelo facto de não terem tido a minha atenção. Ao meu marido sem cujo apoio não seria possível terminar esta etapa da minha vida, pelo seu companheirismo, espírito de sacrifício, partilha de tristezas e alegrias, mas sobretudo pela sua imensa compreensão e pela partilha dos poucos momentos de descontração.

A todos, o meu muito obrigado.

Resumo

Com o título *O controlo das finanças públicas pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe*, esta dissertação visa analisar o papel do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe no controlo das finanças públicas como sendo fundamental para a estrutura do Estado e da sociedade são-tomense. A reforma do setor público surge como resposta às exigências das pressões da economia num mundo globalizado, contudo as propostas para a reforma da Administração Pública são todas distintas, pois as mesmas são adaptadas a cada sociedade e a sua realidade.

Com isso, verifica-se que, em muitos países, a área financeira é uma das áreas mais afetadas com o advento da situação de crise global. Por isso, a Administração Pública são-tomense tem sido colocada perante novas exigências de qualidade e de rigor na gestão dos bens e dinheiros públicos. Em resposta a estas premissas, os Estados de Direito democráticos nas últimas décadas têm debatido e incorporado alguns conceitos-chave: a *accountability*, a responsabilidade financeira e a ética, todos em prol dos melhores resultados na aplicação e na gestão dos recursos públicos.

Tendo em conta a atualidade do tema do ponto de vista académico e social para a sociedade são-tomense, utilizou-se neste estudo uma componente explicativa, no intuito de aprofundar melhor a questão do papel do Tribunal de Contas no controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe. Os principais resultados demonstram a existência de uma enorme desorganização na estrutura do Estado e no seio da sociedade e que, o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe é uma peça fundamental na consolidação da democracia deste País.

Palavras-Chave: Estado de Direito, Finanças públicas, Recursos públicos, Reforma administrativa, Responsabilidade financeira, Tribunal de Contas.

Abstract

With the title The control of public finances by the Tribunal de Contas of São Tomé and Príncipe, this dissertation aims to analyze the role of Tribunal de Contas of São Tomé and Príncipe in the control of public finances as fundamental for the structure of the State and the são-tomense society. The public sector reform arise how a response to the demands the requirements of the pressures of the economy in globalized world, however, the proposals for the reform of Public Administration are all distinct, because these reform are adapted to each society and your reality.

With this, it is verified that, in many countries a financial area is one of the most affected areas with the advent of global crisis. Therefore the Public Administration são-tomense has been placed under new requirements of quality and rigor in the management of public funds and public property. In response to these premises, the States of democratic law in recent decades have debated and incorporating some key concepts: accountability, financial responsibility and ethics, all in favor of the better results in the implementation and management of public resources.

Having regard to, the theme topicality on the point of view academic and social for the society são-tomense, we used in this study the exploratory element, with the intention to deepen better the question of the role of Tribunal de Contas on the control of public finances in São Tomé and Príncipe. The main results show the existence of a huge disorganization in the structure of the state and in society and that, the Tribunal de Contas of São Tomé and Príncipe is essential piece for the consolidation of democracy in this country.

Keyword: Rule of Law, Public finances, Public funds, Administrative reform, financial responsibility, Tribunal de Contas.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. Justificação do tema.....	1
2. Delimitação do objeto e objetivos da pesquisa.....	2
3. Metodologia.....	3
CAPÍTULO I - O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA ADMINISTRATIVA	5
1. O Estado e a Administração Pública.....	5
1.1. Perspetivas de reforma na Administração Pública	7
1.2. O Tribunal de Contas e a reforma administrativa	11
1.3. O Tribunal de Contas no exercício da cidadania.....	12
2. A Administração Pública e os modelos de gestão.....	14
2.1. A organização profissional weberiana	15
2.2. O <i>New Public Management</i>	18
2.3. O <i>New Public Service</i>	22
3. A especificidade da Administração Pública na gestão das contas públicas	25
CAPÍTULO II - A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE NO SETOR PÚBLICO	27
1. Origens e evolução dos Tribunais de Contas e Órgãos congéneres	27
2. O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe	29
2.1. O Tribunal de Contas na estrutura do Estado.....	33
2.2. A fiscalização prévia do Tribunal de Contas	36
3. O Tribunal de Contas e o controlo das contas públicas	41
3.1. Para uma gestão responsável.....	45
3.2. As modalidades de controlo do Tribunal de Contas	47
CAPÍTULO III - O TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE E A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	51
1. Noção de responsabilidade financeira	53
2. Factos constitutivos de responsabilidade financeira	62
3. O processo de julgamento	70
CONCLUSÃO	75
BIBLIOGRAFIA	77
FONTES	82
LEGISLAÇÃO	83
ANEXOS	I

SIGLAS

DeMPA	Avaliação do Desempenho da Gestão da Dívida
CBC/FT	Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EUROSAI	European Organization of Supreme Audit Institutions
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAFI	Grupo de Acção Financeira Internacional
GRECO	Group of States against corruption
IGF	Inspecção-geral de Finanças
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
ISC	Instituições Supremas de Controlo
FMI	Fundo Monetário Internacional
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOTCstp	Lei de Orgânica do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
OGE	Orçamento Geral do Estado
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OISC/CPLP	Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa
PETCstp	Plano Estratégico do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe
RF-CQCE	Relatório Final de Contrato do Quadro de Beneficiário da Comunidade Europeia
RITCstp	Regulamento Interno do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe
RTCstp	Relatório de Atividades do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe
SAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SAI	Supreme Audit Institutions
STJstp	Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe
TCstp	Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe
UIF	Unidade de Inteligência Financeira

INTRODUÇÃO

1. Justificação do tema

Esta dissertação é realizada no âmbito do mestrado em Administração Pública, cujo foco principal é a revisão das principais teorias estudadas ao longo do curso, pois durante o mestrado fomos confrontados com diversas matérias, algumas delas importantes para a realização do presente trabalho.

O interesse pelo tema em questão prende-se com a sua atualidade, oportunidade e relevância, já que atualmente muitos países se encontram numa situação de crise profunda, o que se deve fundamentalmente a défices excessivos das suas economias, que está diretamente relacionada com a forma como é feita a gestão das contas da administração pública. São Tomé e Príncipe, no que toca a esse tema, não é exceção, pois segundo o Fundo Monetário Internacional “*a ajuda externa oficial financia cerca de 93% do programa de investimento público do país*” (FMI, 2012:4). Por isso, a clareza da gestão das contas públicas é importante nesta questão, o que leva a investigar em que medida o papel do Tribunal de Contas no controlo das finanças públicas é fundamental e qual a sua relação com o Estado, a Administração Pública e o cidadão. É importante salientar a ausência de estudos¹ efetuados de forma exaustiva sobre este tema e visando o Estado de São Tomé e Príncipe. Realça-se também que os conhecimentos adquiridos ao longo do curso permitem e encorajam a ir mais além, pois no futuro poder-se-ão vir a realizar diversos estudos (trabalhos e artigos) sobre este vasto campo que é a Administração Pública.

A análise da Administração Pública, numa panorâmica geral, dificilmente é feita fora do contexto do Estado e dos fins que justificam a sua existência (o interesse coletivo, servir os cidadãos, a satisfação das necessidades coletivas). Após essa análise é fácil perceber que o Estado, a Administração Pública e o cidadão estão intrinsecamente ligados, sendo que a Administração Pública surge neste cenário como o elo de ligação entre o Estado e o cidadão, constituindo assim, o seu principal ponto de contacto. Uma das muitas funções que fazem parte das atribuições do Estado é a promoção da integração social e a manutenção do Estado de Direito. Assim, a Administração Pública surge como o instrumento de fortalecimento do Estado, contribuindo para a consolidação da democracia e da cidadania (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011:5-8).

Depois desta abordagem, chega-se à conclusão de que a criação de um Tribunal de Contas no Estado de Direito é fundamental, pois o mesmo é caracterizado como órgão de controlo externo e independente da administração pública e dos restantes órgãos que fazem parte do Estado. O Tribunal de Contas é capaz de garantir a sua independência e, conseqüentemente, a consolidação da democracia na sociedade. Mas isso só é possível porque os Tribunais de Contas, por regra, têm natureza colegial,

¹ Referindo em concreto, a Tese de mestrado do Adelino Lopes de Ceita da Vera Cruz no ano de 2010, sobre Auditoria em São Tomé e Príncipe: Situação atual e perspetivas futuras, feito na Universidade de Aveiro no Instituto Superior de Contabilidade e Administração, e os estudos realizados pelo Dr. Gerhard Seibert publicado em livro com o título “Camaradas, clientes e compadres: colonialismo, socialismo e democratização em São Tomé e Príncipe”, no ano de 2001.

fiscalizando a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, não descurando a boa gestão da estrutura financeira do Estado e da Administração Pública. Cabe ainda ao Tribunal de Contas a fiscalização e o controlo da gestão das contas públicas através das avaliações (*ex ante* ou *ex post*) exercendo, em muitos casos, funções de natureza jurisdicional (Sousa Franco, 1990:10-11), o que é importante quando se trata da promoção da integração social e da manutenção do Estado de Direito democrático.

2. Delimitação do objeto e objetivos da pesquisa

A pesquisa está limitada a São Tomé e Príncipe e tem como questão inicial: a eficácia do papel do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe no controlo das finanças públicas. A questão inicial constitui a primeira etapa para se por em prática os métodos de uma investigação científica (a rutura com os preconceitos e noções prévias). Convém referir que, antes de se ter elaborado a questão inicial de forma definitiva, se iniciou uma fase de exploração que foi levada a cabo, através de leituras e entrevistas exploratórias (Quivy e Campenhoudtm 2008:34). Quivy e Campenhoudtm (2008:69) sublinham que essas leituras e entrevistas exploratórias são uma mais-valia para o trabalho de investigação, visto que “ *as leituras ajudam a fazer o balanço dos conhecimentos relativos ao problema de partida; as entrevistas contribuem para descobrir os aspectos a ter em conta e alargam ou rectificam o campo de investigação das leituras*”. Depois dessa fase procedeu-se à revisão e à reestruturação da questão inicial, de modo a torná-la mais ponderada, indo ao encontro dos ensinamentos adquiridos com vista a realização da dissertação.

Nesta perspetiva, iniciou-se o balanço das diversas abordagens verificadas ao longo dos estudos e daí resultou o esclarecimento das características essenciais da questão inicial, tendo como resultado a conceção das seguintes problemáticas: 1ª - Será que os mecanismos (relatórios, pareceres e auditorias) utilizados no controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe são eficazes? 2ª - Os procedimentos e métodos utilizados no controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe estão articulados entre si?. A elaboração da problemática permite ao investigador explorar da melhor maneira o cenário traçado, pois os instrumentos teóricos adquiridos ao longo da investigação vão adaptar-se ou corrigir-se, tornando-se mais apropriados aos objetivos propostos durante o estudo (Quivy e Campenhoudtm, 2008:257-258). Para este efeito, estudar-se-á o papel do Tribunal de Contas, na medida do possível, entre o ano de 2003 e o ano 2010. Não foi possível alargar o prazo, pois os últimos dados publicados por fontes oficiais e aos qual foi possível aceder datam do ano de 2010.

O objetivo principal do nosso trabalho é a análise do papel do Tribunal de Contas no controlo externo e independente das finanças públicas e no reforço da disciplina financeira: 1- Prestação de contas; 2- Responsabilidade e a 3- Sustentabilidade em São Tomé e Príncipe, para se conseguir, da melhor forma, atingir o objetivo principal proposto nesta investigação. O trabalho está dividido em 3 capítulos. No primeiro capítulo faz-se uma caracterização do Estado e da Administração Pública, bem como das perspetivas de reformas. Abordar-se-á o papel do Tribunal de Contas na reforma administrativa tendo em vista a sua relação com os cidadãos; contudo far-se-á o enquadramento dessa

reforma tendo em conta os novos modelos de gestão pública e a especificidade da Administração Pública na gestão das contas públicas para uma melhoria dos serviços prestados aos cidadãos.

No segundo capítulo, pretende-se fazer um enquadramento da importância do Tribunal de Contas no Setor Público, desde a sua história e atribuições à sua posição na estrutura do Estado. Pretende-se também abordar a execução do processo de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sem esquecer o seu papel no controlo das contas públicas. Para isso verificar-se-á se a gestão efetuada é responsável, bem como as modalidades do controlo por ele usado. O tema central do terceiro capítulo é a responsabilidade financeira. Nesse capítulo, é ainda abordada a noção da responsabilidade financeira e os fatos constitutivos da mesma, bem como o processo de julgamento. Convém referir que são abordados ao longo dos capítulos os dados empíricos adquiridos durante a investigação. Com a conclusão dos três objetivos centrais propostos, é feita uma síntese dos resultados mais relevantes da pesquisa em função da problemática que foi definida e dos dados analisados, evidenciando assim, se possível, o surgimento de novos dados que permitam identificar fatos relevantes e anteriormente ignorados no quadro em análise.

3. Metodologia

A presente dissertação tem como suporte de investigação o método de abordagem hipotético-dedutivo que foi proposto por Popper a partir da crítica ao método indutivo. Para o autor o método indutivo não é justificado, pois a mudança da ocorrência de alguns factos para todos os outros factos, exigiria que a observação atingisse o infinitivo, enquanto o método hipotético-dedutivo consiste no reconhecimento da existência de uma omissão de ideias, incidindo na formulação de conjeturas ou hipóteses de forma a tentar explicar o fenómeno ocorrido. Esse processo de inferência dedutiva permite reconhecer algumas conclusões que deverão ser testadas ou falseadas. No método dedutivo, procura-se confirmar a hipótese, enquanto o método hipotético-dedutivo as evidências são encontradas para serem falseadas. Quando não se encontra qualquer facto que seja capaz de falsear as hipóteses é confirmada sempre como algo temporário, dizendo em concreto que a hipótese é válida, mas não de forma definitiva, pois a qualquer momento pode ocorrer um ato que invalide a mesma hipótese (Popper, 1980).

Adota-se o método hipotético-dedutivo pois pretende-se, ao longo do trabalho de investigação, descrever, questionar e compreender os mecanismos e procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe. O Tribunal de Contas é um órgão cuja função principal consiste no controlo das finanças públicas, tendo como missão fundamental informar os cidadãos e os seus representantes de como são geridos os dinheiros e os bens públicos, com o eventual e consequente apuramento de responsabilidades financeiras nos termos em que a lei o prevê.

O Tribunal de Contas desempenha a função de controlo das finanças, através das observações, recomendações formuladas de relatórios e pareceres, bem como do julgamento das contas dos órgãos públicos e de todas as entidades que pertencem à sua jurisdição. Neste contexto, propõe-se adotar como método de pesquisa o qualitativo, pois entende-se que esta perspetiva é a que melhor permite

alcançar os objetivos propostos, e irá permitir compreender da melhor forma as posições e decisões tomadas pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe. Neste trabalho de investigação, pretende-se tomar o conhecimento da realidade a fim de poder responder (ou não) à questão inicial, conseguindo com isso esclarecer, às problemáticas atribuídas à investigação. Porém, além da revisão da literatura específica da área de estudo, também se usa a pesquisa exploratória. Quivy e Campenhoudtm resumem dizendo que durante toda a investigação “*Entrevistas, observações e consultas de documentos diversos coexistem frequentemente durante o Trabalho exploratório*” (Quivy e Campenhoudtm, 2008:83), pois o objetivo é obter maior familiaridade com as problemáticas e torná-las mais explícita. Por isso, utilizar-se-á duas técnicas de colheitas de dados, a saber:

a) A pesquisa documental, que segundo Albarello [et al.], (1997:17) “*pode, em certos casos, tornar-se uma técnica particular de recolha de dados empírico [...] de modo a considerar os documentos (escritos ou não) como verdadeiros fatos de sociedades*”, será feita através de diferentes tipos de fontes documentais, tais como as fontes escritas a que se recorre para estudar os fatos em questão, as fontes oficiais, como os documentos dos arquivos públicos e privados e as fontes não oficiais como a imprensa, as revistas e publicações periódicas, os livros e outros documentos existentes que permitem o levantamento das informações disponíveis e a gestão desses documentos para o benefício da pesquisa (Albarello [et al.], 1997:18);

b) A pesquisa de campo que será realizada nas próprias instituições, para melhor compreensão da realidade que se pretende estudar, de forma a melhor se poder enriquecer o trabalho a realizar, sendo que para isso, se utilizará o método da entrevista². Em investigação social, o método da entrevista está sempre ligado ao método de análise de conteúdo, visto que o mesmo é objeto de análise sistemática de conteúdo, tendo como intuito fazer surgir o máximo possível de elementos de informação e reflexão, que por seu lado respondam às exigências de explicitação, de estabilidade e de intersubjetividade dos processos. Estes mesmos elementos servirão para fins estritamente descritivos que serão, de forma concreta o estudo da presente investigação (Quivy e Campenhoudtm, 2008:195; Albarello [et al.], 1997:120). Os tipos de entrevistas a utilizar serão a semiestruturada ou a não-estruturada, pois nestas entrevistas, para além de o entrevistador ter uma maior margem de manobra, pode alterar e acrescentar ou mesmo suprimir algumas perguntas. O tipo de questões a formular terá um caráter aberto, sendo que esta característica irá permitir que os entrevistados expressem as suas próprias opiniões no contexto da realidade vivida, o que facilita um melhor entendimento das suas perceções e preocupações (Quivy e Campenhoudtm, 2008:191-93; Albarello [et al.], 1997:87-88).

² As entrevistas foram realizadas pela autora da presente dissertação, nos meses de Janeiro e Fevereiro do ano de 2013, em São Tomé e Príncipe. As entrevistas foram aplicadas em concreto ao Presidente do Tribunal de Contas e ao Presidente da Assembleia Nacional de São Tomé e Príncipe. Depois de uma análise cuidadosa do conteúdo das entrevistas, as informações recolhidas foram selecionadas, utilizadas em concreto as mais relevantes, que estão expressas ao longo dos capítulos II e III, sobre a forma de citações na presente dissertação. O guião da entrevista encontra-se em anexo.

CAPÍTULO I - O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA ADMINISTRATIVA

1. O Estado e a Administração Pública

Ao longo do mestrado verificamos que os temas Estado, Administração Pública e Reforma Administrativa não têm uma definição concreta que gere um consenso amplo, começando pela definição do conceito de Estado. Segundo Strayer, para se compreender o conceito de Estado, é mais útil em primeiro lugar, ter-se o conhecimento dos principais sinais que se identificam na criação de um Estado. Para o autor, os principais sinais são: a permanência no espaço e no tempo (o aparecimento de unidades políticas geograficamente estáveis e persistentes no tempo); o estabelecimento das instituições políticas impessoais e relativamente permanentes; o consenso quanto ao reconhecimento de uma autoridade superior; o desenvolvimento de laços de lealdade em relação à autoridade em questão; a aceitação da prevalência dos interesses dessa mesma autoridade sobre os interesses individuais (Strayer, 1969:11-15).

Tendo como referência os princípios acima enunciados por Strayer e não existindo uma definição concreta e universal de Estado, adotam-se como referência e para o enquadramento desta questão as concepções de Pierre Bourdieu. Para o autor (Bourdieu, 1993:52), o Estado apresenta-se como o vértice de um processo de concentração de diferentes espécies de estrutura (humana, económica, cultural e simbólica), sendo que este processo confere ao Estado o poder sobre os diferentes tipos de estrutura. Com a mesma visão, Durkheim define o Estado como um “*instrumento racional encarregado de realizar o interesse geral*” (Bourdieu, 1993:50). Nessa abordagem, a construção do Estado far-se-á juntamente com a construção do campo do poder, entendido como o espaço interior no qual os detentores das diferentes espécies de estruturas se debatem pelo controlo do poder do Estado (Bourdieu, 1993:52).

Deste modo, o Estado Moderno surge ainda durante a Idade Média (provavelmente entre os anos de 1100 e 1300, no contexto de uma época feudal, marcada por conflitos constantes entre os senhores feudais e o rei) emergindo de forma lenta em algumas das instituições cuja consolidação foi feita nos séculos posteriores (Bourdieu, 1997:56). Strayer (1969:39) explica como é que foram feitas as consolidações de algumas destas instituições, a formação de entidades políticas estáveis, cuja legitimidade advém do facto de se manterem ao longo de várias gerações nas instituições financeiras e nas instituições judiciais permanentemente. Na verdade, apesar das acusações que frequentemente se fazem ao Estado, às suas exigências e ao facto de se considerar que ele interfere em assuntos considerados privados, o certo é que a garantia da segurança e dos direitos dificilmente vigorariam numa sociedade que não tivesse um Estado. Um cidadão poderá viver condignamente e satisfeito sem uma residência permanente ou familiar, mas não o conseguirá fazer sem o Estado (Strayer, 1969:9).

Pierre Bourdieu afirma que o Estado Dinástico corresponde genericamente ao período de afirmação do Estado Absoluto, que vigora até ao final do século XVII, sobretudo em Inglaterra e

França (Bourdieu, 1997:55), onde as instituições do Estado burocrático moderno se encontravam claramente mais amadurecidas. Contudo, nos fins do século XVII e inícios do século XVIII, na Europa ocidental, já tinham sido implementadas as estruturas que caracterizavam o Estado liberal, sendo este um novo tipo de Estado, em concreto o Estado de Direito, moldado sobre os direitos individuais naturais (liberdade, segurança e propriedade) e subordinado a normas jurídicas. A partir dessa altura, “*as políticas podiam ser atacadas e os governos derrubados; porém, as ideologias políticas jamais poderiam destruir o conceito de Estado*” (Strayer, 1969:116).

As conceções do Estado Liberal foram mantidas até ao século XIX, quando surge a Administração Pública resultante da transição do “Estado Absoluto” para o “Estado Liberal”. A Administração Pública liberal traduz a dimensão social histórica na qual se contextualizava a mediação entre a sociedade e o Estado, entre o poder absoluto e o crescente fortalecimento da sociedade burguesa, tendo como base os interesses individuais e privados, não havendo lugar à intervenção do Estado (Bourdieu, 1997:62-66). Apesar dessas transformações, o Estado possuía poderes ainda limitados, sendo as suas funções reduzidas ao mínimo necessário, destinadas essencialmente a manter a ordem interna, deixando o campo livre para que as relações sociais se moldassem através do mercado.

Nesse contexto, o Estado liberal deveria por norma manter-se afastado, e não intervir, “*laissez-faire, laissez passer*”³ (Taylor, 1951:48). Porém, após a II Guerra Mundial o Estado-Providência afirma-se, passando a intervenção do Estado na sociedade a assumir grande relevância. Surgi por esta altura um Estado Social economicamente ativo. Pretende-se a expansão da economia e simultaneamente a implementação de sistemas sociais redistributivos, deseja-se um Estado protetor, com forte intervenção na sociedade (Esping-Andersen, 2000:79). Com efeito, nos anos 70 do século passado, a sociedade industrial na Europa ocidental toma a forma de uma economia orientada e coordenada pelo Estado e assiste-se ao fortalecimento da estrutura do Estado-Providência, com um sistema social mais ajustado às necessidades básicas e a uma forte intervenção económica e político na sociedade (Mozzicafreddo, 2000:16).

Mozzicafreddo refere que o Estado-Providência resulta de um processo regular e moroso de experiências institucionais e de inovação política. Este modelo é posto em causa por originar constrangimentos de concorrência e competitividade, que são resultado de fatores externos como a globalização e internos como a baixa competitividade e a baixa produtividade dos países. Este autor refere três dimensões que afetam o funcionamento deste modelo de Estado: a “dimensão social”, onde se enquadram os problemas sociais, e se exige uma reorganização de mecanismos de proteção social e de promoção de igualdade social ou de normas homogéneas; a “dimensão económica” em que se enquadra uma política mais de regulação da atividade económica do que de intervenção; e uma

³ Velha máxima atribuída à Gournay na expressão do século XVIII “*Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*”, representa um princípio defendido pelos economistas mais liberais e que defende que o Estado deve interferir o menos possível na atividade económica.

“dimensão política” com a finalidade de melhorar mecanismos de concertação social, por forma a incluir parceiros intermédios com capacidade de decisão (Mozzicafreddo, 2002:131-134).

Para que não haja constrangimentos de funcionamento no modelo de Estado-Providência (*Welfare State*), são introduzidas diversas iniciativas de modernização ou de reformas da Administração Pública desenvolvidas em várias sociedades, independentemente do seu grau ou da sua aplicação e da avaliação dos respetivos objetivos. Para a prossecução desses objetivos deve ter-se em conta o interesse público (equidade, igualdade, justiça) como foco principal. A forma como a ação é ponderada diversifica-se (sempre que falham os objetivos que fazem parte da natureza constitutiva da matriz da administração pública) a contemplar os seus destinatários. O valor assumido pela eficiência e pela eficácia, bem como a importância da legalidade na prossecução dos objetivos, e da forma como são apreciadas através da participação da sociedade, este valor pretende apenas demonstrar como os cidadãos se posicionam segundo as exigências do Estado (Mozzicafreddo, 2001:2).

Por vezes as dimensões (social, económica e política) são problemáticas ou mesmo conflitantes, por isso é que os modelos de reformas variam consoante as incidências das opções políticas dos diferentes Estados e as particularidades das sociedades. Deste modo, a reforma do Estado é em grande parte a reforma da administração pública, e muitas das questões e críticas que se colocam ao Estado passam pela administração pública e pela forma como esta se concebe, se estrutura e se manifesta, bem como pelos resultados que apresenta e pela capacidade de responder às exigências da cidadania e aos desafios do Estado. As propostas de reforma da administração pública surgem essencialmente para atenuar os impactos negativos, como o aumento do peso dos serviços públicos, e ter uma menor aproximação ao cidadão (Mozzicafreddo, 2001:2-3).

1.1. Perspetivas de reforma na Administração Pública

Quando se refere a Administração Pública, a sua maneira de organização e prestação dos serviços aos cidadãos por parte desta, verifica-se que a mesma tem sofrido várias alterações com o passar do tempo (Madureira, 2004:67). Estas alterações refletem nos indivíduos, e nas organizações em que estes estão inseridos, exigindo constantes adaptações dos mesmos a sociedade. Daí o surgimento de novas formas de organização, e em consequência disso, a Administração Pública e o Estado estão igualmente sujeitos a transformações que ao longo do tempo foram assumindo formas distintas. Para Peters a extensão da palavra “reforma” tem uma conotação positiva, sendo que prometer simplesmente uma reforma pode ser suficiente para motivar as mudanças políticas e a forma como a reforma é executada (Peters, 2001a:348). Apesar de vários líderes políticos e administrativos dissertarem sobre a mudança no setor público, com a implementação da reforma ou modernização administrativa, verifica-se que a prática é muito mais difícil que a teoria, pois pode-se simplesmente desenvolver apenas um consenso político em torno desta mudança.

Contudo, as intenções de reformas administrativas possuem ligações com as dimensões do Estado e com qualquer uma das reformas a serem aprovadas. Por isso, ter-se-á em conta a sua

compatibilidade das reformas a serem implementadas, bem como as instituições políticas e administrativas que esses conjuntos de medidas irão visar, assinalando especificamente a dimensão ocupada pela esfera pública e pela esfera administrativa (Peters, 2001a:348). Canotilho (2000:21) refere que “*qualquer reforma da administração exige reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração*”, Mozzicafreddo nesse contexto, realça que, sendo o Estado o órgão essencial numa sociedade e nesse caso uma sociedade democrática, a Administração Pública, para o seu funcionamento, dependerá das leis que serão votadas e aprovadas pela Assembleia da República (no caso de São Tomé e Príncipe a Assembleia Nacional) e dependerá também de matéria relacionada com as implementações dessas leis (Mozzicafreddo, 2001:1-2). Madureira (2004:69) acrescenta que “*a reforma administrativa [...] deverá integrar e implicar os cidadãos na questão pública.*”

Mozzicafreddo acrescenta ainda que a Administração Pública atual e a forma desta se relacionar com a sociedade é o resultado de um longo percurso, tornando-se assim imprescindível. Para melhor compreensão da questão em análise e entender a evolução do Estado e da Administração Pública, referente as diversas iniciativas de reformas. O autor identifica algumas das razões estruturais que explicam as iniciativas: a) o peso dos constrangimentos financeiros nas despesas públicas, resultantes sobretudo do aumento dos gastos com as políticas sociais do Estado-Providência; b) a complexidade de funcionamento da administração pública associada à necessidade de resposta à heterogeneidade crescente da sociedade; c) a alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos; d) as novas tendências de transformação da estrutura do estado, no sentido de tornar a sua estrutura mais equitativa e a governação mais flexível e transparente (Mozzicafreddo, 2001:3).

Mozzicafreddo (2008:15-17) reforça a ideia de que a Administração Pública surge com a transição do “Estado Absoluto” para o “Estado Liberal” como referido anteriormente. A Administração Pública é o espaço social histórico no qual se contextualiza a mediação entre o Estado e a sociedade, entre o poder absoluto e a crescente consolidação da sociedade burguesa na base dos interesses individuais e privados (Mozzicafreddo, 2000:165). Com a Revolução Francesa, surgem os valores individuais e primários de uma sociedade, como a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Com esses valores, o Estado passa a possuir um papel secundário na sociedade, pois passa-se a acreditar na supremacia do mercado e na existência de mecanismos de regulação próprios e automáticos (Ferraz, 2008:17-18). As incertezas dos indivíduos no seu relacionamento com a sociedade passam a corresponder, à responsabilidade individual subordinado ao Estado e ao Direito, o que formaliza a consequente vinculação da Administração Pública à lei e ao direito consagrado no princípio da legalidade, peça essencial do Estado de Direito (Mozzicafreddo, 2003:9-10).

O início das reformas sociais teve lugar ainda na época do Estado Liberal com a evolução do Estado-Providência que aparece com a sociedade industrial. O Estado-Providência é caracterizado, como um produto da “crescente diferenciação, do desenvolvimento e extensão das sociedades” e

também como um processo de “mobilização social e política”. O aumento de incerteza quanto à situação de proteção social em resultado da separação das antigas estruturas sociais (tais como: associações, grupos comunitários e redes sociais) de inserção e de mercantilização das relações individuais, tendo por base os efeitos do desenvolvimento industrial, que conduziu à criação de legislação social, com vista a libertar as sociedades “das necessidades e dos riscos”. Nesta altura surge, a legislação sobre a responsabilidade dos acidentes de trabalho, estabelecida na Alemanha em 1881 e em França em 1898. O acidente de trabalho não é encarado como sendo da responsabilidade do indivíduo ou da empresa, mas como sendo da responsabilidade da sociedade. O Estado passa a ser composto por um fenómeno político e uma realidade sociocultural de que fazem parte o cidadão, o território e o poder político. Os propósitos e os objetivos que servem de base para o Estado nem sempre são os mesmos, daí a necessidade de incorporar os distintos modelos de administração, adaptados a cada Estado e a sua realidade (Mozzicafreddo, 2000:6-7).

A redução das incertezas sociais vai acontecendo de acordo com os diferentes contextos sociais, que vão assumindo formas distintas. Um dos exemplos é o caso francês em que o esquema social obedeceu a uma lógica de assistência residual, realizada através do fornecimento de recursos aos mais desfavorecidos. Porém, o sistema inglês, que surge inspirado no relatório de “*Social Insurance and Allied Services*” publicado em 1942 por William Beveridge, teve como objetivo a segurança económica, protegendo os rendimentos individuais, designadamente nas situações de velhice, doença, desemprego e invalidez (Mozzicafreddo, 2000:6-7). Flora e Alber (1984:48) salientam que foi Bismarck a implementar na Alemanha, entre 1883 e 1889, o primeiro sistema obrigatório de reformas no Estado. Surgiu assim o Estado-Providência que vigorou nas últimas duas décadas do Séc. XIX, e com esse, o aparecimento, do atual sistema de Segurança Social.

Deste modo, verifica-se que estes mecanismos resultam da combinação de efeitos, do crescimento dos problemas socioeconómicos e do desenvolvimento, do aumento da pressão política e da mobilização social dos trabalhadores. Contudo a dita mudança começa a acentuar-se no final do Século XIX, com o desaparecimento da ideia do Estado como interventor. Contudo só com o princípio da I Guerra Mundial é que a intervenção do Estado se faz sentir na economia. O Estado assume um papel ativo, misturando-se na esfera económica e alterando as regras de mercado. Na sociedade o conceito de responsabilidade é redefinido, o pensamento político e o social começam por admitir, face ao progresso económico e social, que a responsabilidade da vida em comum deve ser imputada à sociedade (Flora e Alber, 1984:48).

Contudo, nas últimas décadas, sobretudo nos meados dos anos 80 do século passado, assiste-se ao enfraquecimento do modelo de organização profissional weberiana. O Estado-Providência entrou em crise e o chamado modelo social europeu encontra-se em risco de colapso. Tudo isso por causa do aumento das funções do Estado, e por influência do novo modo de governação com orientações gestionárias semelhantes às praticadas nos Estados Unidos. As filosofias gestionárias estavam associadas às perspetivas do empreendedorismo e a lógica do mercado. Surge então na Europa o *New*

Public Management ou a Nova Gestão Pública (Mozzicafreddo, 2001:4). Esta nova filosofia administrativa de tipo empresarial, o *Reinventing Government* (Osborne e Gaebler, 1992) têm como missão servir bem, prestar um serviço de maior qualidade ao cidadão e a menor custo. Nesta ótica, as privatizações (ao nível micro) têm como objetivo melhorar o funcionamento do aparelho administrativo no que diz respeito ao sector público, ao nível do funcionamento dos sistemas e nos seus mecanismos organizacionais, tendo em conta a sua relação com o exterior, concretamente numa maior aproximação aos cidadãos, e numa vertente macroeconómica tendo em vista a restauração dos mecanismos de mercado e a redução o peso do Estado na economia, melhorando a qualidade dos serviços fornecidos e baixando os custos dos mesmos (Mozzicafreddo, 2001:4-5).

As razões de ordem financeira, económica, política e ideológica unem-se assim para justificar o processo de redução do peso do Estado, trazendo como consequência à reconstrução das funções do Estado, a que Pitschas chama de “racionalização extrema” (Pitschas, 2001:68). Com a mesma teoria, Araújo refere que a dificuldade que o Estado teve em lidar com os problemas que surgiram, o levou à procura de novas formas de governação baseadas em modelos mais liberais, sendo que as fronteiras existentes entre o Estado e a Sociedade teriam de ser reduzidas por via de políticas de contenção das despesas e muitas delas com o recurso as privatizações. O controlo e o rigor das receitas e das despesas públicas surgem como uma preocupação geral por parte dos governos como forma de recuperar a confiança dos cidadãos e a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados. O autor reforça ainda, que “*a ideia era fazer menos, mas fazer aquilo que o governo queria fazer, preferencialmente através do sector privado*” (Araújo, 2007:3).

Por essa razão, a reforma da gestão pública não foi somente uma consequência da crise do Estado-Providência, mas também uma crise das instituições que pertencem ao respetivo público. Por isso, é que “*os constrangimentos económicos impuseram ajustamentos nas políticas [...] mudanças no funcionamento interno das organizações públicas [...] introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos*” (Araújo, 2002:60). Porém, nem todos os países tiveram a mesma perspetiva na transposição das orientações vindas do setor privado, havendo visões mais apropriadas e outras menos convictas e motivadoras em relação ao potencial contributo das técnicas de gestão privada, dando mais ênfase ao papel secundário do Estado na sociedade. Contudo, o Estado democrático fez o seu percurso ao longo dos anos, com o “sistema de ação” na dimensão social e económica e as formas de representação coletiva, bem como a forma “institucional e política” tendo as ambas sofridas mutações (Mozzicafreddo, 2000:16). Hoje as novas formas de poder social existem com uma maior imposição pública da lógica do mercado e dos atores económicos. Com elas, as parcerias público/privadas, e as estruturas do poder descentralizado, bem como a diminuição tendencial do poder de monopólio no fornecimento de bens e de serviços públicos que configuram, nas atuais sociedades europeias, constituem uma redefinição das funções e da estrutura instituída do Estado-Providência bem como a regularização normativa da Administração Pública (Mozzicafreddo, 2001:29).

Verifica-se assim que a mudança que envolve a passagem para um “*Estado regulador*”, é centrada em quatro objetivos: 1) uma nova forma de partilha de responsabilidades entre o Estado e a sociedade; 2) um maior envolvimento dos cidadãos, através de parcerias e de maior transparência da administração; 3) uma maior cooperação entre os diversos níveis de administração; 4- uma renovação das estruturas administrativas, tendo como objetivo a sua eficiência. Assiste-se assim a uma redefinição do modelo de Estado democrático (Estado-Providência), caracterizado pela intervenção social e económica. Da expansão da Administração Pública, da concertação social e da cidadania, passa-se para o Estado-Providência pluralista, com características de regulação de mercado e de intermediação económica, com grande dimensão corporativa, com formação de parcerias e de redes de governação em permanente mutação e no qual surgem novas formas de cidadania e novos direitos sociais (Mozzicafreddo, 2002:131-134).

1.2. O Tribunal de Contas e a reforma administrativa

O papel do Estado, bem como o que se considera ser o interesse público, variam no tempo e no espaço. Mozzicafreddo (2010:77) refere que o processo de mudança se efetua a médio ou longo prazo conforme os parceiros e as contingências sociais. Estas mudanças resultam de alterações que ocorrem na sociedade e que se refletem na sua estrutura, bem como na sua forma de organização. Por isso, é natural que o Estado e as funções que o mesmo desempenha, tragam consequências graves para a Administração Pública e que a mesma sofra alterações.

A reforma administrativa surge com a transição do Estado Liberal para o Estado-Providência o que resultou em muitos problemas que atualmente ainda não se conseguiram resolver. Com o propósito de uma melhor Administração Pública, em que a mesma é mais eficaz, praticando uma melhor gestão e posicionando-se cada vez mais próxima dos cidadãos, a gestão dos bens públicos é vista como uma parceria entre o Estado e a sociedade. Verifica-se dessa parceria, o Estado e a sociedade possuem deveres e direitos em simultâneo e possuem os mesmos objetivos (Xavier, 2006:303). O alcance dos objetivos comuns, só será possível, com a implementação de um processo quase contínuo de reformas na administração pública e uma renegociação das relações tradicionais entre o Estado, a economia e a sociedade (Pitschas, 2003:31). Perante este conjunto de reformas, surge a necessidade permanente de atuação de um órgão de controlo financeiro externo e independente que busque o cumprimento da ordem administrativa, dos programas, dos projetos estabelecidos nos Orçamentos Públicos, verificando a correta utilização dos recursos públicos, de forma a conter os desperdícios dos dinheiros e valores públicos ocasionados por uma má gestão, pondo o interesse público acima de qualquer outro (Martins e Tavares, 2011:12-14).

O órgão de controlo financeiro externo e independente referido acima é o Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas é uma instituição fundamental no Estado de Direito, com características da democracia continental europeia, tendo uma vital importância no Estado Moderno. A sua organização obedece a uma variedade de modelos, pois é um órgão de natureza colegial, e geralmente

independente, ou goza de autonomia em relação ao governo e à administração pública (Sousa Franco, 1990). Porém, em alguns casos, como na Alemanha, o Tribunal de Contas não está ligado a nenhum dos três Poderes (poderes de fiscalização: prévia ou *a priori*; concomitante; sucessiva ou *a posteriori*). Mas em outros casos, como na França, o Tribunal de Contas da assistência ao Parlamento e ao Governo no controlo e execução das leis financeiras. O Tribunal de Contas pode também ser um órgão auxiliar do poder Legislativo, como no caso da Espanha. Ainda no contexto de reforma, nota-se uma crescente importância nas regulações efetuadas por entidades independentes, por isso o Tribunal de Contas passa a ter uma função mais abrangente e complexa de “jurisdição de legalidade e economicidade” em nome de uma adequada e perfeita prestação de contas (*accountability*) e da responsabilização de quem é chamado a realizar serviços em nome do interesse público (Martins e Tavares, 2011: 43).

Segundo Mozzicafreddo (2008:54), a noção de interesse público não pode ser vista como uma entidade ou conceito dado e estabelecido ou como um processo de formação já realizado e portanto imutável. O autor refere ainda que a delimitação da noção do interesse público, enquanto conceito modelar, depende do tempo, do espaço e das circunstâncias, sendo que nas sociedades modernas o Estado visa, idealmente, a igualdade entre todos os cidadãos; por isso, é que em “*todos os estados modernos, de algum modo, prosseguem funções relacionadas com a redistribuição de rendimentos, gestão e intervenção na economia e processos de regulação de mercado*” (Majone, 1997:4). Martins e Tavares, sobre esta matéria reforçam a ideia de que o Tribunal de Contas desempenha uma função insubstituível no Estado de Direito moderno. Contudo essa função exige aperfeiçoamentos (reformas) concretos e pontuais, pois o Tribunal de Contas é um verdadeiro tribunal, isto é, quando os gestores de dinheiros públicos cometem determinadas infrações, as chamadas infrações financeiras e que estejam especificadas na lei podem ser objeto de sanções pecuniárias impostas pelo Tribunal de Contas (Moreno, 2010:92). Verifica-se assim, que o Tribunal de Contas possui os poderes jurisdicionais, ao qual não cabe apenas o controlo da legalidade, mas também uma fiscalização concreta sobre a utilização dos dinheiros e valores públicos (Martins e Tavares, 2011: 43).

1.3. O Tribunal de Contas no exercício da cidadania

No contexto atual, em que as mudanças ocorrem rapidamente na sociedade, a dimensão e a complexidade dos problemas sociais são delicados e é preciso fazer frente a esta questão, o que implica a implementação de novas reformas, no edifício estrutural do Estado de Direito democrático. Para a implementação dessas reformas é indispensável que haja a participação cívica dos cidadãos na vida das organizações e nos processos de tomada de decisões relativas às medidas de política que afetam as suas vidas em sociedade e que esta participação saia reforçada com a implementação desses processos. Para todos os responsáveis supremos e para os gestores públicos que têm uma grande influência nas implementações dos processos de reformas no edifício estrutural do Estado de Direito

democrático, os autores Osborne e Gaebler (1992:32) deixam a seguinte recomendação: “*those who steer the boat have for more power over its destination than those who row it*”.

No Estado de Direito democraticamente desenvolvido, constituem necessidades coletivas essenciais: o saneamento básico; as vias de comunicação; a segurança e a justiça, pressupondo-se contudo a existência de entidades independentes para a fiscalização dos atos dos governos no que toca a finanças públicas. Os Governos são os responsáveis máximos pela gestão e utilização dos dinheiros dos contribuintes, tendo contudo a responsabilidade de, *a posteriori*, informar os cidadãos sobre os resultados dos controlos efetuados, por um órgão independente o Tribunal de Contas (Moreno, 2010:73-74). Na mesma linha de reflexão Martins e Tavares referem a importância crescente de aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização e responsabilização perante o cidadão. De facto segundo os mesmos autores, sempre que estiver em causa dinheiros ou valores públicos, terá de haver mecanismos de controlo público externo e independente (Martins e Tavares, 2011:4-7).

Nesse contexto, constata-se um fenómeno essencial da democracia, a peça fundamental do constitucionalismo, a separação e a interdependência dos poderes (jurisdicionais e de controlo), que é conduzida pela exigência dos cidadãos através dos seus representantes. Este consentimento obriga de forma rigorosa ao acompanhamento, a fiscalização da forma de como são aplicados os dinheiros e os valores públicos (Martins e Tavares, 2011:7) visto que, mesmo que os cidadãos não queiram, são obrigados a entregar ao Estado uma parte dos seus bens, por mais pequena que seja (impostos, taxas etc.), como forma de garantir a satisfação das necessidades coletivas que são impostas pela sociedade (Moreno, 2010:73).

Verifica-se contudo que nas sociedades desenvolvidas os cidadãos são considerados como parte ativa na definição da sociedade, constituindo hoje uma das exigências da cidadania o dever de pagar os impostos, a que naturalmente corresponde o direito de prestação de contas do outro lado por parte das instituições e dos organismos públicos (Tavares, 2003:25). O cidadão deixa de ser apenas o utente, o ser passivo, a quem são apresentados os serviços como fatos consumados pela administração. Esta forma de entender a cidadania, no âmbito do processo de implementação da democracia ativa, concebe um novo espaço de participação e de intervenção por parte dos cidadãos a quem as políticas são dirigidas, conduzindo a um novo modelo de governação. Fonseca refere que a noção de governação é assim sistematizada através de um conjunto de mudanças existentes nas relações entre os cidadãos e as administrações públicas, pois estamos perante uma sociedade que é cada vez mais complexa, colocando a cidadania como questão por detrás das transformações das ações públicas efetuadas (Fonseca, 2003: 303).

Contudo, na perspetiva de Pollitt e Bouckaert encontram-se nas sociedades desenvolvidas, novos elementos, que os autores chamam de “*Neo’-elements*”, que são orientação extrema para a satisfação das necessidades e desejos dos cidadãos, através da criação da cultura de responsabilidade, no que respeita na qualidade da prestação dos serviços. O papel da democracia representativa é reforçado pela consulta e pela representação direta dos cidadãos, embora este aspeto

seja mais visível no norte da Europa e na Alemanha a nível local. No que refere à África, e no caso concreto de São Tomé e Príncipe esta questão encontra-se ainda em fase embrionária no que respeita a cultura de responsabilidade. A gestão dos dinheiros e dos valores públicos, possui legislação atualizada, orientando assim os gestores para os resultados e não simplesmente para a correção dos procedimentos. Com essas alterações expressas nos mecanismos de controlo, a profissionalização do serviço público não será somente uma área jurídica, mas sim uma área de gestão, com uma orientação para o cidadão (Pollitt e Bouckaert, 2004:98-100).

Deste modo, o Tribunal de Contas é o elo de ligação, entre o Estado e o cidadão nas prestações de contas por parte do sector público (Moreno, 2010:87). Importa salientar que a reforma do Estado é, em grande parte a reforma da administração pública, que passa também pela reforma de mecanismos de controlo público os quais respondem a muitas das questões e críticas que se colocam ao Estado, incidindo na capacidade que o mesmo possui para responder às exigências da cidadania e aos novos modelos de Estado (Mozzicafreddo, 2001:152-153).

2. A Administração Pública e os modelos de gestão

Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos anos, estando os mesmos geralmente associados às mudanças dos modelos de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, o qual procura refletir as preferências e os valores que esta pressupõe promover (Rocha, 2001:13-14). Com efeito, as iniciativas das reformas foram desenvolvidas mais em termos objetivos do que em termos programáticos, incidindo contudo nas circunstâncias políticas, no meio cultural e social. As diversidades de poderes existentes, bem como as influências dos grupos em que a Administração Pública se encontra inserida, não permitem a efetivação de ideias que estejam separadas do meio e da própria realidade. Contudo, Mozzicafreddo (2001:19) reforça que “*em termos de reflexão, justifica alguma diferenciação analítica entre os modelos e, sobretudo, a sua contextualização por forma a compreender mais adequadamente as implicações de algumas das proposições da reforma da administração*”. Com isso, é possível identificarem-se os três grandes modelos de Estado, que estão associados aos diferentes tipos de modelos da Administração Pública.

O primeiro modelo corresponde ao desenvolvimento do Estado Liberal, que vigorou nos finais do século XIX e o início do século XX, influenciado pelas ideias liberais, e que reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida económica e social, dito de outro modo, é o Estado não interventor. A este tipo de modelo corresponde uma Administração Pública neutra que se limita à execução das políticas, de acordo com as regras de gestão, cabendo aos políticos a decisão e a formulação dessas mesmas políticas (Rocha, 2001:14-18). O segundo modelo surge após a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento do *Welfare State*⁴. Este modelo é caracterizado pela intervenção do Estado na vida económica e social, por outras palavras, é o Estado interventor, que surge em consequência do

⁴ Expressão em inglês que significa o Estado de bem-estar social (Estado-Providência) que é um tipo de organização política e económica que coloca o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia.

aumento das funções do Estado (Rocha, 2001:23). Todavia, este modelo de Estado está associado ao modelo de organização profissional weberiana que é caracterizado pelo aumento da atividade na Administração Pública. Com esse modelo de organização, são introduzidos na Administração Pública os conceitos de valores, entre eles a proteção no plano social, a imparcialidade na avaliação do desempenho e a sua responsabilização, bem como a profissionalização e o poder dos funcionários, sendo a contratação feita de acordo com as competências das funções a desempenhar, concretizando os objetivos subjacentes à estrutura da administração pública (Mozzicafreddo, 2001: 23).

Contudo, as últimas décadas têm sido caracterizadas por ataques diretos ao modelo de organização profissional associado ao Estado-Providência. Neste contexto surge o modelo gestor, é de salientar o aparecimento do modelo gestor, designado por, *New Public Management* (NPM), este modelo surge como a grande solução dos problemas existentes na Administração Pública, pois parte-se do princípio de que a gestão privada é superior à gestão pública. Este modelo teve um impacto profundo na estrutura e cultura administrativas. A agenda das reformas foi remodelada através da introdução dos métodos do sector privado na Administração Pública (Araújo, 2000:43-46). Denhardt e Denhardt (2003:56) acrescentam que, “*a administração pública tradicional [...] estava maioritariamente interessada na prestação direta dos serviços ou na regulação dos comportamentos individuais e corporativos*”. Esta teoria foi reforçada, pela influência das ideias neoliberais e das teorias económicas, associadas a um contexto económico muito difícil, e que estiveram na origem deste novo modelo de Estado, ao qual se associa uma Administração Pública orientada pela racionalidade gestora e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia (Rocha, 2001:23-24).

2.1. A organização profissional weberiana

Foi no âmbito do liberalismo, no contexto da defesa desta ideologia da redução ao mínimo indispensável do papel do Estado, de um Estado que, enquadrado agora juridicamente, se apresenta como sendo o Estado de Direito democrático, que nasceu o Direito Administrativo e que despertou o interesse pelo estudo da Administração Pública. Na Europa esse interesse se centrou nas questões meramente jurídicas, enquanto nos Estados Unidos nascia a Teoria Administrativa, fruto da “*necessidade de se estruturar e racionalizar a atividade e a intervenção do Estado na vida económica e social*” (Rocha, 2001:14). Sobre esta teoria Denhardt e White (1986:315) referem que “*before examining some ways in which we might reconceptualize the relationship between theory and practice, we should also look at the way theorists view practice*”. Com efeito, confirma-se que “*there are several complaints theorists make about practice, some of which are well taken, but many of which reflect a serious misunderstanding of the real world of administration.*” (Denhardt e White, 1986:16).

O primeiro período da Teoria Administrativa, correspondente à designada *Administração Científica* ou *Tradicional*, vigorou desde finais do século XIX até ao fim da II Guerra Mundial. Esta teoria tem como fundamento a dicotomia entre a política e a administração e foi defendida por

Woodrow Wilson⁵ (*apud* Rosenbloom, 1998:17), no seu famoso ensaio de 1887, *O Estudo da Administração*, o qual escreveu "A Administração está fora da esfera política. Questões administrativas não são questões políticas, pelo contrário, são questões de gestão". Administração pública assenta no modelo de organização profissional preconizado por Max Weber⁶. Este sociólogo começa por analisar o binário Autoridade/Dominação, classificando aquele modelo em três tipos, cada um deles baseado numa legitimidade distinta (Weber, 1964:172-73):

- A Autoridade Legal/Racional – a legitimidade está assente em regras definidas como sendo as melhores, com base no princípio da legalidade dos regulamentos existentes e do direito, de estabelecimento de diretivas por parte das pessoas que ocupam o poder ou poderão vir a ocupá-lo. A sua ação tem como base os centros institucionalizados do poder.
- A Autoridade Tradicional – a legitimidade está assente num respeito pela herança do passado e no costume que regulamenta as relações de dominação. Estas são inquestionáveis porque sempre foram feitas desta forma. Acredita-se normalmente na essência das tradições válidas desde outrora, mas que são incapazes de alterar o estado das coisas.
- A Autoridade Carismática – a legitimidade está assente numa crença em poderes, nas promessas, qualidades exemplares e factos heroicos do líder. Normalmente dependente da personalidade do líder, este tipo de autoridade cessa com o seu desaparecimento, sofrendo portanto uma descontinuidade cíclica.

Segundo essa teoria que tem por base um modelo burocrático de organização, competia à administração a implementação das políticas e aos políticos a definição e decisão dessas mesmas políticas. Só o Estado é que detém o primeiro tipo de legitimidade que lhe permite impor as pessoas e aos próprios organismos estatais, as sanções pelo desrespeito das leis estabelecidas democraticamente. Dentro das organizações este tipo de autoridade é dominado pela burocracia, tentando ao máximo a racionalização do funcionamento das organizações. Todo o trabalho e toda a estrutura formal foram pensados, analisados e definidos para atingir a máxima eficiência.

Desse princípio fundamental derivam as três características principais do modelo burocrático (Weber, 1992:223):

1. A formalidade que impõe dever e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas

⁵ Woodrow Wilson (1856-1924), Presidente dos Estados Unidos de 1913-1921 e líder do Movimento Progressista, foi um forte apoiante da reforma do serviço público nos anos de 1880. Foi considerado o fundador de uma nova forma de olhar a Administração Pública. Defendia que a Administração Pública devia ser entendida como uma forma de "negócio".

⁶ Foi apenas após a sua morte, e após a publicação em 1922 do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), que as bases teóricas da burocracia foram definitivamente construídas.

de maneira a garantirem a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionarieidade individual na execução das rotinas.

2. A impessoalidade que prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo se baseia em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um respetivo ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertençam à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento em que o indivíduo deixa a sua função ou a organização.
3. O profissionalismo⁷ (Weber, 1930:16-17) que está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas às pessoas que chegam a um cargo por meio de concurso justo, no qual os postulantes devem mostrar as suas melhores capacidades técnicas e os seus conhecimentos. A promoção do empregado a postos mais altos na hierarquia depende da experiência e do desempenho na função. O ideal é a criação de uma hierarquia de competências com base no mérito.

Toda a organização está baseada num modelo de gestão hierárquico onde a estrutura foi concebida para evitar o caos. Podem assim destacar-se alguns elementos da típica administração burocrática (Rocha, 2001:16): a) A existência de um sistema de regras abstratas que permitem a criação de expectativas e de um sentimento de proteção dos indivíduos perante quem detém o poder; b) Uma estrutura montada numa cadeia de autoridade que funciona como coordenadora das diversas funções, necessárias para atingir os objetivos organizacionais; c) Uma clara separação entre os órgãos com competências e os indivíduos titular dos mesmos; d) A legitimidade das ordens e a correspondente obediência baseadas num conjunto de regras informais que por si cria um sentimento de anuência; e) O recrutamento dos indivíduos para as organizações com base nas suas capacidades e no seu mérito; f) O sistema de carreira que premeia o cumprimento das metas da organização, através do respeito pelas regras e planos formais; g) A vida e a gestão das organizações pressupõem a existência de documentos escritos que servem para controlar os movimentos e as decisões, e para analisarem os desvios em relação àquilo que havia sido delineado.

A administração burocrática assenta numa forte e coesa estrutura hierárquica verificando-se no planeamento, uma elevada regulamentação do trabalho a realizar por forma a evitar o caos e a uniformizar o desempenho. Existe uma autoridade formal assente num conjunto de regras impessoais que coordena os esforços (Hood, 1995:93-95). Tendencialmente acredita-se na capacidade da estrutura criada para suportar e responder às solicitações do meio ambiente externo. No caso de falha a

⁷ Em 1904, no livro *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Max Weber fazia referências ao burocrata como profissional e à disseminação do modelo burocrático em países ocidentais, suas características de especialização, controle, e, sobretudo, racionalismo.

responsabilidade recai no fator humano porque, de algum modo, teve um comportamento desviante daquilo que estava previsto e não seguiu o que estava planeado. O problema é que esta maneira de pensar e de gerir só pode ser sustentada num ambiente estável. O controlo é exercido por entidades internas à Administração Pública, que fazem a sua avaliação através da verificação da conformidade do desempenho com o previsto e formalizado. Dai compreender-se a atenção e a preocupação com cumprimento das normas, bem como a necessidade de segui-las em detrimento da eficiência final (*output*) (Hood, 1995:95-98).

A vantagem deste modelo é o sucesso na manutenção da unidade de comando e da coordenação das atividades administrativas, assegurando a uniformidade e o controlo legal, a estabilidade, a fidedignidade, a previsibilidade e a disciplina. Acrescem ainda, a elevada especialização funcional e a eficiência na produtividade em tarefas rotineiras, cimentadas pela garantia de imparcialidade e de objetividade, graças à imposição de um relacionamento impessoal com os administrados. Em sentido inverso, o modelo burocrático inibe a iniciativa dos funcionários, bem como a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, devido, particularmente, à centralização preconizada, levando a um afastamento entre os administrados e a administração (Pitschas, 1993). O procedimento administrativo burocratizado promove ainda um sistema de regras e regulamentos que tendem a aumentar os procedimentos e os requisitos desnecessários. A especialização de funções inibe a comunicação entre unidades e setores, induzindo assim o crescimento de autoridades paralelas e dos custos de coordenação.

A eficácia deste modelo está contudo ligada à natureza das tarefas públicas e das funções administrativas. Durante o Século XX, numa época em que foi relevante a manutenção da lei, da ordem pública e da paz, este modelo foi essencial na agregação de recursos dos Estados para a construção de infraestruturas para o desenvolvimento tecnológico, económico e da segurança social. No entanto, com o desenvolvimento do Estado-Providência, cresceu igualmente o abandono do interesse dos administrados, devido ao poder crescente da burocracia. Requisitos de maior flexibilidade na utilização dos recursos públicos deram origem à procura de novos modelos de organização da administração pública. Contudo, o primado da lei e da obediência às regras e a uma hierarquia, continua a ser um elemento fundamental da administração pública atual (Pitschas, 2003:41-42).

2.2. O *New Public Management*

A crise económica dos anos 70 do Século passado, que afetou os países industrializados, contribuindo assim para o declínio do Estado-Providência e para o excessivo crescimento do Estado e da sua administração (mais despesas, menos receitas), levou a que os instrumentos de política económica, que até então tinham sido capazes de gerir a economia interna, produzissem reações opostas ao esperado (como inflação, o desemprego e o défice orçamental) (Araújo, 2000:41). Com isso advieram as dificuldades financeiras dos governos e a necessidade da redução dos gastos públicos, tendo em vista o

equilíbrio orçamental das finanças públicas, e uma maior responsabilidade dos sistemas de proteção social, bem como a dificuldade de gerir uma Administração que consome mais recurso e produz menos. Também a falta de confiança por parte dos cidadãos em relação aos serviços públicos prestados, no que respeita à qualidade, é outro fator que pressionou as reformas que surgiram na época. A Administração Pública inicia assim um processo de reformas no sentido de minimizar a intervenção do Estado e tornar-se mais eficiente, célere, responsável e capaz de devolver à confiança aos cidadãos, tornando urgente a necessidade de mudança. Nesse contexto, era preciso “*reinventar o governo*” (Osborne e Gaebler, 1992:32), desenvolvendo esforços no sentido da empresarialização do Estado e da dispensa dos funcionários públicos que até aí tinham os postos de trabalhos assegurados. Trata-se do estabelecimento de uma nova estrutura na provisão dos serviços, que impulsiona novas formas de fornecimento, de articulação e de relacionamento entre os serviços da administração pública (Araújo, 2000:43-46).

Gomes (2000:13) retrata esse processo do seguinte modo:

Nos anos 80 e 90, a redefinição estratégica da gestão pública assumiu como paradigma dominante o mercado e como estratégia de desenvolvimento a desintervenção pública, tendo o NPM sido o principal veículo de penetração cultural dos valores do sector privado face ao sector público [...]. Feitas em nome do mercado, tais reformas ocorrem num contexto em que é evidente a erosão do Estado face aos múltiplos actores políticos, económicos e sociais [...]. Surgem novos padrões de governação: redução dos mecanismos de controlo centrais, aumento das situações de delegação de poderes, desenvolvimento das estruturas organizacionais alternativas, criação de múltiplas formas de parceria governo-sector privado.

Neste contexto, impõe-se a Teoria do *New Public Management*⁸, que surge como forma de aglutinar o conjunto das iniciativas que tem como base a lógica governativa que aproxima o sector público do sector privado, passando a utilizar os mesmos métodos de gestão típica do sector privado, de acordo com o lema, “*run a government like a business*” (Denhardt e Denhardt, 2000:550).

Este modelo, como modelo de gestão, é difícil de ser corretamente definido, apesar de várias correntes sintetizarem os princípios fundamentais. A forma como estes princípios são interpretados e aplicados é diferente, o que faz com que o NPM se traduza num conjunto de práticas relativas à forma como a Administração Pública se vai adaptando às mudanças que conduzem a um determinado tipo de modelo de gestão com mais ou menos “*public management*”. Exemplo disso é o estudo comparativo realizado por Elisabeta Gualmini durante a década de 80 e 90 do século passado, entre cinco países da Europa (Itália, França, Inglaterra, Espanha e Alemanha) e os Estados Unidos, intitulado “*Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and United States*”, estudo no qual procura avaliar a organização dos serviços públicos, a sua estrutura formal e os seus processos e procedimentos administrativos, de acordo com os parâmetros do modelo profissional weberiano e do modelo do NPM, tendo se verificado que “*There can be no doubt that NPM represents a global trend which has considerably affected public-sector, decision-making worldwide and one that*

⁸ Teve origem no Reino Unido com a vitória do Partido Conservador, liderado por Margaret Thatcher e a eleição do candidato republicano, Ronald Reagan para Presidente dos Estados Unidos da América.

produced policy changes [...] The intensity of these policy changes depends on the nature of specific administrative traditions and the particular context”, afirmação da autora (Gualmini, 2008:77).

Para Hood (1991:4-5) o NPM é um movimento internacional baseado em sete elementos fundamentais: (i) a profissionalização da gestão nas organizações públicas; (ii) a definição de *standards* de medida, de performance e de responsabilização pelos resultados; (iii) a ênfase no controlo de outputs; (iv) a desagregação das unidades do setor público no sentido da sua descentralização; (v) a estimulação da competição no setor público, com o objetivo de reduzir custos e melhorar os desempenhos; (vi) a promoção, no setor público, de estilos e práticas de gestão privada; (vii) a disciplina no uso dos recursos observando o princípio de que se deve fazer mais com menos.

Por sua vez Mozzicafreddo sublinha que o NPM resulta das orientações práticas e programáticas oriundas da gestão empresarial, pensadas como transponíveis para as organizações públicas, para aumentar a eficácia, a eficiência e a economia de custos coletivos. Este modelo de gestão procura alterar o conceito de hierarquia definido pelo modelo de organização profissional, defendendo as organizações mais pequenas e autónomas com liderança limitada. Neste modelo, os políticos devem deixar a administração para os gestores e desempenhar o papel de intérpretes da opinião pública, definindo os objetivos e fazendo as escolhas no que respeita aos orçamentos disponíveis. Um bom sistema nesta gestão é dar aos gestores a liberdade de gerir, tendo como base a gestão por objetivos e por sistemas de avaliação de desempenho acordados entre o Estado e os gestores. Mais do que o controlo político direto, há assim, para além dos elogios às regras da gestão privada, uma redefinição dos papéis do político e do gestor público (Mozzicafreddo, 2001:24-25). Com isso, Denhardt e Denhardt (2000:550), referem que o “*NPM has become a normative model, one signaling a profound shift in how we think about the role of public administrators, the nature of the profession, and how and why we do what we do*”.

Peters argumenta que este novo modelo é caracterizado pela procura de eficiência através de técnicas de gestão idênticas às utilizadas no sector privado, embora também tenha procurado encontrar formas de tornar as organizações públicas mais participativas e procurando perspectivas alternativas de responsabilidade. Tem-se verificado, ainda, uma tendência para a transferência de poderes dos ministérios e governos centrais, quer para organismos quase autónomos, quer para governos regionais, bem como para criar novos organismos, frequentemente designados por “agências” (no sentido de institutos públicos com autonomia financeira e administrativa). Outras mudanças estruturais incluem a redução drástica dos escalões hierárquicos existentes nos organismos públicos, com o objetivo de, em parte, aumentar os poderes dos trabalhadores de escalões inferiores, (Peters, 2001b:43-45). Nesta perspectiva, “*os bem conhecidos pilares burocráticos da administração pública perdem a sua função*” (Pitschas, 2003: 31) e, é neste contexto que:

The ideas of a NPM have become the gold standard for administrative reform around the world, albeit at different times and different rates. Most of these ideas for change are based implicitly, and often explicitly, on the assumption that government will function better if is managed more as if it were a private-sector organization guided by the market, instead by hierarchy (Peters, 1997:72).

É de salientar também que a influência que este modelo gestor teve na forma como a Administração Pública “olha” para o cidadão, na medida em que esse modelo, introduz na Administração Pública a noção do utente como cliente, da mesma forma que é feito pelas organizações privadas que satisfazem os seus clientes. Mozzicafreddo (2001:28) sublinha ainda que a difusão da noção de cliente tem algumas consequências importantes para a Administração Pública, designadamente por esta noção denotar, por um lado, o contribuinte, ou seja quem colabora para a manutenção do serviço público, ganhando assim direitos de reciprocidade e, por outro, a ideia de a Administração Pública satisfazer os seus utentes e cidadãos, ou seja, a ideia implícita de uma maior preocupação da Administração Pública com os serviços que presta e com o grau de satisfação dos seus destinatários. Surge assim a necessidade de tornar a Administração Pública mais eficiente e virada para o cidadão-cliente. Giaunque (2003:580) refere que neste modelo o cliente é o foco principal, sendo assim necessário garantir a qualidade do serviço prestado e a satisfação do cliente.

Parece-nos ser possível concluir que a influência do *New Public Management* não originou um único padrão, mas sim vários padrões, variando de acordo com os modelos sociais e culturais de cada Estado que o adotou, tendo em conta a sua organização e o seu funcionamento. Giaunque (2003:574) sublinha que o NPM é uma mistura de três modelos diferentes: o do mercado ou da eficiência, o da descentralização e ou da flexibilidade, e o da excelência ou da qualidade. Por isso, existem diferenças na forma de implementação do modelo gestor que resulta, normalmente do contexto em que o setor privado e o setor público atuam, e que se adapta aos diferentes valores culturais. Sendo que no setor público, estas diferenças são desenvolvidas pelo facto de as atividades prestadas serem destinadas à satisfação das necessidades coletivas e dependerem concretamente do poder político (Bilhim, 2004: 117). Dito de outra forma, os institutos ou organizações públicas possuem ligações estreitas ao poder político, sendo que estas ligações se traduzem na responsabilidade que distingue claramente o setor público do setor privado.

Verifica-se ainda, que o setor privado pode livremente deixar de fornecer um determinado bem ou serviço enquanto, que um organismo público não poderia deixar de fornecer um serviço por sua própria iniciativa e vontade, pois tem sempre que ter em conta a estrutura política e o impacto do mesmo serviço na sociedade (Giaunque, 2003:569). Contudo, os serviços públicos devem sempre cumprir o mesmo critério que os serviços privados cumprem, isto é, o da exigência da qualidade na prestação dos serviços, uma vez que, conforme refere Giaunque (2003:571), “... *as organizações públicas são obrigadas a legitimar as suas atividades de dois modos: a legitimação primária diz respeito à conformidade com as leis e regulamentos do Estado; a legitimação secundária respeita à eficiência com a qual os produtos e serviços administrativos são produzidos*”.

Neste cenário, as críticas ao *New Public Management* começam a fazer-se sentir. Na generalidade, muitos estudos expressam preocupação na implicação deste modelo na Administração Pública (Denhardt e Denhardt, 2003:22). Gualmini sistematiza algumas dessas críticas: a ênfase colocada na eficiência foi considerada uma ameaça à responsabilidade dos funcionários públicos; a

convergência para um objetivo comum não é compatível com as especificidades nacionais; a avaliação quantitativa dos desempenhos tem encontrado sérios obstáculos que tornam ineficaz a ação dos funcionários públicos; a existência do choque do modelo do *New Public Management* com os valores da democracia e o interesse público, dá origem a um novo modelo de gestão o *New Public Service* (Gualmini, 2008:77).

2.3. O *New Public Service*

Como foi afirmado anteriormente, o papel do Estado está em mudança. Já não basta apenas ser eficiente ou fomentar a produtividade e a qualidade de prestação dos serviços públicos por privados, porque o cidadão procura maior protagonismo na definição das políticas públicas e no estabelecimento dos objetivos a alcançar, o que resulta num fracionamento e na distribuição da responsabilidade do desenvolvimento de políticas públicas pela sociedade. Assim, surgem os planos de políticas públicas com maior participação dos diferentes grupos interessados, desde as empresas privadas, a cidadãos organizados em grupos (de interesses ou não) e à administração pública (Carapeto e Fonseca, 2005). A legitimidade da administração pública, seja pela legalidade, consagrada pela delegação, ou pelo poder eleito democraticamente tende a ser insuficiente. Subsiste a necessidade de implementar a descentralização de interesses políticos e promover a interação e o envolvimento dos cidadãos, sendo esta a linha de orientação da teoria do *New Public Service* (NPS), apresentada por Denhardt e Denhardt em 2000 e mais tarde confirmada em 2003.

Verificam-se atualmente as influências das reformas anteriores nas formas de gestão da Administração Pública. Nisso se incluem os valores do modelo tradicional e do modelo do NPM, nomeadamente ao nível económico e do mercado, bem como ao nível dos valores democráticos e sociais que estão assentes no interesse público: “*Para evitar a perda de valores no meio do conflito entre o Estado minimalista e o Estado social, ela necessita de conciliar os valores do serviço público tradicionais com os “novos” valores provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas*” (Pitschas, 2007:67). A expressão “*government shouldn't be run like a business, it should be run like a democracy*” (Denhardt e Denhardt, 2003:3), fazendo uma alusão ao modelo do NPM, evidencia a necessidade da nova lógica de governação apresentada. O *New Public Service* constitui assim uma proposta assente na mudança dos serviços, com o objetivo de melhorar a qualidade desses mesmos serviços perante os cidadãos. Em face da necessidade de restaurar os valores do serviço público, esta nova abordagem aposta numa maior participação dos cidadãos, articulando assim os seus interesses com os interesses do Estado: “ [...] *a missão primordial do Governo na sociedade é servir os objetivos públicos decorrentes das necessidades sociais e das expectativas populares*” afirmação do autor, (Pitschas, 2007:60).

Nesse processo de “megadependência a que estamos sujeitos” (Gomes, 2007:77) e em que são muitos os atores, intervenientes na política global, com quem os Estados têm de se relacionar, são também, muitos complexos e novos os problemas com que os Estados se veem confrontados,

nomeadamente, o problema da “repartição policêntrica do poder” e o desafio de “governabilidade global” resultante do facto de o Estado traçar fronteiras que os processos de globalização dissolvem e ultrapassam (Gomes, 2007:80). Verifica-se, assim, que o Governo hierárquico tradicional dá lugar a uma crescente descentralização política e que o controlo vertical vai dando lugar à interação, ao envolvimento e à participação (Denhardt e Denhardt, 2003:3-5).

Em contraste com os outros modelos de gestão, mais preocupados com a eficiência e a eficácia, King e Stivers sugerem que os gestores públicos devem procurar uma maior responsabilização, bem como o aumento da confiança por parte dos cidadãos. É necessário ainda que os gestores públicos (administradores) consigam ver o cidadão como parte integrante da sociedade, e não como um simples cliente (um consumidor de bens e serviços públicos) “ *see citizens as citizens (rather than merely voters, clients or customers), should share authority and reduce control, and should trust in the efficacy of collaboration.*” (King e Stivers, 1998, *apud* Denhardt e Denhardt, 2003:32). Falar de NPS, significa falar de governar em *governança*, ou seja, da promoção da forma de governação em vários níveis, onde diversos atores, em nome do interesse coletivo e da construção do “bem comum”, se concertam em busca de um ponto comum entre a sociedade, o setor público e o setor privado.

O conteúdo do artigo de Jan Kooiman com o título “*Gobernar en Gobernanza*” ilustra bem esta forma de governar com a articulação e a interação de vários atores. No mesmo artigo, é especificado o conceito de “co-governança”, (distinto do da governança, no sentido em que a governança moderna inclui o modo “co”), o autor define o conceito como sendo de um governo que incorpora os conceitos de coordenação, cooperação e colaboração aos níveis “micro”, “meso” e “macro” na organização da sociedade. Ao nível “micro”, as interações estabelecem-se no quadro da colaboração, podendo os atores serem indivíduos, grupos de trabalho ou de projeto. Ao nível “meso”, as interações são estabelecidas entre entidades que manifesta interesse em “fazer as coisas” em conjunto, expressando esse objetivo através dos diferentes tipos de acordos. Ao nível “macro”, no plano da cooperação são estabelecidas as interações não só no contexto nacional, como no internacional. Os atores tornam-se estruturas como o Estado, o mercado, as hierarquias, as organizações internacionais, etc., podendo traduzir-se em tratados ou acordos internacionais (Kooiman, 2004:171-193).

A cogovernança está, pois, diretamente relacionada com o processo de articulação que se faz dos diferentes atores, e cresce na proporção em que crescem as interdependências consideradas importantes. O conceito de cogovernança, papel central da cidadania participativa e democrática é reafirmado como o da governação em rede, da cooperação entre os cidadãos e o Estado e da cocriação do valor público. Existem, no entanto, novos campos de atividade sociopolítica em que as formas de organização e os padrões de mediação dos interesses ainda não estão suficientemente estabelecidos. Em todo o caso, o acento deve ser posto na convergência de objetivos e de interesses, para que seja possível conseguirem-se situações do tipo “*win-win*” (Kooiman, 2004:182-183). Contudo, verifica-se

que a sistemática deste novo modelo, se baseia no processo de cogovernança. Denhardt e Denhardt acrescentam que, nesse processo de cogovernança, a função do governo não é controlar, mas sim, organizar uma agenda de discussões, trazendo todos os envolvidos ao diálogo e viabilizando o curso do processo por meio da facilitação e da negociação, tendo como objetivo fazer sobressair a essência da função de servir. Os autores concluem, citando Elmer Staats, dizendo que o servidor público deve reger-se por “*an attitude, a sense of duty – yes even a sense of public morality*” (Denhardt e Denhardt, 2003:164).

No mesmo sentido, Chevalier enquadra a governança no âmbito da participação em vários níveis (tanto interno como externo), podendo mesmo essa participação ser formal ou informal:

[...] des acteurs divers vont être associés aux processus décisionnels : l'État n'est plus seul maître à bord; il est contraint, sur le plan externe comme sur le plan interne, de tenir compte de l'existence d'autres acteurs, qui sont amenés à participer, d'une manière ou d'une autre, dans un cadre formel ou de façon informelle, à la prise des décisions. La gouvernance implique donc un décloisonnement entre public et privé, mais aussi entre les différents niveaux (international, régional, national, local). (Chevallier, 2003: 210)

Este processo de busca de consensos e de uma governança em rede, assente numa relação (cooperação/colaboração) com agentes estratégicos, como a Administração Pública, os cidadãos e seus representantes, tem implicações não só ao nível da elaboração e implementação das políticas, mas também ao nível da regulação jurídica. Neste sentido, com o atual modelo de Estado e de organização social, é hoje impensável a adoção de medidas políticas e de mecanismos de regulação jurídica, sem a consulta e auscultação dos parceiros sociais. Isso não significa, no entanto, que não caiba o Estado o papel central de autoridade, quer na conceção, quer na decisão final sobre as medidas a implementar.

O esboço do novo serviço público descrito por Denhardt e Denhardt e já referido, é uma alternativa aos dois modelos tratados anteriormente, o modelo de organização profissional weberiana e o *New Public Management*. Existem duas grandes vertentes que servem de tema: Promoção do valor e da dignidade do serviço público; democracia, cidadania, e interesse público considerados como valores essenciais da administração pública. Desta forma, partindo dos temas centrais, os autores elaboram sete princípios-chave para o NPS: 1- servir cidadãos, não consumidores; 2- perseguir o interesse público; 3- dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; 4 - Pensar estrategicamente, agir democraticamente; 5- reconhecer que a *accountability* não é simples; 6- servir em vez de ‘dirigir’; 7- dar valor às pessoas, não apenas à produtividade. Este novo modelo, sustenta que a administração pública deve começar com o reconhecimento de que a existência de uma cidadania assente e esclarecida é crítica para a governança democrática. A ‘alta’ cidadania é importante e ao mesmo tempo atingível, porque o comportamento humano não é apenas a questão de auto-interesse, mas também envolve valores, éticas, crenças e preocupação com os outros. Os cidadãos são os donos do governo e são capazes de atuar juntos em busca do bem maior (Denhardt e Denhardt, 2003:42).

Com o esboço acima referido por Denhardt e Denhardt, assistiu-se com o *New Public Service* uma separação do que é público e do que é privado, restringindo-se apenas à interação entre ambos. A

progressão dos direitos do cidadão fez-se igualmente sentir, com vista à manutenção da coesão social, fator que pressupõe neutralidade, recetividade e responsabilidade. Contudo não basta implementar os direitos, é preciso que os cidadãos sejam educados e estejam dispostos a colaborar de forma consciente com a Administração Pública, e nela poderem confiar plenamente.

3. A especificidade da Administração Pública na gestão das contas públicas

Pode dizer-se que a Administração Pública, em geral, se encontra atualmente numa fase de viragem no que diz respeito à sua atuação, ou seja, à dimensão e à complexidade dos problemas e os permanentes desafios a que está sujeita, os quais obrigam a que disponha, cada vez mais, de mecanismos e ferramentas capazes de responder às crescentes exigências da sociedade. Esta situação obriga a que se alterem as reformas em curso, bem como os processos de gestão pública, destinados a suportar a mudança organizacional que é esperada urgentemente na estrutura do Estado democrático. Para isso é indispensável, como já se viu noutros contextos, que a participação cívica dos cidadãos na vida das organizações e nos processos de tomada de decisão (relativos às medidas de “*policy*” que afetem as suas vidas) saia reforçada durante o processo.

Todavia existem algumas dificuldades na introdução dos elementos dos processos de gestão na atividade das organizações públicas, onde os aspetos políticos impedem, por vezes, a nítida distinção entre a gestão dos serviços propriamente dita e os aspetos políticos em concreto. Por outro lado, a atividade desenvolvida pela Administração Pública tem uma especificidade que traduz, como foi referido anteriormente, a questão do “interesse público”. Devido a essa especificidade, à Administração Pública deve pautar-se pela observância das normas legais, que determinam a existência de certas garantias jurídicas e procedimentos administrativos rigorosos no seu funcionamento interno e cujo cumprimento deverá ser assegurado. Não se deve esquecer que os recursos despendidos nos atos da administração pública não pertencem a um cidadão, mas sim a toda sociedade (Lei n.º 3/2003, art.º 135.º).

Verifica-se assim que a diferença primordial existente entre a administração pública e a administração privada se situa na questão do “interesse público”, pois a administração pública tem sob a sua dependência o interesse geral na sua lógica de serviço, enquanto a administração privada encarna o interesse individual na sua lógica de mercado. Contudo, Mozzicafreddo sublinha que:

a ideia de uma administração desinteressada e apostada apenas na imparcialidade e universalidade das medidas não é tão evidente ou pacífica, e, da mesma maneira, a ideia de o sector privado – económico, social e profissional – prosseguir apenas o interesse próprio sem preocupações públicas também fez o seu caminho de transformação. (Mozzicafreddo, 2001:1)

O autor acima citado refere ainda, que a noção que se tinha de que a administração privada é o melhor e o ideal para a administração pública, não é fidedigna, visto que esta perceção não vai ao encontro da realidade e das possíveis deficiências existentes na administração pública, sendo que administração pública faz a gestão dos recursos públicos e não dos recursos privados. Contudo

administração pública e a privada terão de pactuar com os mesmos princípios de eficácia, eficiência, economia e responsabilização.

Por sua vez Moreno diz que a maior preocupação de todos os gestores e decisores públicos (incluindo os políticos) deve ser sempre a de gastar o mínimo possível, usando os recursos públicos da forma mais racional, e alcançando os melhores resultados para os clientes, que nesse caso são o cidadão (Moreno, 2010:20). Na verdade, a grande parte de todo o dinheiro do Estado é proveniente da recolha do rendimento dos agentes económicos privados, e nunca deixa de estar ao serviço e de ser pertença dos cidadãos. Por isso deve ser sempre administrado por todos os responsáveis públicos em nome e por conta dos cidadãos, segundo as normas da prudência e do rigor legalmente estabelecidas (Moreno, 2010:21). Desta forma é reforçado o controlo da legalidade e a validade dos atos praticados, tornando-se imprescindível e obrigatório a prestação de contas (*accountability*) e responsabilização dos agentes envolvidos na gestão dos recursos públicos. É com esta finalidade que existem os princípios, as regras e as normas que terão de ser cumprida por toda a Administração Pública.

Mozzicafreddo realça que a prática administrativa e política, sem as exigências por parte dos cidadãos sobre matérias de responsabilidade face aos agentes que utilizam os recursos públicos ou face às decisões marcantes que afetam os indivíduos, tendo em conta os riscos e incertezas da sociedade, o défice de legitimidade e o desempenho dos sistemas administrativo e político, constitui um dos fundamentos contratuais da vida em sociedade e da confiança dos cidadãos nas instituições políticas e administrativas (Mozzicafreddo, 2003:7-8). Com essa ideia, é fundamental que todos os gestores públicos, bem como os decisores financeiros (incluindo os políticos) se tornem exemplos carismáticos da defesa da sociedade, quando decidem gastar o dinheiro público e devem cumprir de forma rigorosa os critérios da economia, da eficiência e da eficácia (Moreno, 2010:68). Considerando, as diferentes organizações estatais que desenvolvem uma atividade regulada, dirigida não só aos administrados, mas também aos órgãos da Administração de que dependem e com os quais se relacionam. O sistema de hierarquia é fundamental nestes casos e a atividade desenrola-se na base do cumprimento de leis, decretos-leis, regulamentos, portarias, etc.

CAPÍTULO II - A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE NO SETOR PÚBLICO

1. Origens e evolução dos Tribunais de Contas e Órgãos congêneres

Ao longo da história, com a evolução do Estado, surgiu a necessidade de criar-se um órgão de controlo financeiro externo e independente que exercesse o controlo e a fiscalização, de todas as entidades que usassem os recursos públicos (Tavares, 1996a:66). Teria que ser um órgão independente e autónomo, em que não existisse a intervenção dos outros órgãos na sua fiscalização à atividade financeira do Estado. Esta maneira retrógrada de controlo surge de forma rudimentar ainda na Grécia e na Roma antigas. A experiência dessas duas culturas, em relação ao que concerne ao controlo e fiscalização da atividade financeira, deu origem a fiscalização e ao controlo, sendo um exemplo para gerações vindouras. Contudo, é de realçar que, em 1879, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão dos artigos 15.º e 16.º, está implícito que “*A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração*” e que “*Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição*”. Nesse contexto, Pitschas (2006:37) sublinha que “*... for the public administration the principles of individualism and fair distribution of goods, which are very fundamental rights in the constitutional state, are important. Individual persons ought to be given an opportunity to help the least advantage in society, and the state ought to impose on society an obligation to do so.*”, sendo que o autor explica o que se espera de um Estado de Direito democrático.

Verifica-se assim, que as instituições de controlo financeiro são peças fundamentais em qualquer tipo de regime político, pois as mesmas visam assegurar a legalidade estabelecida e o melhor controlo do dinheiro e bem público. Certo é que nos regimes democráticos estas instituições assumem uma maior importância na estrutura de um Estado moderno, tendo como missão fundamental a de informar os cidadãos da forma como são geridos, em vários planos, os recursos financeiros e patrimoniais públicos (Tavares, 1996a:67). Ainda dentro deste tema é de sublinhar a importância do valor público nos Estados democráticos que possuem estes tipos de sistemas, sendo fundamentais para a prossecução dos seus fins, que neste caso se traduzem na melhor prestação do controlo das contas públicas. Pitschas reitera que:

Public service values have been classified in various ways. One of the categories in such classifications are professional values. Professionalism in Public service means on the one hand a high degree of competencies in delivering quality service. On the other hand professionalism in public administration embodies the responsibility for the specific mode of conduct in the public field. (Pitschas, 2006:36)

Atualmente existem três tipos de sistemas de órgãos supremos de controlo financeiro, que são: o sistema de Tribunal de Contas; o sistema de Auditor Geral; e o sistema misto de Tribunal de Contas e Auditor Geral (Tavares, 1998a:32). O sistema de Tribunal de Contas, com maior predominância nos países latinos e africanos, é classificado como sendo um órgão que possui a natureza colegial e exerce a função de fiscalização e auditoria, bem como a função jurisdicional do julgamento e sobretudo a da

responsabilidade financeira. Os membros deste tipo de sistema de controlo financeiro (o Tribunal de Contas) têm as mesmas prerrogativas que os membros do Poder Judiciário, consagradas constitucionalmente (Tavares, 2008:969-971). Nalguns casos, este tipo de sistema de controlo financeiro tende a privilegiar os controlos da legalidade e da regularidade financeiras. Estes tipos de controlos são exercidos de duas formas: *a posteriori* quando se refere ao controlo sucessivo e *a priori* nos casos que implicam a fiscalização prévia (Tavares, 1998a:32). Contudo, na maioria dos países que possuem este sistema de controlo financeiro, o mesmo atua junto do Poder Legislativo, pois é um órgão autónomo e de natureza técnica, possuindo em alguns estados a natureza jurisdicional.

O sistema de Auditoria Geral surge nos países de tradições anglo-saxónicas. Este sistema de controlo financeiro caracterizado pela existência de um órgão unipessoal, com funções exclusivas de auditoria e tende a privilegiar o controlo da boa gestão financeira. Contudo, apesar de se tratar de um órgão singular e independente, sem poderes jurisdicionais, este tipo de sistema de controlo financeiro exerce as suas funções em cooperação independente, mas com ligação estreita ao Parlamento, que é o órgão do controlo político (Sousa Franco, 1995:59). Nesse contexto, os Auditores Gerais possuem as mesmas garantias que os juízes dos Tribunais. Tal como no Reino Unido e nos Estados Unidos da América, os Auditores Gerais são responsáveis pela auditoria e a prestação de contas de todos os departamentos e agências do governo e por conseguinte por informar o parlamento dos seus resultados. No entanto, os Auditores Gerais não possuem os poderes de fiscalização prévia, submetendo os relatórios ao Parlamento e não julgam as contas dos organismos públicos (pois os Auditores só possuem os poderes de fiscalização sucessiva e concomitante), por não possuírem, como acima referido, o poder jurisdicional (Tavares, 1998a:32).

Existem contudo alguns Estados que adotaram um sistema de controlo financeiro de natureza mista, combinando características dos sistemas de Tribunal de Contas e de Auditor Geral, remetendo assim para a junção de critérios jurídicos, económicos e de gestão. Na verdade, temos alguns exemplos de junção desses dois tipos de sistema de controlo financeiro dando origem a um outro de natureza mista, como são o de Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas alemão e holandês, que possuem uma natureza colegial mas sem poderes jurisdicionais, exercendo apenas a função de auditoria suprema, com os poderes de fiscalização sucessiva e concomitante, mas sem os poderes de fiscalização prévia (Martins e Tavares, 2011:27-29).

Os sistemas de órgãos supremos de controlo financeiro diferenciam-se pela natureza dos órgãos e dos poderes existentes em cada Estado e consoante os diferentes tipos de sistema de controlo financeiro em questão, *“nuns casos os Tribunais de Contas, com carácter jurisdicional, embora com poderes, funções e critérios que podem ser jurisdicionais e extra-jurisdicionais; em outros casos o controlo dos auditores-gerais”* (Sousa Franco, 1995:62). Contudo, esses tipos de sistemas de controlo financeiro utilizam as mais diversas formas metodológicas de controlo, sendo que, em ambos os casos, se verifica um grande aumento da importância dos métodos e critérios de economia e de gestão, sem que isso signifique que desaparecerá a forma tradicional de controlo. Esta forma tradicional do

controlo traduz-se no controlo da legalidade e da regularidade financeira, tornando-a apenas mais global, mais flexível, por vezes integrada no controlo de economicidade e de gestão, numa mesma atividade de controlo integrado (Sousa Franco, 1995:62).

Neste sentido pode dizer-se que originariamente o controlo dos Tribunais de Contas era feito essencialmente de maneira formal, envolvendo de uma forma decisiva toda a administração, dando ênfase aos aspetos legais dos atos públicos, enquanto os sistemas de Auditores Gerais têm como prioridade os aspetos relacionados com o mérito da administração. Atualmente constata-se que houve uma maior evolução nos sistemas dos Tribunais de Contas, sendo inconcebível que o controlo leve em conta apenas a questão da legalidade da administração, Pitschas (2006:45) sublinha que “[...] *on principle all administrative employees. On the other hand, this process imposes particular demands on the managerial staff [...]*”. Aliás, Tavares (1998a:34) reforça que “*a auditoria integrada, que compreende a realização conjunta dos dois tipos de controlo, é nomeadamente considerada como objectivo mais ambicioso das instituições supremas de controlo e traduz a utilização óptima dos meios de auditoria*”.

A incorporação das técnicas das auditorias nos sistemas do Tribunal de Contas permitiu uma análise que vai além do mero aspecto formal abrangendo o aspeto moral. Esta evolução verifica-se em vários países, servindo de exemplo explícito o Tribunal de Contas português, que foi integrado no modelo jurisdicional, sendo nesse caso o melhor exemplo dos diversos sistemas que se estudaram. O Tribunal de Contas português é um órgão de soberania integrado no sistema judicial, na categoria de Tribunal Supremo, possuindo o poder que lega a responsabilidade de sanção efetiva das infrações de natureza judicial e com todas as características dos órgãos superiores de controlo, assegurando ainda a ação de auditoria semelhante ao modelo anglo-saxónico, mas dispondo todos os seus juízes conselheiros de poderes jurisdicionais (Martins e Tavares, 2011:28-29).

2. O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe

A história do controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe remonta à época colonial, período anterior à independência do País a 12 de Julho de 1975. A gestão e administração dos bens e dinheiros públicos obedeciam a um controlo direto feito a partir de Portugal. Durante esse período, o então Tribunal Administrativo, era a instituição responsável pelo zelo e controlo dos recursos financeiros e exercendo as competências semelhante às do atual Tribunal de Contas (STJstp, 1995:369). Contudo, nas últimas décadas do século passado, houve transformações importantes nos sistemas sociais de vários países (motivadas pela crise existente na altura e pelo efeito da globalização que começava a surgir) que se viram obrigados a reformar o seu sistema administrativo. São Tomé e Príncipe não foi uma exceção, surgindo em 1979 a primeira reforma judiciária do país criando o Tribunal Supremo, cuja a Secção Administrativa passou a ser responsável pelo controlo e gestão das contas públicas. Em 1983 cria-se o Tribunal Superior de Recurso que recebe as competências outrora conferidas à Secção Administrativa do extinto Tribunal Supremo (STJstp, 2002:65-66).

Com a instituição da democracia, por referendo constitucional de 22 de Agosto de 1990, houve alterações na Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe. O País deixa de ter um regime de partido único (monopartidário⁹), sendo o primeiro país africano lusófono a abolir o regime do partido único (Seibert, 2002:192), originado assim o surgimento de novas formações políticas como resposta a necessidade da separação dos poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judicial). Os Tribunais passaram à categoria de órgãos de soberania ao lado da Presidência da República, da Assembleia Nacional e do Governo. O mesmo autor acrescenta, que a primeira eleição multipartidária se realizou em Janeiro de 1991. Sendo São Tomé e Príncipe um país democrático viu-se obrigado, como tal, a elaborar leis adequadas que permitissem a organização e funcionamento do Estado de direito numa sociedade democrática (STJstp, 1995:373).

Em 1991 foi aprovado um conjunto de atos legislativos, entre eles a Lei Orgânica do Ministério Público, a Lei Orgânica dos Tribunais e o Estatuto dos Magistrados. Com a implementação da nova reforma judiciária¹⁰, o Supremo Tribunal de Justiça, no âmbito das suas competências, passou a¹¹: (i) “julgar a conta geral do Estado; (ii) “julgar a conta dos organismos ou serviços públicos com bens ou fundos do Estado afetados e a determinados fins especiais”; (iii) “exercer a função fiscalizadora da legalidade administrativa de quaisquer atos e contratos que envolvem despesas do Estado, mediante o exercício das operações de exame e visto nos termos vigentes na lei”. Com a atribuição destas competências ao Supremo Tribunal de Justiça, ficaram traçados os contornos da função fiscalizadora das finanças públicas do Estado (STJstp, 1995:374).

A iniciativa da criação do Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe ocorreu em 1995, na sequência de várias lacunas que se verificaram existirem na sociedade são-tomense. Seiber refere que, com a introdução do monopartidarismo e do sistema de economia centralizada, o País teve várias mudanças no sistema político e económico que tiveram como consequência os fracassos das políticas económicas implementadas pelo partido do MLSTP e as crises subsequentes. Estas forçaram que São Tomé e Príncipe fosse buscar ajuda financeira externa, junto de doadores multilaterais e países ocidentais, sendo Portugal um dos países que mais apoiam São Tomé e Príncipe (Seibert, 2002:192). Como resultado dos acontecimentos descritos, não estava implantado ainda no País nenhum dos sistemas de órgãos supremos de controlo financeiro. Existia porém um órgão que exercia as competências e funções de um órgão de controlo financeiro, o Supremo Tribunal de Justiça. Contudo, o Supremo Tribunal de Justiça não dispunha de recursos materiais, técnicos e humanos para o desempenho da função de fiscalização e controlo que era da sua responsabilidade. No plano do Controlo interno, a função de fiscalização e controlo foi exercida pela Direção das Finanças e pela

⁹ Referência ao regime socialista de partido único o MLSTP, o mesmo que levava São Tomé e Príncipe à independência a 12 de Julho de 1975 e que dirigiu o destino do país durante quinze anos, tendo como líder o Dr. Manuel Pinto da Costa, Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe. Atualmente o Dr. Manuel Pinto da Costa é o terceiro Presidente do país no regime democrático, em eleições realizadas em 2011.

¹⁰ Foram as Leis n.ºs. 8/91, 9/91 e 10/91, de 9 de Dezembro que passaram à regular, na generalidade, todas as atividades jurídicas e judiciárias.

¹¹ Lei n.º 8/91, de 9 de Dezembro de 1991 (Lei de Base do Sistema Judiciário) (art.º 15.º, n.º 6, alínea c, d, e.).

Inspecção Geral de Finanças, que são os órgãos da Administração dependentes do Governo encarregues, da elaboração do Orçamento Geral do Estado e da fiscalização interna das despesas públicas previstas nos diferentes setores ou serviços públicos administrativos, autorizando ou não as despesas, mediante as verbas dotadas ou afetadas em diferentes rubricas. A existência das lacunas verificadas ao longo dos anos fez sentir a necessidade de criar um organismo de controlo financeiro externo e independente para fiscalização dos dinheiros e bens públicos em São Tomé e Príncipe (STJstp, 1995:375).

José António Monte Cristo¹² reitera que:

[...] o papel do Tribunal de Contas fazia sentido nas ilhas de São Tomé e Príncipe, enquanto província ultramarina, então por via do então Tribunal Administrativo, que era para onde se canalizavam as contas dos atores públicos (aqueles que tinham ao seu cargo a cobrança e a guarda de património público), portanto para onde se canalizavam as contas dos autores e aí se procedia o julgamento das contas, dava-se a quitação das contas... com o advento da independência nacional e as várias reformas que o respectivo judiciário conheceu, o Tribunal de Contas ou as vezes do Tribunal de Contas foi exercido pelo então, pelo Tribunal Superior de Recursos que antecedeu ao Supremo Tribunal de Justiça ... que não mais fazia se não, atribuir vistos aos processos [...].

Pelas palavras proferidas pelo presidente do TCstp, pode-se mesmo afirmar que para um Estado democrático prosseguir com as suas políticas de forma clara e transparente em prol do interesse público, é fundamental a criação de um órgão supremo de controlo financeiro externo e independente em relação às entidades sob sua jurisdição, sendo o mesmo essencial para o melhor funcionamento da sociedade em democracia.

Como se referiu, a criação do Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe advém de uma necessidade primária do Estado democrático. Contudo, para que o órgão de controlo financeiro funcione adequadamente, para além da consagração constitucional da autonomia e independência do mesmo, é necessário que as suas normas de organização e funcionamento sejam igualmente inseridas no limite material da Constituição, evitando deste modo as influências ou alterações legislativas por parte dos órgãos políticos, ou, por outras palavras, sendo a própria Constituição a definir, em termos mais abertos, os poderes e as suas responsabilidades (Sousa Franco, 2004:458). Neste caso, a Constituição da República Portuguesa, que para além de consagrar o Tribunal de Contas, no seu artigo 214.º, como Órgão Supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas, atribui-lhe ainda a competência, de “*Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei*” (art.º 214.º, n.º 1, alínea c), reconhecendo que o mesmo goza de garantia constitucional, nos termos do artigo 288.º, e que aquando da revisão ou alteração legislativa, deve o legislador respeitar a “*separação e a interdependência dos órgãos de soberania*” (art.º 288.º, alínea j) tendo como limite material na observância da Constituição que se refere no artigo em questão. A Constituição portuguesa acrescenta ainda que as competências do Tribunal de Contas podem e devem ser ampliadas por via da legislação.

Como foi referido, Portugal é, entre todos os países, o que presta mais apoio a São Tomé e Príncipe, como espelha a relação existente entre os dois povos. Com efeito, toda a legislação de base

¹² O Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe em entrevista a autora, feita em São Tomé em Fevereiro de 2013.

referente ao funcionamento e a implementação do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, foi elaborada com a cooperação do Tribunal de Contas português. Nesse sentido, foi enviada uma missão técnica a São Tomé e Príncipe, que tinha como foco principal a verificação das reais necessidades do País. Para a criação de um Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, elaborou-se então um conjunto de projetos legislativos (Lei Orgânica do Tribunal de Contas; Lei Orgânica dos serviços de apoio ao Tribunal de Contas; Fiscalização prévia; Prestação de contas; Processo) (STJstp, 1996:376). Contudo só em 1999 é que foi aprovada pela Assembleia Nacional a Lei n.º 3/99, de 20 de Agosto, que criou o Tribunal de Contas definindo-o como “órgão supremo e independente de controlo da legalidade das receitas e das despesas públicas e julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” (art.º 1.º, n.º 1 e n.º 2) com competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e efetuar o controlo prévio, concomitante e sucessivo das referidas contas (art.º 16.º).

Ainda neste contexto é de salientar que, apesar da publicação da Lei n.º 3/99, de 20 de Agosto de 1999 e de outros diplomas legais referidos acima sobre o enquadramento e funcionamento do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal de Justiça continuava a ser a instituição que exercia as competências e atribuições nas questões relacionadas com o controlo financeiro do país. Com a revisão da Constituição em 29 de Janeiro de 2003, enquadrou-se o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe na estrutura do Estado, passando a estar consagrado na constituição que o qualifica como órgão de soberania, a par do Presidente da República, da Assembleia Nacional e do Governo (artigos n.º 68.º e n.º 126.º, n.º 1, alínea b).

Sobre a criação do Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe, José Antonio Monte Cristo reforça que a ideia de que a criação do mesmo se deve ao

[...] Estado e a evolução da propria sociedade, e do aparelho do Estado, a pressão exercida pelos parceiros de desenvolvimento de São Tomé e Príncipe, digamos que estão na base do surgimento de um Tribunal de Contas autonomo e independente tal como se preconizou com aprovação do pacote legislativo, isto quer dizer que, em 1999 viu-se a necessidade de aprovar os diplomas que ao seu fim viriam a regir a criação e o funcionamento do Tribunal de Contas como jurisdição autonoma e independente e com extruturas concernentes e foi assim que em 1999, portanto se aprovou as Leis n.ºs 3, 4, 5, 6, 7 e 8, que no nosso entender foram passos determinantes para que se começa-se a retomar a questão do controlo externo e independente no nosso pais, se bem que, embora se tenha aprovado os pacotes legilativos em 1999, a criação do Tribunal propriamente dita só ocorreu em 2003, portanto temos dois momentos fundamentais [...] mas para isso desde 2002 as diligencias necessarias para acriação de condições para institucionalização do Tribunal passou-se e começou a fazer sentir [...].

O Tribunal de Contas é assim definido como um verdadeiro tribunal e a ele se aplicam os princípios gerais constitucionalmente estabelecidos para os tribunais, dos quais se destacam: – o princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei (art.º 121.º); os princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões (art.º 122.º). Definido como «o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe», o legislador constituinte escolheu duas categorias para os tribunais, a primeira para os outros tribunais e uma segunda para o Tribunal de Contas (art.º 126º, n.º 1, alínea b) na categoria de tribunal especializado, de natureza financeira, profundamente diferente das demais categorias de tribunais em matéria de competências sendo esta consagrada na Lei n.º 3/99.

Contudo, apesar da definição de todo o quadro jurídico normativo (com a previsão das formas de controlo e efetivação da responsabilidade financeira) (TCstp, 2004:129), José António Monte Cristo refere que, “[...] a instalação do Tribunal de Contas só ocorreu em 2003 entrando em funcionamento no dia 10 de Junho do ano em questão [...]”. Refere ainda que no começo do funcionamento do Tribunal de Contas só existiam,

[...] os três primeiros quadros do Tribunal de Contas, por assim dizer, porque, não havendo experiência anterior, a Assembleia Nacional detinha a responsabilidade de conduzir esse processo, levou a cabo um concurso público para recrutamento dos três juízes a que se refere a lei e nesse contexto os três juízes foram submetidos a um concurso curricular documental público e porque o rol de candidatos eram extensos digamos assim a Assembleia adotou uma segunda etapa do concurso por via... das eleições em plenário dos candidatos, o que quer dizer [...] que foram sujeitos a uma votação por parte dos deputados e na sequencia disso, elegeu-se os três primeiros juízes, nesse caso o Juiz Presidente Dr. Francisco Fortunato Pires e eu próprio e o malgrado juiz-conselheiro Dr. Armino Rocha...os juízes tomaram posse em 14 de Janeiro de 2003 [...].

Finalmente, com o funcionamento do Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe, foi restituída ao País a transparência às contas públicas e da aplicação dos dinheiros e dos bens públicos, conforme a exigência dos estados modernos e democráticos, incluindo neles os países africanos que fazem parte da CPLP. O Tribunal de Contas em São Tomé e Príncipe adotou os princípios universalmente aceites e expressos pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI)¹³, onde se impõe autonomizar a função de controlo financeiro e afetá-la a um órgão externo, independente e especializado, dotado de estruturas e de meios indispensáveis ao controlo da legalidade financeira das receitas e das despesas públicas, na perspetiva da sua conformidade com a lei, regularidade, correção e gestão, segundo critérios de eficácia, eficiência e economicidade (INTOSAI, 2007:11).

2.1. O Tribunal de Contas na estrutura do Estado

Tavares (1998a:21) reitera que toda a atividade de gestão exige, para a sua eficácia e funcionamento, um bom sistema de controlo, fiscalização e responsabilidade, resumido na prestação de contas por órgãos responsáveis por essa atividade, podendo considerar-se que os sistema de administração ou de gestão e de controlo são inseparáveis. Na verdade, esta ideia é válida tanto para a governação como para a administração, quer nos domínios da gestão pública, quer nos da gestão privada.

Sousa Franco sublinha que toda a ação, na sua execução, exige controlo, visto que os projetos e planos que são executados requerem uma verificação rigorosa que irá determinar os resultados obtidos, bem como a sua avaliação e o confronto no momento da sua revisão. O autor frisa ainda “*que o controlo consiste no confronto daquela com os seus objectivos iniciais ou com padrão de*

¹³ Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) é uma organização não-governamental, autónoma e independente. Fundada em 1953, por iniciativa de Emilio Fernandez Camus, a organização reúne atualmente mais de 186 membros e tem por objetivo tornar-se um marco institucional para a transferência da actividade de fiscalização pública, conta com uma estrutura que prevê a existência de Grupos Regionais de Trabalho que oferecem fóruns para a cooperação profissional e específica ao nível regional, e constitui Comitês Técnicos para tratar de assuntos de interesse comum a todos os seus membros.

apreciação (a lei; os seus objectivos; critérios de racionalidade e utilidade...), com eventual reflexo na revisão da ação” (Sousa Franco, 2004: 453). Este tipo de controlo está associado à gestão, e deve ser desenvolvido por organismos e serviços de fiscalização que possuam, na sua estrutura interna, a independência técnica em relação aos organismos ou à instituição referenciada (Tavares, 1998a:21). Nesse contexto, a criação do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe assume um papel fundamental no controlo das finanças públicas, visando assegurar a legalidade estabelecida. Têm ainda o dever de informar os cidadãos e os seus representantes no Parlamento de como são geridos os recursos financeiros e patrimoniais nos seus vários planos, bem como proceder a eventual e consequente apuramento das responsabilidades nos termos definidos pela lei (Martins e Tavares, 2011:17).

Depois de conhecida a origem e a evolução histórica do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, aborda-se-á o Tribunal de Contas na perspetiva do universo dos órgãos de controlo externo e independente, existentes ao nível mundial, que são denominadas por instituições supremas de controlo das finanças públicas e são organizações conhecidas mundialmente como: *Supreme Audit Institutions* (SAI), *Institutions Suprêmes de Contrôle des Finances Publiques* (ISC) e Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), (Martins e Tavares, 2011:27). Assim, ter-se-á presente o quadro normativo em que assenta a sua organização, o seu funcionamento e a sua atividade, tendo como base estrutural e fundamental a Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe e todo o regime legal aprovado, bem como as devidas alterações que foram introduzidas posteriormente. Dito isto, pode referir-se Salamon e Lund (1989, *apud* Bruijn e Hufen, 1998:15) sublinham que: “*different tools of government action have their own distinctive dynamics, their own ‘political economies’ that affect the context of government action*”. Para ilustrar esta afirmação, é importante refletir sobre a sociedade nos últimos anos, que teve na sua organização e no seu funcionamento, diversos fatos e novas realidades na formação da sua estrutura, como a adesão do Tribunal de Contas à ISC da CPLP (Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), e a algumas reformas aplicadas na administração financeira do Estado, o que implica os naturais ajustamentos na organização e no exercício da competência do Tribunal de Contas (Tavares, 2008:970).

Tendo presente o quadro normativo que rege o Tribunal de Contas, começa-se por salientar que este Tribunal é composto por três juízes conselheiros, sendo um deles o presidente. O presidente é eleito, por voto secreto, de entre e pelos seus pares, podendo exercer o cargo por 4 anos ou mais, desde que seja reeleito para um segundo e último mandato. O presidente cessante mantém-se em funções até à tomada de posse do seu sucessor (art.º 13.º do RITCstp). Existe ainda uma Secção Regional que funciona na Região Autónoma do Príncipe, sendo a mesma dirigida por um dos dois juízes. Porém, em 2002, foi promulgada a Lei nº 1/2002, 10 de Dezembro, (lei de alteração ao art.º 9.º da Lei nº 3/99 - Lei Orgânica do TCstp), que alterou o que estava previsto no art.º 13.º do RITCstp, tendo os três juízes do TCstp passado a ser nomeados pela Assembleia Nacional.

Além dos princípios acima referidos, há os valores, as referências ou os padrões de atuação que se encontram igualmente consagrados na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, estando nela previstas as garantias da independência do Tribunal de Contas. A garantia essencial da independência do Tribunal de Contas advém da independência do seu Presidente e Juízes, que por isso a mesma está abrangida pela proteção da Constituição (art.º 125º). O princípio da independência dos Juízes determina não apenas a sua inamovibilidade e irresponsabilidade mas igualmente a sua liberdade perante quaisquer ordens e instruções das demais autoridades e, bem assim, a definição de um regime adequado de designação, com garantias de isenção e imparcialidade que evitem o preenchimento do quadro da magistratura dos Tribunais, de acordo com os interesses do Governo ou da Administração (art.º 6.º do RITCstp).

O Tribunal de Contas dispõe de serviços de apoio técnico e administrativo, sendo este representado por duas Secretarias, uma em São Tomé, na sua sede, e outra no Príncipe, na sua Secção regional. A Secretaria é o órgão que dá apoio técnico e administrativo ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, funcionando junto do tribunal, na prossecução das atribuições e competências que lhe esta legalmente cometidas. A secretaria funciona na sede na sede do Tribunal de Contas, enquanto a Secretaria Regional funciona na Região Autónoma do Príncipe, sendo a mesma chefiada por um secretário, que é equiparado a um diretor na hierarquia e funciona dependente do juiz (art.º 26.º RITCstp). Com a entrada em vigor da Lei nº 4/99, de 8 de Maio (lei relativa aos serviços de apoio técnico do Tribunal de Contas e ao respetivo quadro do pessoal) foram definidos a estrutura organizativa, e o funcionamento do quadro e o regime do pessoal da Secretaria. Assim, a Secretaria do Tribunal de Contas foi formada por dois departamentos e uma secção: Departamento de Fiscalização Prévia, Departamento de Fiscalização Sucessiva e Secção Administrativa. Existe ainda uma Secretaria na Região Autónoma do Príncipe.

Contudo, como forma de melhorar a compreensão do diploma que rege toda a estrutura organizativa do Tribunal de Contas e permitir uma maior operacionalidade dentro e fora do mesmo, foi promulgada, em 2003, a Lei nº 9/2003, de 9 de agosto e alterou-se o art.º 1.º alínea n.º 2 e n.º 3 da Lei n.º 4/99, de 8 de Maio, que regula os serviços de apoio ao Tribunal de Contas e o respetivo quadro do pessoal, passando o Tribunal a ser composto pelas duas Secretarias (uma na sede e outra regional). Houve, no entanto, uma alteração da estrutura da Secretaria principal. Contrariamente à Lei nº 4/99, a Secretaria do Tribunal de Contas passou a integrar três Repartições, a saber: Repartição de Fiscalização Prévia, Repartição de Fiscalização Sucessiva e Repartição Administrativa. Estas repartições funcionam na sede do Tribunal e na Secretaria Regional (art.º 27.º RITCstp).

Sobre esta matéria é de salientar que, em relação a forma como são assegurados os recursos e meios para que o Tribunal de Contas desempenhe as suas funções de forma eficaz, tendo em conta o quadro normativo descrito, José António Monte Cristo esclarece que:

os recursos humanos do Tribunal são assegurados, digamos, que por lei, o tribunal socorre-se por duas fontes de financiamento, entretanto uma primeira fonte e a fundamental digamos, é o Orçamento Geral do Estado, diz a lei orgânica do Tribunal no artigo 6.º que os encargos com o funcionamento do Tribunal

de Contas, constituem responsabilidade do Estado por via do Orçamento Geral do Estado, portanto as rubricas devem estar inscritas no Orçamento Geral do Estado, quer dizer que o Tribunal deve viver as expensas do Estado, todavia e porque os Tribunais são independentes, estão instituídos nas diversas instituições e não só aqui em São Tomé, o chamado cofre do Tribunal, o cofre do Tribunal que é autónomo e funciona sob a supervisão do Presidente, mas entretanto, a um concelho de gestão chamado o concelho administrativo presidido pelo secretário do Tribunal que gere o cofre [...]o cofre tem prerrogativa para receber donativos e apoios provenientes de vários países [...], são destinados a fazer face aos encargos que por via do OGE não se puder fazer [...].

O Tribunal de Contas é um tribunal financeiro que se insere, como referido anteriormente no poder judicial e é o único na sua ordem. Muitos autores consideram que o Tribunal de Contas é um órgão de soberania, um órgão constitucional do Estado, independente, não inserido na Administração Pública. Sendo o Tribunal de Contas um órgão externo no que concerne à Administração Pública, esta é a sua área incidência, mas não é a única de atuação e controlo, conforme se verifica segundo a sua jurisdição (Tavares, 2008: 970-971). Para concluir este parágrafo, Tavares (2008:971) sublinha “*que o Tribunal de contas é, um «órgão de soberania, tribunal supremo, único na sua ordem/categoria, constituindo, em síntese, o órgão supremo de controlo externo e independente da atividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património públicos, podendo, complementarmente, julgar a responsabilidade financeira».*”

É importante reiterar que a função jurisdicional do Tribunal de Contas não se resume ao julgamento de responsabilidades, conforme é descrito na sua lei orgânica, mas que lhe cabe também o exercício da fiscalização prévia (no que toca aos agentes contábeis sobre a responsabilidade financeira em sentido estrito questão à abordar no capítulo III). Sendo este um ato de controlo jurídico externo, prévio e preventivo sobre atos e contratos da administração. A fiscalização prévia possui os requisitos essenciais de eficácia financeira e manutenção da eficácia na realização das despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica (Martins e Tavares, 2011:31-32).

2.2. A fiscalização prévia do Tribunal de Contas

Ao abordar-se o tema da fiscalização prévia, verifica-se que os critérios usados são essencialmente jurídicos e que este sistema de fiscalização prévia nasceu na Bélgica no século XIX. É adotado por muitos países como garantia da legalidade e do respeito da Administração Financeira do Estado, pelas suas previsões orçamentais (Sousa Franco, 1995:63). Contudo, para além da fiscalização prévia, existem outras duas expressões semelhantes (fiscalização preventiva e fiscalização *a priori*) que tradicionalmente designam a mesma realidade, e que se utilizam no exercício do controlo financeiro, por parte do Tribunal de Contas, no seguimento de uma atividade ou de uma função em matéria de finanças públicas. Tavares (1998a:64) considera, porém, que apenas duas das expressões são sinónimas, a fiscalização prévia e fiscalização *a priori*, já que a expressão fiscalização preventiva, quando é abordada em termos de matéria financeira contém um outro significado, deixando de ser sinónima das duas outras expressões. Com efeito, a expressão fiscalização preventiva traduz a finalidade, é a essência e a própria razão de ser da função da fiscalização prévia ou *a priori*. É de salientar ainda que é na fiscalização preventiva (impeditiva, coercitiva e pedagógica) que reside a

maior eficácia da ação dos Tribunais de Contas no controlo financeiro e no combate à corrupção. O mesmo autor finaliza dizendo que a ideia de prevenção em matéria financeira, as expressões fiscalização prévia e fiscalização *a priori*, são usadas no momento do exercício do controlo (Tavares 1998a:64-69).

No âmbito da fiscalização prévia ou *a priori*, a fiscalização prévia é um dos poderes conferidos pela Constituição e pela Lei ao Tribunal de Contas. A fiscalização prévia é definida como sendo exercida em momento posterior à prática do ato/celebração do contrato sobre o qual legalmente incide ou o antecede. Porém, em teoria, os efeitos têm os inícios respetivos na produção ato/celebração do contrato, e na sua maioria são financeiros (Tavares, 1996b:4). Dito de outra forma, o Tribunal de Contas verifica se os atos ou contratos e outros instrumentos que geram despesa, ou que representam responsabilidades financeiras diretas ou indiretas, estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. Depois de verificados estes aspetos em relação aos atos ou contratos, efetivam-se pela concessão ou recusa do Visto, pois trata-se de uma função de controlo com a capacidade de prevenir (Tavares, 2008:979). A competência relativa ao exercício desta modalidade é exercida mediante a concessão ou a recusa do visto nos atos jurídicos a ela sujeitos, logo, a concessão do visto constitui o requisito de eficácia destes mesmos atos ou contratos e, por outro lado, a sua recusa terá como efeito a ineficácia dos atos ou contratos referenciados.

Importa salientar que, para além desta forma de controlo, é de todo coerente que os Tribunais de Contas sejam dotados de poderes sancionatórios, com o objetivo de impedir o ato menos lícito ainda na sua fase embrionária, pois a noção de fiscalização prévia traduz-se em prevenção para que os atos praticados ou contratos celebrados estejam em conformidade com a lei e não o contrário. O ato praticado, em desconformidade com a lei acarreta a sua penalização e os efeitos menos prudentes dos atos ineficazes praticados e celebrados pela administração ou outra instituição sob jurisdição do Tribunal de Contas, sendo que a penalização deve ser vista como uma falha do sistema. É importante ainda referir que se tem de conjugar a matéria de fiscalização prévia com a matéria de responsabilidade, sobretudo a da responsabilidade financeira. Com efeito, pode entender-se que, se o Tribunal de Contas concede o visto nos atos jurídicos a uma entidade, essa mesma entidade fica automaticamente excluída da responsabilidade financeira. Com isso defende-se que a fiscalização prévia deve ser de uso exclusivo dos órgãos de controlo interno da Administração, mas somente nos países em que o grau de consolidação e maturidade da administração financeira se encontrem bem organizados e enraizados em sintonia com um parlamento com princípios sólidos e transparentes e que funcione como uma autoridade financeira por excelência nos Estados democráticos (Tavares, 1998a:69).

Verifica-se assim que a atribuição do poder de fiscalização prévia aos Tribunais de Contas e órgãos congêneres não constitui uma opção politico-legislativa consensual, principalmente nos países em que o sistema de Tribunal de Contas vigora. Com efeito, todos os autores concordam em que é imprescindível a existência do controlo prévio, mas a divergência surge sobre quem ou qual o órgão

que deve exercer esse tipo de controlo, o seu âmbito, o seu regime e a sua natureza jurídica. Assim, atribuição do poder de fiscalização prévia varia consoante os órgãos dos sistemas de controlo financeiro existente em cada país, como por exemplo, quando se trata do sistema de Auditores Gerais. Neste caso o poder de fiscalização prévia está conferida a um órgão ou a um serviço da Administração Pública, pois trata-se do controlo interno (autocontrolo) exercido pela Administração. Contudo, nos sistemas mistos e nos sistemas de Tribunais de Contas, o poder de fiscalização prévia varia de acordo com a legislação, pois consoante a tradição e a cultura, o legislador introduz algumas variantes quanto à natureza e ao conteúdo do poder de fiscalização prévia.

É de salientar que o sistema que ao Tribunal de Contas ou Órgãos congêneres esta conferido a função de fiscalização prévia, sem prejuízo da existência de mecanismos ou meios de controlo interno na Administração Pública apresenta algumas variações. Tendo como exemplo o caso de Cabo Verde, a fiscalização prévia incide sobre os atos e contratos geradores de despesas públicas, enquanto no Luxemburgo, o controlo prévio incide sobre os atos ou ordens de pagamento nesse caso atos de execução financeira (Tavares, 1998a:67-68). António de Sousa Franco pronuncia-se sobre a natureza jurisdicional da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sustentando que ela se integra nas funções jurisdicionais daquele tribunal, *“na medida em que, embora não se dirima aqui qualquer litígio, se estabelece e define a adequação de determinados atos à lei, em termos de independência e imparcialidade típicos da jurisdição”* (Sousa Franco, 2004:461). Nessa matéria, o autor acrescenta acentuando, que *“ a aplicação do direito aos fatos, definindo situações jurídicas de modo definitivo e por via independente, subordinada a lei e à consciência e não a qualquer outro órgão é o que verdadeiramente se caracteriza a função jurisdicional ”* (Sousa Franco, 1990:37) o que é verificável na função em análise de todos os elementos que se dispõe.

No caso de São Tomé e Príncipe, o poder do exercício da fiscalização prévia é atribuição do Tribunal de Contas, sem prejuízo da existência de mecanismos ou meios de controlo interno da Administração Pública. A atribuição do poder de fiscalização prévia ao Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, encontra-se consagrada na Lei sobre a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 7/99, de 20 de Agosto, em que está prevista, na linha do disposto do art.º1 *“A competência do Tribunal de Contas em matéria de fiscalização previa dos atos e contratos do Estado e dos demais entes públicos menores exerce-se através de concessão ou recusa do visto, traduzindo-se na análise da legalidade e cabimento financeiro dos mesmos e, relativamente aos contratos, na indagação também sobre se foram observadas as condições favoráveis para o Estado.”*

De acordo com a lei acima referida e tendo presente o disposto no art.º 2.º, submetem-se a fiscalização prévia os contratos ou atos de todas as entidades à jurisdição do Tribunal de Contas, tendo como finalidade a verificação dos atos ou contratos e outros instrumentos geradores de despesa, ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas. Para que o Tribunal analise se estes atos ou contratos estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. Sobre essa matéria, pode referir-se que São Tomé e Príncipe ao contrário de

outros países que não possui uma estrutura coesa em termos de democracia e uma cultura moral, bem como a ética enraizada, por isso, a fiscalização prévia torna-se fundamental e essencial para a organização da sociedade. Verifica-se que o Tribunal de Contas, conseguiu alcançar resultados positivos na estrutura da sociedade são-tomense, por causa da função do controlo prévio, pois este tipo de controlo tem contribuído significativamente para a prevenção de atos e contratos ilícitos anteriormente existente no país (TCstp, 2010a:15).

Assim, em bom rigor, o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, no exercício da fiscalização prévia, constatou a existência de atos e contratos que não cumpriam os requisitos exigidos pela lei, lesando assim os interesses do Estado, em proveito de particulares. Nesses casos recusou-se o visto ou devolveram-se os respetivos atos ou contratos às respetivas instituições, para efeitos de retificação. Entre as irregularidades previamente detetadas pelo Tribunal de Contas, destacam-se as resultantes dos *“contratos de empreitadas de obras públicas, cujas cláusulas indiciavam para a existência de subfaturações consentidas e a inclusão de taxas ilegais destinadas a remunerar a título de gratificação ao corpo directivo de determinadas instituições do Estado”*, bem como *“à alienação dos bens do património de Estado foram detectados pelo Tribunal de Contas várias situações em que, através de nepotismo, os bens do Estado foram parar às mãos de privados sem qualquer tipo de controlo ou consideração por normas legais em vigor* (TCstp, 2010a:15).

Na posse de todos os elementos relacionados com o poder de fiscalização prévia, é necessário estudar o conceito e a natureza do visto do Tribunal de Contas, dado que a submissão dos atos ou contratos a este tribunal, pelos organismos da Administração do Estado, tem por objetivo a obtenção do visto, cumprindo as exigências legais, do art.º 8º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho. Entretanto, a pretensão nem sempre é conseguida, uma vez que, na concessão do visto, o Tribunal aprecia a legalidade e a cabimentação da despesa através dos elementos instrutórios do processo de visto, verificando se os atos ou contratos cumprem ou não os requisitos legais, podendo esta apreciação resultar na concessão ou na recusa do visto sujeitos à fiscalização prévia. Sendo estes os dois sentidos possíveis da decisão que o Tribunal de Contas terá em sede de fiscalização prévia (Tavares, 1998a:120-121).

Tavares (1998a:120) define o conceito do visto do Tribunal de Contas, dizendo que o visto é *“um acto jurídico unilateral no exercício de poderes da autoridade (ou da função) de controlo prévio da validade de atos e contratos de administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica.”* O autor sublinha que se devem utilizar as expressões *“concessão de visto”* ou *“recusa de visto”* e não a expressão com profundo enraizamento *“visto do Tribunal de Contas”*. Todavia, em sentido restrito, o visto que é concedido ou recusado, quanto aos atos ou contratos em causa, teria a essência respetiva de ser possível executar ou não, tendo em linha de conta os argumentos invocados pelo Tribunal. Na legislação são-tomense o visto do Tribunal de Contas, é referido no art.º 4.º da lei n.º7/99, dizendo,

que o visto depende da verificação da conformidade do ato ou contratos de acordo com as leis em vigor.

Sobre este tema Marcelo Caetano (1980:288-289, *apud* Tavares, 1998a:126) defende que “*é certo pelo artigo [...] o visto depende da verificação da conformidade do acto com as leis em vigor: mas isso não significa que se trata de uma fiscalização jurisdicional e sim que a legalidade é condição da eficácia financeira*”. Tavares salienta, que, em sua opinião:

no sentido de que a consideração do visto como acto de natureza administrativa ou jurisdicional, por um lado, ou como requisito de validade ou de eficácia, por outro, corresponde as duas análises diferentes embora complementares. No primeiro caso, estamos a apreciar o visto autonomamente considerado; no segundo, estamos a perspetiva-lo em relação aos atos e contratos sobre os quais incide. (Tavares, 1998a:131)

Atualmente, na ordem jurídica do Estado são-tomense, a concessão do visto pode ser expressa e, aparentemente tácita; no entanto, a recusa do visto é sempre expressa (art.º 5.º da lei n.º7/99), pois, segundo o artigo citado, refere “*decorrido o prazo de 30 dias sobre a data da entrada no Tribunal de Contas do processos para fiscalização prévia ou resposta a pedido de elementos ou informações complementares solicitados pelo Tribunal, presume-se a concessão do visto*”, neste caso se as instituições ou organizações não receberem uma comunicação da decisão de recusa do visto do ato ou contrato em questão pelo tribunal, presume-se que o ato ou contrato é válido.

Por seu turno, Tavares (1998a:121) sublinha que, neste caso, não estamos “*perante um verdadeiro acto de concessão de visto, tal como resulta da lei*”, mas sim “*perante um caso de dispensa de visto «ope legis», com o conseqüente regime da responsabilidade financeira. Ou seja, da não intervenção expressa do Tribunal nunca poderá resultar, por natureza, o afastamento do princípio geral da responsabilidade financeira*”. O autor acrescenta, que a dispensa do visto *ope legis* se efetiva no decorrer de 30 dias determinados como prazo, sem que o Tribunal de Contas se pronuncie expressamente, com o intuito único de não provocar demoras no desenvolvimento da atividade da Administração, o que significa que a entidade poderá realizar os atos e contratos como se os mesmos estivessem isentos de fiscalização prévia, contrariando o que refere o art.º 2.º da Lei n.º 7/99 sobre a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sendo esta transferida para o âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva (Tavares, 1998a:120).

A este respeito, a razão da existência do visto tácito prende-se com a necessidade de não haver morosidade na atividade da administração, e é justificável em sistemas onde existem enormes quantidades de atos ou contratos sujeitos a fiscalização prévia. Este assunto remete para a questão da redução dos atos ou contratos, indo somente para a análise do Tribunal os atos ou contratos que cumprem determinados pressupostos, como por exemplo: a fixação de uma quantia limite para os contratos ou atos, como forma de prevenir os danos que poderá ser causado ao património financeiro do Estado. Toma-se como exemplo o caso português, que reduziu drasticamente a verificação de atos ou contratos submetidos ao âmbito da fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas de Portugal através

do seu art.º 46.º da última LOPTC (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as subsequentes alterações).

São Tomé e Príncipe ainda terá de clarificar a essência do visto tácito, pois para que se forme o ato tácito da concessão do visto, ou por outra forma a dispensa de visto, é fundamental que os atos e contratos verifiquem determinados pressupostos: - solicitação ao Tribunal de Contas para a apreciação de um determinado ato ou contrato; - o ato ou contrato em causa esteja legalmente sujeito a fiscalização prévia, bem como os outros atos e contratos que decorrerem do mesmo; - o dever de decisão caiba ao Tribunal de Contas; - o decorrer do prazo fixado na lei; e a – ausência de deliberação expressa (Tavares, 1998a:122).

3. O Tribunal de Contas e o controlo das contas públicas

O tema controlo, como função de qualquer organização, encontra-se muito em voga, pois consiste em garantir que os atos praticados no âmbito do controlo e da atividade das organizações sejam conformes com os objetivos a atingir, bem como, as regras e critérios a que as atividades devam obedecer (Sousa Franco, 1995:4). Na verdade, qualquer organização que efetue atividades de gestão deve dispor permanentemente de elementos sobre a forma como as respetivas organizações funcionam, nomeadamente quanto aos aspetos da legalidade, da economia e da eficiência. Como já referido, este controlo, associado à gestão, deve ser desenvolvido por organismos e serviços de fiscalização dotados de independência técnica, e inseridos numa estrutura interna de uma entidade, organismo ou instituição em causa (Tavares, 1996a:66-67).

A atividade financeira do Estado, isto é, atividade que o Estado e outros organismos e instituições públicas desenvolvem tem como finalidade a satisfação das necessidades económicas e financeiras da sociedade. Esta atividade realiza-se, mediante a afetação dos recursos escassos ou bens económicos, visando obter receitas através desses recursos. As receitas obtidas que serão afetadas as despesas ou serão geridas permanentemente nos seus patrimónios, sendo estes recursos suscetível de uma análise que contraponha à atividade ao controlo (Sousa Franco, 1995:4). Raposo, por sua vez acrescenta que o controlo tem por objeto na sua vertente mais ampla, a legalidade formal, a legalidade substancial e a avaliação política, sendo essa a prestação de contas (*accountability*) que o Estado é obrigado a efetuar, respondendo perante os cidadãos (dono e destinatários dos dinheiros públicos), tendo estes o direito inalienável de saber se o dinheiro que entregam em contribuições, impostos e outras prestações, para a satisfação das necessidades coletivas está a ser gerido conforme os critérios da economia, eficiência e eficácia, juntamente com o critério de racionalidade política, quando estes critérios devam intervir (Raposo, 2003:61-65). O controlo financeiro corresponde a uma função indissociável de toda a atividade desenvolvida na administração, nomeadamente ao que respeita à execução orçamental, função esta que possui uma dimensão política e social profunda, ao ponto de poder constituir um índice do nível de desenvolvimento das sociedades e das organizações administrativa (Tavares, 2011:10).

Feita esta análise, é fundamental que as sociedades modernas estruturem os órgãos, os meios e procedimentos adequados que são destinados a garantir que os responsáveis pela atividade financeira do Estado respeitem os objetivos e os critérios socialmente definidos à que os órgãos devem obedecer. Com efeito, a cada papel e função da atividade direta exercida, corresponde a um papel e função do controlo, o que poderá ser autónomo da gestão e das decisões gestionárias, passando o controlo a interagir com os procedimentos gestionários (Sousa Franco, 1995:5). O controlo tem uma multiplicidade de formas sociais cada vez mais complexas e diversificadas. Sousa Franco (1995:6) agrupa os controlos das seguintes forma: a) o autocontrolo, isto é, o que é exercido por órgãos próprios ou agentes da organização, sendo praticamente uma consciência organizacional dentro da própria organização e dos seus decisores; b) o controlo interno que é exercido por órgãos, agentes ou departamentos especializados dentro da própria organização e que é subordinado ao mesmo poder organizacional supremo; c) o controlo externo, que é exercido por um organismo ou instituição externa a organização e com independência total relativamente aos órgãos supremos da organização em questão.

Acerca desta matéria é realçada a necessidade que o Estado teve de criar um órgão de controlo financeiro externo e independente relativamente a todas as entidades fiscalizadas, o Tribunal de Contas. A independência do Tribunal de Contas não é uma mera independência técnica, mas sim ampla, traduzida na separação dos outros órgãos públicos, como o governo. O poder de determinar o seu plano de ação, sem a interferência de outros órgãos ou organismos públicos, pois o mesmo não acontece com os órgãos de controlo interno da Administração Pública, que tem interferência do poder dos órgãos de gestão ou políticos. O controlo interno da Administração Pública é exercido pela Direção Geral de Finanças e a Assembleia Nacional, por isso, o Tribunal de Contas possui características fundamentais a sua “independência e autonomia”, como se tem referido ao longo da dissertação e como se verificou em diversos Congressos das Organização Mundial dos Tribunais de Contas e órgãos congêneres, a INTOSAI e a organização das ISC-CPLP (Tavares, 1996a:65-66).

A atividade do Tribunal de Contas, cujo objetivo é assegurar, o maior rigor e disciplina na gestão das finanças públicas, resume-se à fiscalização das entidades sob a sua jurisdição. O funcionamento do Tribunal de Contas é um excelente barómetro da sociedade, pois pode controlar em, regra, a maioria das entidades públicas a todo os níveis, bem como todas as receitas e despesas públicas. O Tribunal de Contas passa a ser um verdadeiro observatório da administração pública, contudo, todas as demais atividades terão de ser conducentes à prossecução do mesmo fim. Por outro lado, o controlo da atividade financeira, efetuado através de recomendações formuladas e observações feitas pelo Tribunal de Contas, constitui também uma missão pedagógica e um contributo essencial para o equilíbrio do sistema financeiro do Estado. Na verdade, o controlo da atividade financeira do Estado por um órgão como o Tribunal de Contas reveste-se de uma importância fulcral. Esta relevância é fundamental para a independência do Tribunal de Contas. Tavares afirma, que “o grau de

desenvolvimento de uma sociedade determinada, v.g. ao nível cultural, pode aferir-se pelo grau de independência do respetivo Tribunal de Contas ou órgão congénere” (Tavares, 1996a:67).

O Tribunal de Contas exerce, face a competência genérica que as leis lhe atribuem, tanto a lei constitucional como a lei ordinária, a fiscalização que lhe compete, o controlo das despesas sempre que estejam em causa os dinheiros ou bens públicos ou a aplicação dos dinheiros dos contribuintes. Independentemente da natureza dos organismos a sua intervenção é sempre legítima (Macedo, 1994:2). A sua ação enquadra-se na atividade de fiscalização e de controlo financeiro das despesas públicas e exerce-se nos domínios e pelas seguintes formas: - auditoria económico-financeira; - Fiscalização prévia da legalidade e cabimento orçamental dos atos de despesa pública, nomeadamente nos processos de visto; - prestação de contas, anualmente ou no termo da gerência; - julgamento de contas que as leis determinar; - responsabilização por eventuais infrações financeiras; - fiscalização da aplicação dos recursos financeiros provenientes dos organismos internacionais; - acompanhamento da execução dos orçamentos do Estado e da Região Autónoma; – pareceres sobre a Conta Geral do Estado; bem como, sobre reclamações e recursos, (lei n.º 3/99- LOTCstp).

Macedo (1994:4) sublinha, que este tipo de controlo financeiro (típicamente externo), tão depressa aparenta ter natureza consultiva *a posteriori*, como natureza preventiva *a priori*. A natureza consultiva é específica do acompanhamento da execução do Orçamento do Estado, através da apreciação da Conta Geral do Estado, quando o Orçamento assume a sua natureza jurisdicional relativamente a fiscalização prévia ou *a priori* e à fiscalização sucessiva, referente às contas de gerência ou depois do término do exercício das contas anuais. O Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização sucessiva ou *a posteriori*, exerce a fiscalização sucessiva utilizando as seguintes formas de controlo¹⁴: a) realização dos trabalhos preparatórios conducentes a emissão dos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado e da Região Autónoma; b) registo, instrução, conferência e liquidação dos processos de contas sujeitas a julgamento; c) efetivação das averiguações, inquéritos, sindicâncias e auditorias que forem determinados pelo Tribunal de Contas.

Entre estas formas de fiscalização sucessiva, destacam-se as auditorias como meio fundamental da ação de controlo financeiro efetuado pelo Tribunal de Contas. Neste sentido a Lei orgânica do Tribunal de Contas enfatiza que o mesmo tem competência para realizar, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Nacional ou do governo, auditorias às entidades sujeitas à sua jurisdição. Nesta perspetiva, a realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza, constitui a vertente fundamental da atividade dos Tribunais de Contas, com vista ao melhor controlo e transparência dos atos praticados pelas entidades públicas ou privadas que estejam obrigadas a prestar-lhe contas no âmbito do exercício das suas atribuições, daí resultando a emissão de recomendações que visem corrigir as infrações detetadas, facilitando a efetivação da responsabilidade financeira caso a mesma exista (TCstp, 2010a:16-17).

¹⁴ Cfr. Lei n.º 4/99.

A auditoria é uma ferramenta importante e essencial no controlo das finanças públicas. A INTOSAI, em 1992, aprovou as chamadas “Normas de Auditoria da INTOSAI” como forma de uniformizar todos os procedimentos internacionais nesta matéria, garantindo assim um controlo eficaz dos organismos e entidades auditados. Contudo a mesma entidade viu-se na necessidade de adotar e aperfeiçoar essas normas, a fim de que estas adquiram maior credibilidade e segurança. Assim sendo, os organismos que efetuam essas formas de controlo adquirem também uma maior segurança e credibilidade junto da sociedade. No XVI Congresso da INTOSAI, que ocorreu em Montevideo em 1998, foi aprovado por unanimidade e publicou-se o Código de Ética da INTOSAI, no mesmo Congresso foi decidido também que a Comissão de Normas de Auditoria deveria reestruturar as suas normas com a finalidade de atualizá-las e, no futuro e acrescentar pontos que sejam necessários ao melhor funcionamento de todas as entidades de que fazem parte da Comissão. A Comissão acabou por elaborar uma versão reestruturada das Normas de Auditoria e por razões práticas foi proposto que o Código de Ética e as Normas de Auditoria fossem publicados em edição conjunta “O Código de Ética e Normas de Auditoria” (INTOSAI, 2001:4-5). De igual modo, a maioria dos estudos sobre as eventuais irregularidades e infrações financeiras (Macedo, 2000:13) que possam existir, apontam para a falta de realizações periódicas de auditorias.

Em São Tomé e Príncipe, com a entrada em funcionamento do Tribunal de Contas em 2003, esse tipo de situações aparentemente está a tentar ser superado, visto que o Tribunal de Contas tem realizado várias auditorias que permitiram constatar irregularidades na gestão dos dinheiros e dos bens públicos, bem como de outros recursos públicos em diversos setores do Estado. As auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas são também feitas com a colaboração da Inspeção Geral das Finanças que faculta o acesso às suas próprias auditorias. Este acesso tem facilitado a realização de julgamentos em sede do Tribunal de Contas visando a efetivação da responsabilidade financeira, sendo este um dos maiores desafios do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, sobretudo devido às conotações sociais que as auditorias pressupõem, entre elas a possibilidade de surgimento de represálias ou qualquer outro tipo de intimidação ou aliciamento externo (TCstp, 2010:17).

Alcino Martinho de Barros Pinto¹⁵ sobre essa matéria releva que “[...] *na ordem de colaboração e na fiscalização de contas não deveria existir a prerrogativa do Tribunal de Contas contratar empresas especializadas na matéria mas sim os técnicos deste tribunal devem ser especializados na matéria para dar resposta a esses défices de contas*”. Verifica-se que a falta de recursos humanos é um dos maiores défices existentes no país, contribuindo para a lenta evolução do Tribunal de Contas, sendo este um órgão ainda recente (RTCstp, 2010:24). José António Monte Cristo sublinha que,

nós temos de partir do pressuposto que o controlo da prestação de contas, a transparência, de ambos é uma questão que extravasa os limites de um Tribunal, tanto deve ser apreendido e interiorizado por toda uma sociedade, se não houver cultura, a prestação de contas, o respeito por aquilo que é alheio, o

¹⁵ O Presidente da Assembleia Nacional de São Tomé e Príncipe em entrevista à autora, feita em São Tomé em fevereiro de 2013.

respeito por aquilo que é um bem comum, o respeito por aquilo que é, e que são os bens do domínio público, portanto, por mais que se faça, estaríamos «a remar contra o vento», daí que no meu entender, e independentemente da instituição do Tribunal, de todo um trabalho que se venha a fazer nesse domínio institucional, á que também começar a educar as pessoas, no sentido da cultura, em prol da cultura da prestação de contas, não há o habito de prestar conta.

Tavares (1996a:79), sobre essa questão refere que “ o estado do controlo de cada sociedade é bem o reflexo do seu desenvolvimento cultural”, sublinhando ainda “que a cultura da responsabilização não poderá deixar de ser considerada para caracterizar um povo, uma época, um determinado ordenamento jurídico” (Tavares, 2003:20).

3.1. Para uma gestão responsável

Como já referido, “*toda a atividade de gestão ou administração exige, para a sua eficiência e eficácia, um adequado sistema de controlo, podendo mesmo considerar-se indissociáveis os sistemas de gestão e controlo. E esta ideia é válida para os domínios da gestão pública e da gestão privada*” (Tavares, 1996b:10-11). Sendo assim, qualquer órgão de gestão deve dispor permanentemente, dos elementos esclarecedores sobre o funcionamento de todos e sobre todas as formas das respetivas organizações. Além dos aspetos financeiros, terão de ter, ainda, os aspetos da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia.

Naturalmente, este controlo que está associado à gestão deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização que possuam uma natureza técnica independente, estando inseridos, porém, numa estrutura interna da entidade, organismo ou instituição em causa (Tavares, 1996b:11). Steiss e Nwagwu (2001:32) acrescentam que:

the distribution of financial management responsibilities within local government may vary considerably, depending on the size and form of government, existing legal parameters in state and local laws and ordinances, past practices and traditions, and the management styles of those individuals with overall executive responsibility.

Como se vê, torna-se indispensável a existência de controlo para assegurar a disciplina no quadro da ordem jurídica, que inclui a gestão responsável. De outro modo, o controlo da atividade das finanças públicas feitas através de observações e recomendações representa também uma missão educativa e um melhor benefício para o equilíbrio das finanças públicas (Tavares, 1996c:13).

José António Monte Cristo acrescenta que o Tribunal contribui, de uma forma eficaz, para uma melhor gestão e controlo das contas públicas em São Tomé e Príncipe e sublinha que:

se o Tribunal tiver condições para exercer, a sua atividade de forma independente de forma exaustiva, e nos moldes e nos padrões universalmente aceites, digamos parâmetros técnicos, obedecendo as normas internacionalmente aceites a seu tempo, nós cremos que os resultados de maior eficiência e eficácia no funcionamento do estado e na aplicação de recursos públicos ao de se notar não de se fazer ver... alguns sinais já se fazem sentir, particularmente no que respeita, a uma maior disciplina no provimento e movimentação do pessoal da Administração Pública... de uma forma geral vê-se que os respetivos adotaram concursos como condição essencial para a seleção dos pessoais... pensamos que já se pode falar de uma evolução neste âmbito, isto vai permitir uma melhor gestão dos recursos humanos na Administração, uma melhor gestão dos recursos financeiros no que toca aos encargos com o pessoal, pensamos que estamos num bom caminho.

Convém abordar, ainda nesse contexto, que o controlo financeiro efetuado pelos Tribunais de Contas, de forma a garantirem que os dinheiros e os bens públicos sejam utilizados em conformidade

com a lei, prevê, cumprindo todos os requisitos conforme são inscritos nos orçamentos do Estado uma tarefa árdua e complexa que os Tribunais de Contas travam diariamente no exercício das suas funções. Todavia, a grande batalha é conseguirem possuir uma maior competência, dotados de poderes suficientes, para contribuírem de forma mais significativa para o controlo financeiro, sendo vital para esse efeito a colaboração de todos os segmentos da sociedade, incluindo as demais esferas do poder. Bruijn e Hufen (1998:18) sublinham os diferentes tipos de instrumentos que se podem usar em termos de “*policy processes*” na sociedade:

coercion usually does not fit well into the interwoven relationship between government and social actors and tends to provoke resistance from actors at whom the policy is aimed... the formation of rules is a slow process and can therefore lag behind certain developments in society... after undesirable behavior is detected, regulation can only be used, for example, for criminal prosecution.

É claro que, sendo esse o caso crítico de uma sociedade, terá de ser educada de forma a interiorizar as normas e processos de educação e respeito pelo que é de todos (os dinheiros e os bens públicos), passando o hábito de prestar contas a fazer parte da cultura, pois só assim se conseguirá que os órgãos responsáveis pelo controlo financeiro de um país o consiga realizar plenamente.

Importa salientar que o Estado são-tomense incorporou a ideia essencial das competências do Tribunal de Contas de forma objetiva e clara, podendo no futuro precaver-se de situações como as que aconteceram recentemente com País ao ser colocado na lista pública de jurisdições de alto risco e não-cooperantes do Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI). Esta questão, tem a ver, concretamente, com a falta de prestação de contas e de responsabilização por partes dos agentes contábeis responsáveis, por isso o Tribunal de Contas tem um papel predominante, através da realização da fiscalização prévia, poder atenuar os impactos negativos na gestão dos dinheiros e bens públicos. Contudo, convém sublinhar que o próprio GAFI apelou a S. Tomé e Príncipe para que diligencie no sentido de: i) criminalizar adequadamente o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo; ii) criar uma Unidade de Inteligência Financeira (UIF) plenamente operacional e que funcione eficazmente; iii) assegurar que as instituições financeiras e as atividades e profissões não financeiras, designadas, fiquem sujeitas a regulamentação e supervisão adequadas em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (CBC/FT); e iv) implementar sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas para punir pessoas singulares ou coletivas que não respeitem os requisitos nacionais em matéria de CBC/FT. Estas recomendações feitas pelo próprio GAFI vai ao encontro das normas e dos critérios adotados pelo Tribunal de Contas e pelos órgãos congéneres para um melhor controlo das finanças públicas (FMI, 2012:12).

Por último, ainda sobre o tema em questão, é de referir que para um processo de gestão responsável e transparente, Alcino Pinto sublinha que:

constata-se com agrado, que o nosso país tem vindo a fazer assinaláveis progressos relativamente à gestão transparente dos bens e fundos públicos [...] podemos salientar, de resto, que existem a Organization Internacional Transparency, o Banco Mundial e o FMI que dão conta de como vai o país nesse aspeto. Os dados mais recentes são encorajadores [...].

Alcino Pinto, acrescenta ainda, que:

Assembleia Nacional tem enviado a sua conta de gerência ao Tribunal de Contas, espelhando as receitas e despesas efetuadas, anualmente. Por sua vez o Tribunal vem proceder a vistoria in loco. O objetivo é confirmar se houve ou não rigor na execução dessas mesmas despesas e receitas, tal como foram mencionadas no orçamento da Assembleia Nacional.

3.2. As modalidades de controlo do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas dispõe, nos termos da Constituição e da lei, de instrumentos de fiscalização que, segundo o critério do momento do exercício de controlo se traduzem nos poderes de fiscalização prévia (preventiva ou *a priori*), de fiscalização concomitante e de fiscalização sucessiva (ou *a posteriori*). Porém, há que ter em atenção o critério do conteúdo dos poderes de controlo, podendo distinguir-se o controlo da legalidade *stricto sensu* e da regularidade, e o controlo da economicidade, da eficiência e da eficácia, que faz-se corresponder a legalidade substancial ou material. O conjunto dos poderes do Tribunal de Contas (fiscalização prévia, concomitante e sucessiva), tendo em vista formar um todo unido e coerente, é exercido de uma forma articulada e da maneira o mais exigente possível (Tavares, 1996b:14).

Como referido anteriormente, com a criação da lei sobre a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (Lei n.º 7/99, de 8 de Maio) é definido o regime jurídico de fiscalização prévia das receitas e das despesas públicas pelo Estado e as demais instituições e organismos públicos que utilizem dinheiros e bens públicos. O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe exerce as suas competências por meio dos seguintes instrumentos de fiscalização e controlo: a) relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, com vista a certificar a exatidão, regularidade, legalidade e correção económico-financeira das contas e/ou respetiva gestão financeira anual; b) fiscalização prévia, mediante concessão ou recusa do visto, relativamente aos atos e contratos sujeitos a esse tipo de controlo, traduzindo-se na análise da legalidade e cabimento financeiro dos mesmos e, relativamente aos contratos, na indagação sobre se foram observadas as condições mais favoráveis para o Estado; c) fiscalização concomitante, mediante realização de auditoria nas entidades jurisdicionadas, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Nacional ou do Governo; d) fiscalização sucessiva, por meio de prestação de contas anual das entidades sujeitas a esse tipo de controlo, com vista à apreciação da legalidade da atividade dessas entidades, bem como da respetiva gestão económico-financeira e patrimonial.

Sublinha-se que a fiscalização prévia do Tribunal de Contas levanta várias questões que suscitam, por vezes, afirmações de contestação, atendendo aos seus efeitos imediatos na vida da Administração Pública e dos seus cidadãos. A este propósito, questiona-se, há muito, se os Tribunais de Contas devem ou não dispor de poderes de fiscalização prévia e sucessiva, havendo quem defenda ambas as soluções (a fiscalização *a priori* e *a posteriori*). Contudo há unanimidade no sentido em que é necessário haver fiscalização prévia (para além dos poderes de fiscalização concomitante e sucessiva), e qualquer órgão que a exerça, é primordial que a mesma seja aplicada com total independência (Tavares, 1996b:15). O controlo é, pois, um dos instrumentos fundamentais, cujo

resultado permite o apuramento de eventuais responsabilidades, derivadas da atividade de administração, sem esquecer que o mesmo visa contribuir para uma melhor transparência na gestão das contas públicas pela administração, confirmando que só é possível uma boa gestão com um bom controlo (Tavares,1998b:13-18).

Na verdade, o controlo da regularidade e da legalidade desenvolvido pelos Tribunais de Contas visa, principalmente, apreciar a conformidade da atividade financeira com as normas financeiras e contabilísticas, onde as relações entre os objetivos fixados e os resultados obtidos não são do domínio de análise deste tipo de controlo (Tavares, 1998b:8-9). Sendo assim, o Tribunal pode ordenar a requisição dos serviços dos órgãos de controlo financeiro interno, designadamente da Inspeção Geral de Finanças, ou obter, mediante contrato, a prestação de serviços de especialidade. Há, no Tribunal as seguintes espécies processuais decorrentes dos procedimentos de fiscalização e controlo (Lei n.º 5/99, art.º 2.º): a) processo de Conta Geral do Estado; b) processo de julgamento de contas; c) processo de visto; d) processo de multa; e) processo de recurso; f) outros processos. Compete ao juiz dirigir a instrução dos processos e a sua preparação para julgamento.

Em São Tomé e Príncipe, a obrigação de prestação de contas não advém apenas da Constituição, mas também de outras leis em vigor, entre elas a lei sobre Administração Financeira, de 31 de dezembro, que, no art.º 85.º do Capítulo V, sobre a matéria da Conta Geral do Estado, compreende todas as operações financeiras efetuadas durante o ano económico através do Tesouro, e todos os movimentos de fundos e outros valores do Estado, ou a ele consignados, em que se traduz a expressão real da sua conta de gerência. A importância fundamental deste mecanismo reside no facto de se tratar de um instrumento, com o qual as várias gerações de agentes públicos já se encontram familiarizados.

Contudo, para a melhoria da transparência na gestão dos dinheiros e bens públicos, foi publicada em 2007 a Lei n.º 3/2007, que define o Sistema de Administração Financeira do Estado (SAFE). Esta lei estabelece os princípios e regras gerais comuns de enquadramento dos orçamentos das entidades públicas. Estes princípios são aplicáveis a todo o Sector Público Administrativo e compreendem as regras e procedimentos para a organização, elaboração, apresentação, discussão, aprovação, alteração e execução do orçamento, e votação das contas aplicáveis apenas ao Orçamento e as Contas do Estado. Estabelece ainda o papel e o funcionamento dos subsistemas do sistema SAFE, nomeadamente: o subsistema do Tesouro Público, Contabilidades Pública, Património do Estado e Controlo Interno (RF-CQCE, 2010:22). A Secção III da referida lei incide sobre a Conta Geral do Estado, revogando, assim, o capítulo V da Lei n.º 1/86.

A Conta Geral do Estado tem por objetivo evidenciar a execução orçamental, financeira e patrimonial, bem como apresentar o resultado do exercício e a avaliação do desempenho dos órgãos do poder central, regional e local e, ainda, uma melhor transparência da gestão efetuadas pelas instituições públicas. Sobre esta matéria, a única referência que se encontra na Constituição é feita na alínea i) do art.º 97.º que estabelece a competência da Assembleia Nacional na receção e análise das

contas do Estado relativas a cada ano económico. Porém, a matéria em questão é regulada por legislações específicas (Lei n.º 3/2007, de 12 de fevereiro de 2007 – Secção III; Lei n.º 3/99, artigos n.º 2.º e n.º 16.º; Lei n.º 4/99, art.º 2.º e Lei n.º 8/99, artigos n.º 1.º ao n.º 10.º), sendo as duas últimas leis publicadas a 20 de agosto de 1999 (TCstp, 2010b:6).

A importância da Conta Geral do Estado resume-se ao ato de demonstrar e regular a aplicação dos recursos utilizados da melhor maneira em e conformidade com as leis, com os regulamentos e com as normas pertinentes, evidenciando os resultados obtidos. Dada a sua importância, a matéria em relação à Conta Geral do Estado deveria estar por sua vez estipulada pela Constituição, à semelhança de outros países. Por exemplo, Portugal no art.º 162.º da sua Constituição refere na alínea d) que compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização “*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 parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação*”. A Constituição brasileira, sobre essa matéria, reitera-a pelo artigo 40.º no ponto IX “*julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo*”.

Pode referir-se que, até à data, O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, à margem do que estipulam as leis supracitadas, a prestação de contas pelo Governo não tem sido efetuada. Apesar de ter iniciado as suas atividades desde 2003 o Tribunal de Contas ainda não emitiu nenhum parecer sobre a Conta Geral do Estado, porque esta nunca lhe foi apresentada pelo Órgão competente, por isso, ainda não foi possível elaborar este importante instrumento. O Tribunal pretende criar condições técnicas e humanas, necessárias para a emissão do seu parecer sobre a Conta Geral do Estado. Em termos de recursos humanos, o pessoal técnico foi capacitado com várias ações de formações auditoria de desempenho em geral e o TCstp possui também poderes para contratar consultores externos para realizarem parte da auditoria (DeMPA, 2011:12). Porém, o Tribunal pretende criar diligências com os parceiros externos para o financiamento de *softwares* de auditoria (PETCstp, 2013-2015:11). Contudo, sem a emissão do parecer sobre a CGE, o Tribunal de Contas vê-se limitado no seu papel de órgão supremo de controlo externo e independente, conseqüentemente, constata-se estar perante o incumprimento da legislação, e do princípio da transparência na gestão dos recursos públicos, como também, da ausência de garantia na prossecução dos ideais de “*good governance*”. (TCstp, 2010b:12-14).

No entanto, o Tribunal de Contas, por via do controlo *a posteriori*, tem desenvolvido auditorias e ações de reforço da responsabilidade dos agentes que utilizem os recursos públicos, e na avaliação do impacto da sua ação na melhoria do sistema e na correção de irregularidades financeiras (TCstp, 2010b:11). Assim verifica-se que, nos últimos anos, o Tribunal de Contas, na sua curta existência, tem dado passos muito significativos, no sentido de restringir as relações entre os Tribunais de Contas dos países da CPLP e os órgãos congéneres que fazem parte das ISC, como forma de prestar melhor serviço à sociedade. Sabe-se que toda a atividade deste órgão interfere com o núcleo essencial

da vida em sociedade, no que traduz a satisfação das necessidades coletivas, funcionando como organismo independente de controlo e gestão na obtenção de recursos necessários e da respetiva aplicação pelos órgãos das entidades com competência para o fazer (Tavares, 1996b:3-4). Nesse contexto, citando o mesmo autor “*não há boa gestão sem um bom controlo!*” (Tavares, 1996a:79).

Assim, a fiscalização e o controlo efetuado pelo Tribunal de Contas têm existência e razão de ser, na rigorosa medida em que deve merecer respeito a proteção dos dinheiros públicos (afinal, os meios escassos e sacrificados dos patrimónios pessoais com vista à realização de fins coletivos), dinheiros dos contribuintes transferidos para a esfera do setor público administrativo e também do setor empresarial e de economia mista (Carmo, 2001:83). Por último, José António Monte Cristo, sublinha sobre este contexto, que “*o controlo tem várias etapas, e a etapa culminante e mais importante é a responsabilização, fazer o controlo, sem responsabilizar, não nos parece que seja um trabalho coerente, digamos um trabalho com princípio, meio e fim*”.

CAPÍTULO III - O TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE E A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Nas últimas décadas, o Estado de Direito democrático alargou as suas competências, tendo vindo a esforçar-se na racionalização e afastando-se assim, das experiências anteriores de um Estado produtor e dirigista, quer seja por razões de eficiência quer por motivações de equidade. Os modelos de gestão adotados pelo Estado de Direito democrático, que caracterizam as finanças públicas do século XXI, tentam responder à crise do intervencionismo estadual e da exigência da sustentabilidade, bem como da consolidação financeira, obrigando o Estado a um maior controlo e atenção na disciplina orçamental, em relação à redução de despesas e uma atenção redobrada no tratamento dos impostos e ao princípio das capacidades contributivas dos cidadãos (Correia, 2006:792; Martins, 2010:246). Nesse sentido, surge um novo conceito da Administração financeira pública, que se encontra demarcada da Administração pública direta tradicional, mais virada para o direito privado, correspondendo a uma exigência de eficácia e economicidade, mais capacitada para uma defesa adequada ao serviço do cidadão, do interesse público e do bem comum. No entanto, isso não quer dizer e nem é aceitável que este novo conceito se traduza em um abrandamento ou ausência do controlo público e independente feito pelo Tribunal de Contas, pois, numa Administração financeira moderna, o termo de responsabilidade “*accountability*” financeira é inerente a forma com que se clarifica a objetivação da utilização dos dinheiros e dos bens públicos (Martins, 2010:242).

Com efeito, o Tribunal de Contas possui características distintas de outras ordens de tribunais. De acordo com a Lei Orgânica, a sua competência não se restringe apenas à função jurisdicional, pois agrega a importante função de controlo prévio de legalidade e de auditoria na gestão dos dinheiros e bens públicos, enquanto órgão supremo de controlo externo e independente da atividade financeira, nos domínios das receitas e das despesas dos recursos públicos (Antunes, 2011:142). Neste âmbito, compete-lhe a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas dos serviços do Estado (institutos públicos, autarquias locais e respetivas associações) assim como todas as entidades públicas que a lei determinar (*a priori* ou *a posteriori*) e submeter-lhe, tendo na sua jurisdição o poder do controlo financeiro de toda a ordem jurídica são-tomense, quer no território nacional, quer no estrangeiro. Contudo, hoje, a lei do Tribunal de Contas consagra o princípio da responsabilidade financeira, constituindo, assim, a possibilidade de formulação de um juízo de censura que recai sobre todos os que em nome do Estado (descrito aqui em sentido amplo) não derem cumprimento aos deveres de legalidade, de regularidade e de boa gestão financeira na afetação dos recursos públicos (Martins, 2006:248).

Naturalmente que o princípio da responsabilidade financeira assume uma maior importância na atualidade, já que se trata da sustentabilidade das finanças públicas, no contexto de crise e estando em causa a possibilidade de os Estados continuarem a assegurar aos seus cidadãos os benefícios sociais pautados na Constituição (como é o caso da Educação, Saúde, Segurança Social), que durante as últimas décadas foram sendo progressivamente alargados às populações e cujo financiamento se

encontra hoje em risco, assumindo esta conceção, naturalmente, uma relevância significativa. Com efeito, resulta numa maior necessidade em redobrar o rigor na escolha dos investimentos e das despesas públicas, para que as mesmas possam ter um impacto social positivo (na Educação, na Saúde, nas políticas de proteção social e na cobertura de riscos sociais). É de salientar que o conceito de responsabilidade financeira foi desenvolvido em contextos que têm como referência a credibilidade das sociedades, estando ligado à noção de Responsabilidade Social da Empresa, inscrevendo-se no quadro de princípios gerais constantes da conceção de “*good governance*” empresarial descritas pela EUROSAI¹⁶ e a OLACEFS¹⁷ e adotado pelo setor público (EUROSAI/ OLACEFS, 2007:2-3).

Como é referido ao longo do trabalho, a missão fundamental dos Tribunais de Contas e órgãos congéneres manifesta-se no controlo da atividade financeira, tanto nos domínios das despesas como das receitas e da gestão dos patrimónios e bens públicos, podendo complementarmente julgar a responsabilidade financeira. Este controlo desenvolvido pelos Tribunais de Contas e órgãos congéneres teve uma maior evolução ao longo dos anos, sendo cada vez mais exigente, em função do resultado da evolução da própria sociedade (Tavares,1998b:6-7). Verifica-se contudo que, independentemente da natureza e fins que cada entidade pública preconiza para as suas causas, quem gere ou utiliza dinheiros públicos, quem assume, autoriza ou paga os compromissos, por conta do erário público, pode ser chamado a responder perante o Tribunal de Contas em sede de responsabilidade financeira. Tavares sublinha que:

qualquer sistema de gestão tem de, a montante, fundar-se, pautar-se ou enquadrar-se num conjunto de princípios que lhe servem de alicerce, do mesmo modo que, para o seu bom desenvolvimento, exige controlo e avaliação, sendo completado, a jusante pelo princípio da responsabilidade, que assume um carácter verdadeiramente estrutural, uma trave mestra do sistema. (Tavares, 1998b:17)

No Estado de Direito democrático não se impõe apenas a legitimidade formal à ação governativa, mas também a legitimidade substantiva a qual envolve a boa administração dos bens públicos, fundada no facto de estes pertencerem a todos os cidadãos e a gestão desses bens ser realizada em nome e por conta daqueles. A gestão de bens públicos, sem prejuízo de resultar das normas que em concreto conferem poderes para administrar bens públicos e determinam o modo de atingir o interesse público, encontra hoje fundamento constitucional, contudo a gestão de bens públicos deve obedecer, ainda, a critério de ética e moralidade pública. Os princípios de transparência e de responsabilidade financeira pela gestão dos bens e dinheiros públicos devem constituir, assim, princípios enquadramentos da atividade financeira em qualquer Estado de Direito democrático (Correia, 2006:792-793).

Nesse sentido, sendo o Tribunal de Contas um órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas e das receitas públicas, no âmbito do sistema de controlo nacional, os serviços de controlo e inspeção da Administração Pública devem comunicar-lhe os seus programas anuais e

¹⁶ EUROSAI – *European Organisation of Supreme Audit Institutions*, criada em 1991.

¹⁷ OLACEFS – *Organização Latinoamericana e das Caraíbas e das Entidades Fiscalizadoras Superiores*, criada em 1965.

plurianuais de atividades e respectivos relatórios das suas ações, quando contenham matéria de interesse para o Tribunal (Antunes, 2011:142). Martins reforça, que no Estado de Direito democrático, o Tribunal de Contas desempenha uma função insubstituível, em que lhe cabe não apenas o controlo de legalidade, mas também a função de fiscalização é substancial na utilização dos dinheiros e bens públicos e sobre a sua eficácia, eficiência e economicidade em benefício do interesse público. Cabe ainda, ao Tribunal de Contas o desempenho de uma função mais ampla e complexa em termos jurídicos, da legalidade e economicidade das finanças públicas, em nome de uma correta e adequada prestação de contas e responsabilidade financeira (Martins, 2006:50).

1. Noção de responsabilidade financeira

A origem etimológica da palavra responsabilidade deriva do latim *respondere*, que se traduz na capacidade de responder, a possibilidade de assumir e respeitar compromissos perante alguém e de assumir ações próprias e, inclusive, de outrem. Assim, a responsabilidade é a capacidade de responder, de prestar contas, em virtude de compromissos (livremente assumidos) e por atos e ações que cada um desenvolveu individual ou coletivamente. Dentro desta perspetiva civilista e de uma forma simples, a responsabilidade consiste, assim, na imputabilidade, atribuindo a prática de atos, e todas as suas consequências a quem age, ou seja, na obrigação de reparar os prejuízos produzidos e sofridos por outrem (Tavares, 2000:6; Cluny, 2011:29).

Dentro deste contexto, o conceito de responsabilidade fundamenta-se na liberdade de um ato consciente, proveniente de situações a que autor é alheio, sendo estas situações que se tem de imputar a responsabilidade, ou melhor, só se é responsável pelos próprios atos quando esses mesmos atos foram praticados de forma livre. Nesta ótica, a responsabilidade e a liberdade são indissociáveis (Tavares, 2000:6). No sistema jurídico matricial, numa asserção civilista e mais abrangente, a responsabilidade pode derivar da violação de uma obrigação, de um ato ilícito (responsabilidade subjetiva) ou, ainda, de um ato lícito ou mesmo do próprio risco que certas atividades acarretam (responsabilidade objetiva) (Cluny, 2011:29). Como muito bem refere Tavares (2000:7) “*em princípio, só pode considerar-se imputável quem possuir discernimento e vontade, ou seja, liberdade de determinar-se. Ao referirmos em princípio, queremos, pois, salvaguardar a hipótese da responsabilidade objectiva (sem culpa)*”. Nestes termos, a responsabilidade traduz-se na obrigação que alguém tem, em virtude de uma situação própria ou de uma ação ou inação em relação aos atos praticados pelo próprio, de indemnizar quem por ele foi prejudicado ou vítima da sua conduta (Cluny, 2011:29).

Todavia, o sentido e a extensão da responsabilidade estão, e sempre estiveram, intrinsecamente ligados às ideias sobre o homem e a sua relação e inserção na sociedade, considerado o centro da mesma, privilegiando-se a sua autonomia, liberdade e personalidade. Com estes fatores, naturalmente que a capacidade do homem se comprometer aumenta e, simultaneamente, a sua responsabilidade. De outro modo, ao se incluírem e privilegiarem os fatores alheio ao homem e à sua

vontade, haverá sempre forma relativa e proporcional à diluição da responsabilidade (Tavares, 2000:8-9). Contudo, seja qual for a natureza da responsabilidade terá sempre em regra, uma dimensão estrutural tripla (quem é o responsável...; por que facto ou factos ...; perante quem responde...). Facilmente, em conexão com a análise destes três elementos estruturais, assumem especial importância os pressupostos gerais respetivos, a apreciar individualmente, em função de cada tipo de responsabilidade (Tavares, 2000:10).

Deve determinar-se a natureza e o regime dos vários tipos de responsabilidade, pois existem outras noções e formas de responsabilidade, outras formas de resposta. Sendo desde logo a responsabilidade criminal, a disciplinar e, recentemente e com maior evidência no Estados de Direito democráticos, a responsabilidade financeira. Assim, entre estas outras formas de responsabilidade não se pressupõe contudo, que exista sempre uma lesão material concreta, embora possa esta lesão material estar associada às formas de responsabilidade financeira. Nisso, a resposta do responsável (a sua prestação de contas “*accountability*”) deve ser dada em função da lesão de outros tipos de valores (éticos-jurídicos, de eficácia e hierarquia, valores de confiança e lealdade). Todavia, convém ressaltar que, da violação deste outro tipo de valores, podem surgir também danos materiais ou danos que só podem ser compensados em termos materiais (que consiste na indemnização, na reposição devida, que se traduz na resposta a responsabilidade de quem causou prejuízos a outrem) e que, por essa razão, importa avaliar como se fossem uma forma de responsabilidade financeira (Cluny, 2011:30).

A questão da responsabilidade financeira está muito ligada a intersecção das respostas e das diferentes modalidades de compensação de eventuais prejuízos causados ao Estado e as outras entidades públicas, por todos os que de alguma forma gerem e usam os dinheiros e bens públicos. A lei diz que a conceção da responsabilização de quem gere e usa os dinheiros e bens públicos variou ao longo da história em detrimento de múltiplos fatores (entre eles políticos e económicos e, naturalmente, jurídicos). Porém, a ideia de responsabilidade financeira mantém, a sua base original, desenvolveu-se e teve evoluções quanto à sua razão de ser e também quanto a sua conceção jurídica. Mas, a forma como a sociedade se organiza política e juridicamente, bem como a incidência do respetivo modelo de relacionamento social, a estrutura da organização administrativa e económica foram essenciais para estabelecer o âmbito e o estatuto dos que estão e são sujeitos à responsabilidade financeira (Cluny, 2011:30-31).

A este respeito, Mozzicafreddo refere que, com a nova administração pública, houve necessidade em se distinguir o processo de modernização dos serviços públicos, apesar de haver uma grande diferença entre os sistemas sociais e a complexidade dos atos e funções, o que torna necessário dispor de símbolos que expliquem o funcionamento do sistema, entre eles a responsabilidade. O autor sublinha que, o conceito de responsabilidade abrange tanto o sistema administrativo (prestação de contas dos atos e decisões, os procedimentos e cumprimento dos prazos) e os créditos do cidadão no sistema (ética profissional na realização dos programas públicos, o valor de legitimação do funcionamento da administração). Nesse sentido, para o autor, o conceito de responsabilidade vai além

da noção de *accountability*, porque a prestação de contas pela gestão dos recursos públicos utilizados, é um marco essencial na construção de uma sociedade, bem como na confiança que os cidadãos depositam na administração pública (Mozzicafreddo, 2003:1-2), o que “*sometimes this is assumed – particularly by writers operating from a public administration – almost as a self-evident truth*” afirmação dos autores (Ferlie [et al.], 1996:196).

Com efeito, a reforma da Administração Pública está a ser concretizada devido à implementação do princípio de responsabilização (*accouttanbility*) na administração pública, usado como forma para estimular o crescimento da economia de uma sociedade, e não somente como controlador da gestão dos recursos públicos, utilizados pelas instituições e organizações. Nesta matéria, a responsabilização (*accouttanbility*) deixou de ser uma mera questão técnica, passando a uma questão democrática, pois a prestação de contas da gestão dos recursos públicos não poderá apenas estar centrada na eficiência (ou não) dos resultados, mas sim na orientação que prevalece na sociedade democrática (Mozzicafreddo, 2003:3-4). Alguns autores acrescentam que “*is rising concern that the traditional mechanisms used to ensure the accountability of public services - along with their supporting organizational culture - have been eroded as result of recent organizational restructurings, with consequent loss of traditional standards of probity*” (Ferlie [et al.], 1996:197). Assim, nos estados democráticos, verifica-se que a relação existente entre a gestão, a cidadania e a responsabilidade é expressa de forma clara, pois um dos deveres de cidadania é o de pagar impostos ao Estado, o que traduz, naturalmente, o dever de prestação de contas (*accouttanbility*) à sociedade pelos agentes responsáveis pela gestão desses recursos. A sociedade saberá, concretamente, como foi feita essa gestão e se foram assim cumpridos com rigor todos os critérios inclusive, o da responsabilidade financeira (Tavares, 2003:23-25).

A noção de responsabilidade financeira era determinada numa relação do tipo contratual ou quase contratual que, pessoalmente, era estabelecida entre um conjunto de sujeitos denominados de “agentes contábeis” e o Estado. Eram denominados de “agentes contábeis” os responsáveis pelos recursos públicos (os que cobravam e guardavam os impostos e bens públicos) que tinham então esta relação estabelecida com o Estado e, que se assemelha, ao que existe hoje na administração pública moderna, em que os privados realizam certas funções públicas mediante uma remuneração, mas sem vínculo idêntico aos dos funcionários públicos. Esta relação baseava-se no crédito que o Estado detinha sobre os agentes contábeis, firmava-se, por isso, mais na violação da especial relação de confiança entre os dois (do contrato celebrado entre aquele e o Estado), do que numa noção de violação do litígio das então iniciais normas legais e financeiras de gestão dos dinheiros e bens públicos. Contudo, a evolução deste tipo de conceção de carácter privado, no relacionamento entre o Estado e os sujeitos denominados de “agentes contábeis”, para formas mais publicistas e administrativas de relacionamento, consolidando-se a conceção da responsabilidade de forma mais clara, depois da Revolução Francesa. Cluny (2011:32) clarifica que foi:

só depois desse grandioso acontecimento e ruptura histórica e das transformações políticas, sociais e económicas que ela originou não só em França como no mundo de cultura ocidental, é que, por razões da nacionalidade própria do novo regime, do respeito pelo princípio da igualdade dos cidadãos e de eficácia administrativa, o Estado passa, através da acção de funcionários seus, a assumir directamente aquele tipo de tarefas.

Tal facto, porém, não impediu que, mesmo no âmbito do relacionamento do Estado e os sujeitos denominados de “agentes contábeis” com estatutos de funcionários públicos, alguns dos traços originais da responsabilização financeira se mantivessem, enquanto outros se iam modificando (Cluny, 2011:32). Por isso, até há bem pouco tempo, pelo menos na sociedade são-tomense, a responsabilidade financeira assumia e assume ainda contornos de pura responsabilidade objetiva, sem um conceito próprio esclarecedor.

O Juiz Celso Lousada (1959) *apud* (Carmo, 1995:136) escrevia que:

criar um tipo autónomo de responsabilidade financeira, de conceito claro e preciso, não será ainda fácil enquanto o próprio direito financeiro se não definir melhor e se não sistematize a legislação financeira, reduzindo a certos tipos comuns as causas da responsabilidade por forma a sair-se do labirinto das normas que toda essa legislação vastíssima apresenta [...].

Ficando indefinido, o conceito complexo de responsabilidade financeira. Contudo, hoje em dia, a noção de responsabilidade financeira, ainda não está claramente definida pela ciência jurídica (Cluny, 2000:101), talvez por integrar, desde logo, o princípio de elementos provenientes de diferentes ramos do Direito, representando o fruto de uma longa evolução histórica, ligada à própria evolução cultural de acordo com diferentes conceções de organizações do Estado e Administração Pública. Em consequência, resultaram transformações relativas às próprias relações jurídicas, estabelecidas entre os funcionários públicos, dirigentes e titulares de cargos públicos e políticos e o Estado (Tavares, 2000:8 e Cluny, 2000:101).

Deste modo, pode detetar-se na composição dos novos conceitos de responsabilidade financeira elementos inspiradores provenientes tanto da responsabilidade civil (indemnizando eventuais lesados), criminal (sofrendo multas, penas de prisão ou outras penas) e disciplinar (sujeitando-se a sanções hierárquicas). Porém, de outra forma, este conceito está estritamente ligado à própria ideia de jurisdição financeira e as competências do Tribunal de Contas, consagrados no modelo de cada país (Cluny, 2000:101). Martins (2011:52) refere que “*a responsabilidade financeira é o resultado da conjugação de três tipos de controlo – o controlo administrativo, o controlo político e o controlo jurisdicional-, o que a torna numa figura um pouco sui generis, que deveria ter aplicação plena mas não tem*”. Isto é, como conceito jurídico, a responsabilidade financeira, não pode ser concebida como autonomizada da sua específica jurisdição, como conceito autónomo só tem sentido no âmbito de uma jurisdição especial - a jurisdição financeira (Cluny, 2000:101). Pode dizer-se que a responsabilidade financeira em sentido estrito ou responsabilidade financeira propriamente dita, surge quando alguém incorre em responsabilidade financeira, quando se constitui na obrigação de repor os dinheiros e bens públicos desviados ou ilegalmente utilizados pelo próprio (Magalhães, 1991:22).

Dito isto, verifica-se que o conceito de responsabilidade financeira é indissociável da prática de infrações financeiras. Antunes delimita o conceito dizendo que,

a responsabilidade financeira é a situação jurídica em que se coloca o agente que, investido no dever de observância da disciplina dos dinheiros ou valores públicos, prática, por acção ou omissão, um facto culposo em violação daquela disciplina, ficando sujeito quer a sanções pecuniárias quer à obrigações de reposição de quantias ao património público. (Antunes, 2011:149)

No mesmo sentido, Carmo sublinha que:

a responsabilidade financeira é uma forma especial de responsabilidade, em que incorrem os responsáveis das contas, para a Fazenda Nacional e os cofres dos organismos e entidades sob jurisdição do Tribunal de Contas, traduzindo-se na obrigação de reintegrar o património lesado e de suportar sanções de carácter penal e disciplinar. (Carmo, 1995:136)

No Estado são-tomense, a responsabilidade financeira pela gestão dos dinheiros e bens públicos não se encontra, ainda, muito bem fundamentada no ordenamento jurídico-constitucional, como se encontra em outros ordenamentos jurídicos. No caso em concreto, o Brasil, que possui de forma clarificada na sua Constituição Federal (na Subsecção III - Das Leis, na Seção IX - Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e acrescenta outras providências), fundamentalmente, não criou novas práticas, mas reforçou processos que já existiam na Constituição Federal e que não se encontravam uniformizados, permitindo que fossem adotados de formas diferentes, pelos diversos Tribunais de Contas do Brasil (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009:739-742).

Contudo, o Estado são-tomense, segue as recomendações e o modelo de Tribunais de Contas adotado em outros países, nomeadamente Portugal, em que o órgão de controlo financeiro externo e independente exerce a verdadeira jurisdição, praticando, nesse âmbito, os atos suscetíveis de produzir efeitos na esfera jurídica de outros sujeitos ou identidades. As disposições que se referem à responsabilidade financeira foram, no essencial, embora com muitas simplificações e adaptações, desprendida de disposições correspondentes à Lei portuguesa atual¹⁸. Desta forma, foi promulgada a Lei n.º 3/99 de 20 de agosto (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe) que passou a estar configurada no sistema jurídico o conceito de responsabilidade financeira conforme, o art.º 20.º da lei em questão. Foi também criada a Lei n.º 8/99 de 8 de maio (Lei sobre Prestação de Contas) que nos remete para o contexto de responsabilização “*accountability*”, onde toda a atividade das entidades passa a ter em conta este conceito. Contudo, para o melhor funcionamento da atividade financeira do Estado, é criada a Lei n.º 03/2007 de 12 de Fevereiro (Lei sobre o Sistema de Administração Financeira do Estado - SAFE).

No quadro das suas funções, o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, a efetivação da responsabilidade financeira só é verificada quando alguém (em razão das suas funções exercidas e no âmbito do controlo jurisdicional do tribunal de Contas) e em consequência da prática de um ato financeiro ilícito típico (Correia, 2006:801-802). Esta responsabilidade consubstancia-se na obrigação de reposição de valores e bens infringidos, na decorrência de incumprimento de obrigações legais

¹⁸ Conforme já referido na dissertação, o Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas português elaborou o anteprojeto que serviu de base à legislação do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.

(responsabilidade reintegratória) da parte dos agentes responsáveis, e/ou de puni-los com multas (responsabilidade sancionatória). Note-se que o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe vem entendendo, face à competência genérica, que as leis tanto a constitucional como a ordinária, sempre que se está no domínio da fiscalização das receitas e das despesas publicas e sempre que estejam em causa os dinheiros e bens de natureza publica, bem como, quando existe a aplicação dos dinheiros dos contribuintes, independentemente da natureza dos institutos e organismos, é legítima a sua intervenção (Macedo, 1994:2).

Sendo assim, verifica-se que a responsabilidade financeira em sentido amplo abrange, em razão do objeto, a apreciação que compete em exclusivo ao Tribunal de Contas, compreendendo a responsabilidade financeira reintegratória e a responsabilidade financeira sancionatória (Tavares, 1998a:18). O Tribunal de Contas, nesta matéria, só tem competência para julgar, sancionando, relevando ou ilibando as responsabilidades meramente financeiras, que são consideradas de infrações financeiras (que se saiba, não existe um código das mesmas, nem sequer uma lei única que tipifique todos os comportamentos violadores de normas financeiras e prescreva as inerentes penalidades) (Macedo, 1994:5), no decorrer do incumprimento das suas próprias decisões, como o alcance e os desvios de dinheiros públicos; os pagamentos indevidos, ou, pela não liquidação e arrecadação das receitas devidas (art.º 18º da Lei n.º 3/99). No entanto, o Tribunal de Contas pode, também, suscitar (em termos jurídico) junto do Ministério Público a efetivação de outras responsabilidades (criminal e civil), cometidas pelos agentes públicos, seja no quadro dos processos mencionados, seja quando é suscitado pelos diferentes órgãos de controlo interno da administração pública. Porém, o Tribunal de Contas terá de enviar os processos de auditorias feitas que demonstrem os tipos de responsabilidades acima citadas que não se encontram entre as suas competências, sendo as mesmas da alçada do Ministério Público, ao qual cabe ou não julgar os processos que lhe são entregues pelo Tribunal de Contas.

A doutrina financeira são-tomense foi baseada na doutrina financeira tradicional portuguesa, que caracteriza a responsabilidade financeira como uma responsabilidade civil especial, enquanto as doutrinas estrangeiras que possuem o ordenamento jurídico próximo do português, atribuem a responsabilidade financeira à natureza de subespécie da responsabilidade civil, estando regulada por normas de direito público e persegue um interesse público, cujo objetivo, é reparar os danos causados ao Estado. Contudo este tipo de responsabilidade presume a prática de um ato financeiro ilícito típico, que se expressa na violação de normas jurídicas que regulam a atividade financeira do Estado¹⁹ por parte de determinados sujeitos que, pela natureza das suas funções, têm o dever especial de preservar o interesse público que as normas em causa visam defender (Correia, 2006:802).

Porém, a especificidade da responsabilidade financeira distancia-se da figura da responsabilidade civil, uma vez que a responsabilidade financeira decorre, da prática culposa de atos

¹⁹ No âmbito do Sector Publico Administrativo, tendo em consideração os poderes jurisdicionais que a Lei n.º3/1999 conferem ao Tribunal de Contas.

financeiros ilegais (ações ou omissões tipificadas na lei, como: o alcance, o desvio, o pagamento indevido e não arrecadação de receitas, sendo estes os comportamentos suscetíveis de responsabilidade financeira) e resulte em prejuízo para o Estado. Neste contexto, constituem-se os responsáveis na obrigação de indemnizar o Estado de tais prejuízos. Os responsáveis podem ser absolvidos em sede criminal, mas em sede de responsabilidade civil manter-se-á a responsabilidade (Magalhães, 1990:19).

Em sede de responsabilidade financeira, o reconhecimento *a priori* dos fatos e elementos do processo de efetivação da responsabilidade por atos financeiros é essencial para acautelar e dissuadir os agentes públicos da improbidade na prática de atos e contratos administrativos, potenciadores, por excelência, de desvios e mau uso dos recursos públicos. O conhecimento das infrações financeiras compete, em exclusivo, a um tribunal especializado em razão da matéria (Correia, 2006:802), que no sistema são-tomense é o Tribunal de Contas. No decorrer da análise preventiva dos atos e contratos, do julgamento das contas ou da apreciação da economia, eficiência e eficácia, de entre outras ações administrativas, o Tribunal pode opinar sobre estes aspetos em abstrato, no seu Relatório Anual. No que respeita aos órgãos de soberania e à sociedade em geral, sempre que se considerar pertinente a defesa de interesses gerais, medidas preventivas a empreender pelos poderes públicos, o Tribunal de Conta deve, obrigatoriamente, acompanhar a sua implementação.

Com efeito, o Tribunal de Contas pode relevar ou reduzir a responsabilidade financeira em que houver incorrido o infrator, quando se verifique a existência de mera culpa, diferindo a avaliação do nexa da imputação e a graduação da culpa para o campo discricionário dos juizes, devendo, neste caso, constar no acórdão as razões específicas que justifiquem a relevação ou a redução da culpa (art.º 21.º da Lei n.º 3/99). No que concerne à responsabilidade financeira pelo alcance ou desvio de fundos, a mesma recai sobre o agente ou agente de facto. Porém, poderá também recair sobre os gerentes ou membros dos Conselhos de Administração ou serviços equiparados, estranhos ao facto, se esses, no quadro dos seus deveres funcionais, não tiverem agido em conformidade com a lei para acautelar a responsabilidade ou quando essas mesmas entidades não tenham acatado as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas, em matéria de melhoria do controlo interno, sobre as regras de boa gestão dos dinheiros e bens públicos ou dos pareceres técnicos emitidos pelo mesmo (art.º 20.º da Lei n.º 3/99).

Contudo, a responsabilidade financeira era (e continua a ser) uma responsabilidade individual e subjetiva, apurada por via judicial, o que implica o cumprimento das garantias constitucionais, bem como a natureza dos procedimentos processual que nenhum dos objetivos (da eficácia e da eficiência) assegurados podem ou devem ser afastados, indo ao encontro de instrumentos jurídicos simples e claros, de forma a definir práticas capazes de conferir eficácia e eficiência à responsabilidade financeira, sem lhe prejudicar a sua efetividade. Devendo, por isso, constituir uma linha permanente de reflexão, estudo e reforma do sistema administrativo do Estado. Pois no fundo, a responsabilidade visa proteger os dinheiros e bens públicos e punir as entidades incumpridoras, impondo-lhes a reposição dos dinheiros e bens públicos em falta ou pagos indevidamente (Cluny, 2011:56-57). Porém, Cluny

(2011:57) sublinha que *“talvez, já não se justifique a manutenção absoluta dessa restrição, ao menos relativamente a entidades cuja natureza difira daqueles e que, embora gerindo e usando dinheiros públicos, podem elas próprias ser, ilegítimamente, beneficiárias de uma sua gestão incorrecta”*. Contudo, o mesmo autor destaca que seja só a título subsidiário a criação de um regime de responsabilidade reintegratória para os institutos ou entidades coletivas que, não incorporadas na Administração ou no setor público, giram e usam os dinheiros e bens públicos.

Finalmente, pode subscrever-se que as Instituições Supremas de Controlo (ISC), como é o caso dos Tribunais de Contas, desempenham um papel importante no processo de responsabilização (prestação de contas *“accountability”*) financeira mas, contudo, o Tribunais de Contas terá de deixar de desempenhar unicamente o papel do controlador da legalidade e da regularidade financeira. O Tribunal de Contas tem um papel de destaque nos Estados Democráticos de Direito, que lhe é conferido pela fiscalização da legalidade e da regularidade, bem como da fiscalização da gestão dos dinheiros e bens públicos (Tavares, 1996a:67). Necessariamente, as instituições que fazem parte da jurisdição do Tribunal de Contas devem prestar informações ao Tribunal, ao Parlamento e aos cidadãos sobre a gestão dos dinheiros e bens públicos. Neste sentido, considera-se que os Tribunais de Contas constituem verdadeiras agências que potenciam a responsabilização em termos de prestação de contas *“accountability”*. Todavia, o papel que o Tribunal de Contas exerce terá de deixar de estar unicamente restrito ao exame e ao controlo da legalidade dos procedimentos efetuados (Carvalho e Casal, 2011:7-8).

Contrariamente, as ISC caminham, cada vez mais, para a realização de auditorias integradas, onde o aspeto financeiro é, de entre outros, absolutamente necessário para um maior conhecimento sobre a gestão dos dinheiros e bens públicos, bem como para uma avaliação correta da economia, da eficácia e da eficiência dos mesmos (Carvalho e Casal, 2011:8). Assim, verifica-se que o processo de prestação de contas *“accountability”* é fundamental para o apuramento da responsabilidade financeira que está intrinsecamente ligada a infrações financeiras. Sublinha-se, porém, que se não houver a competência do Tribunal de Contas para sancionamento das condutas financeiras ilegais, provenientes da atividade da gestão dos dinheiros e bens públicos, da violação das normas financeiras existente (nacional e internacional) não haverá lugar à existência da responsabilidade financeira (Magalhães, 1990:22).

Contudo, enquanto se estiver perante a decorrência da imperativa relação de colaboração com os diferentes órgãos da Administração Pública e do Estado, mais concretamente, em sede da responsabilidade financeira, a mesma efetiva-se na sequência de tarefas de controlo jurisdicional efetuado pelo Tribunal de Contas, na gestão feita sobre as entidades que integram o setor público administrativo devido às infrações financeiras por estas evidenciadas e verificadas diretamente (Cluny, 2001:492), ou tendo por base as auditorias realizadas pelos órgãos de controlo interno da Administração Pública, designadamente, a Inspeção Geral de Finanças (IGF). Verifica-se que, para efeitos de responsabilização, deixa de ser relevante a natureza da instituição ou organismo em causa

(tanto do setor público como do setor privado, sendo de natureza administrativa ou de natureza empresarial), tendo somente importância, nestas matérias, a natureza dos dinheiros e bens públicos geridos e utilizados por esses mesmos organismos ou instituições (Martins, 2010:245).

Como já referido ao longo do capítulo, pode concluir-se que a responsabilidade financeira é uma espécie de responsabilidade jurídica exclusiva, que somente existe nos países que adotam o modelo de Tribunais de Contas com a função jurisdicional. Neste caso, a responsabilidade financeira assume a natureza mista, o que combina os aspetos de ressarcimento ou os de reintegração, incorporando também os aspetos sancionatórios. Nesta prática significa que, as infrações financeiras podem originar dois tipos diferentes e complementares de responsabilidade financeira: a reintegratória, que está prevista quando se traduz na obrigação de entregar nos cofres públicos os dinheiros ou bens públicos que causaram danos para o erário público se a infração não fosse praticada, e a sancionatória, que resulta na aplicação de uma multa em violação de uma norma de natureza financeira (Martins, 2010:249).

Apesar de Carmo defender que:

não parece correcto (e é desnecessário) confundir a responsabilidade administrativa por multa com a responsabilidade financeira. Fazem-no, todavia alguns autores, distinguindo entre responsabilidade financeira sancionatória e responsabilidade financeira reintegratória, [...] mas não desconhecem o vício conceitual em que acabam por incorrer, ao optarem por um conceito amplo e híbrido de responsabilidade financeira (sic), «justificado ... mais por razões de unicidade de competência, celeridade processual e eficácia do Tribunal Financeiro, do que pela dificuldade conceptual de autonomizar a infracção financeira dos restantes tipos de infracções». (Carmo, 1995:130)

Nesse mesmo contexto, o autor esclarece que o que está em causa é propriamente a efetivação ou não da responsabilidade financeira, que tem a natureza essencialmente reintegratória (em relação ao seu propósito) da chamada responsabilidade por multa, que possui a natureza punitiva ou sancionatória (Carmo, 1995:130-131).

Carmo sublinha ainda que não é só a natureza e função principal dos dois conceitos serem completamente distintos, como os respetivos fatos constitutivos não é confundível, apesar de os dois poderem suceder-se a fatos duplamente constitutivos de responsabilidade financeira e de multa aplicada pelo Tribunal de Contas. Contudo, a natureza que reveste a responsabilidade administrativa por multa (ou, talvez melhor, penal financeira) compromete, a tipicidade das infrações financeiras puníveis com multas ao abrigo do art.º 22º da LOTCSTP. A subordinação destas infrações sem que as mesmas possuam uma legislação tipicamente descritiva, decorre dos princípios gerais do direito penal (Carmo, 1995:131-133). É importante referir, apesar da necessidade de se ter uma legislação tipificada e clara sobre a responsabilidade financeira que, a sociedade deveria ser educada sobre a ética cultural e administrativa. Com efeito, a ética na Administração Pública está diretamente relacionada com a responsabilidade e a prestação de contas (*accountability*).

É claro que a noção de responsabilidade financeira tem de ser analisada de forma ponderada. Max (1940:251, *apud* Cooper, 2001:5) sublinha que:

the heart of administrative responsibility is a unified conception of duty, molded by ideological and professional precepts; a firm determination on the part of the official to sacrifice personal preference to

the execution of legislative policy and to infuse his energies and his creative impulse into his task; a wakeful consciousness of the deference he owes to the people and its vital interests. Administrative responsibility emanates from an attitude of true service. In the shaping of this attitude, the ethical outlook of the official is only one, though a very important, factor. (Cooper, 2001:5)

Dito isso, é importante que na sociedade seja incluída este conceito-chave que é a ética, pois a ética é consiste em discernir o que é certo do que é errado e levar o indivíduo a agir de acordo com o que é correto, compreendendo, assim, o compromisso pessoal do agente consigo e com os outros. A Ética é um convite à liberdade e à responsabilidade das pessoas. A Ética aprende-se e é transmitida pela cultura, pelos valores dominantes da sociedade e dada a especificidade da Administração Pública, nomeadamente, nos novos riscos éticos face a um novo paradigma administrativo e na sua relação com o revisitado conceito de responsabilidade. A Ética surge como o papel-chave na relação entre modernização e exercício de cidadania, bem como na análise da descentralização territorial e administrativa, que é considerada como pilar da própria democracia (Rio, 2011:169-70).

Concluindo, a responsabilidade enquanto conceito abrange o funcionamento da Administração Pública, bem como a confiança dos cidadãos no sistema administrativo e no papel do Estado. Mozzicafredo aborda três dimensões da responsabilidade correspondentes às três dimensões do cidadão (contribuinte, eleitor e elemento participante da sociedade): i) Organizacional: relacionada com as virtualidades e as limitações da *accountability*. Uma forma de controlo dos abusos na utilização dos recursos públicos ao criar a obrigação de responder pelos resultados, a obrigação de prestar conta pelos atos praticados e o dever de reparar as suas consequências negativas de maus atos do governo e da administração. ii) Institucional: entendida como responsabilidade política e administrativa face aos direitos dos cidadãos implica conciliação entre eficiência e justiça nos atos de administração e de governo da sociedade. iii) Contratual: categoria da responsabilidade constitutiva da democracia e da governação numa fase de sociedade de risco. Ou seja, a responsabilidade política, administrativa e financeira (referindo-se à ética profissional) são elementos fundamentais para os cidadãos confiarem no Estado e nas suas “policy”, pois sem a confiança dos cidadãos nos procedimentos e nos processos não haverá adesão da sociedade aos mesmos (Mozzicafredo, 2003:2-13).

2. Factos constitutivos de responsabilidade financeira

Todos os administradores incumbidos da gestão dos dinheiros e bens públicos carregam a obrigação e o dever de prestar contas “*accountability*”. Este dever materializa-se na elaboração e na entrega de determinados documentos (relatórios, quadros, balanços, demonstrações e outro) no final de um determinado período, que normalmente poderá ou não coincidir com o ano civil, com o fim de um mandato, com o término de uma atividade, com a extinção de um organismo ou com a conclusão de um projeto. Nessa altura, devem elaborar-se e apresentar-se as contas, conforme as instruções do Tribunal de Contas, a fim de serem objeto de apreciação para efeitos de verificação e homologação (Ribeiro, 2006:37).

Atendendo a que, a responsabilidade financeira está vinculada às funções de fiscalização e da gestão dos dinheiros e bens públicos, bem como julgamento das contas, o que reforça a sua finalidade preventiva (fiscalização prévia) e não somente, a punitiva ou reparadora (Gomes, 2008:2). Tavares e Sousa Franco referem que:

a responsabilidade começou por ser puramente objectiva em virtude do desempenho de funções financeiras (comptable ou tesoureiro), nas quais ocorrem ilegalidades ou irregularidades imputáveis ao titular que presta contas por dinheiros públicos (julgam-se contas, não gerentes/agentes), no Direito, a lei e a jurisprudência vão introduzindo cada vez mais elementos de personalização e culpa. (Tavares e Martins, 2006:50)

Assinala-se que a responsabilidade financeira possui características, pressupostos e finalidades próprias que a diferenciam de outras espécies de responsabilidades (civil, penal, disciplinar e administrativa), sendo que, a lei exige a verificação de culpa dos agentes, a título de dolo ou negligência, antes de incorrer, no processo de julgamento que visa tornar efetivas as responsabilidades financeiras, evidenciadas em relatórios das ações de controlo elaborados pelo Tribunal de Contas (Ribeiro, 2006:44; Martins, 2011:54). Face ao descrito, a lei são-tomense segue os mesmos pressupostos e as mesmas finalidades. Mas, os pressupostos e finalidades das normas financeiras, dada a sua heterogeneidade, não deixam de requerer sanções ou reações de natureza jurídica de diversas intensidades, consoante a concordância geral da aprovação ética social das infrações nesses pressupostos (Carmo, 1995:129). Como referido anteriormente, a responsabilidade financeira, quer no âmbito reintegratório quer no âmbito sancionatório, assenta em cenários claramente tipificados na lei, concretizando-se, apenas, quando se verificarem fatos específicos.

Na lei são-tomense (artigos n.º19.º e n.º 20.º da LOTCstp) entende-se, todavia, que o legislador quando tipifica a responsabilidade financeira fá-lo em *stricto sensu* que é considerado por vários autores²⁰ como sendo de responsabilidade financeira reintegratória. Nesse caso, a responsabilidade reintegratória só terá lugar na presença de questões particulares descritas no art.º 20.º da Lei n.º 3/99 (pagamentos indevidos, alcance, desvio, obrigação de indemnizar e a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas aplicáveis). Martins (2010:250) sustenta que “qualquer um destes conceitos, se bem que tenha nascido na esfera da Administração pública tradicional, deve hoje ser visto no caso da gestão de entes de direito privado com as devidas cautelas e adaptações”. No mesmo sentido alguns autores reforçam esta asserção, sublinhando:

that the question of the accountability of restructured public service organizations is now correctly perceived as of major significance. In our view, such bodies should still be regarded as public organizations and as such rightfully face tough accountability tests. While there is increasing concern that such organizations are not effectively accountable. (Ferlie [et al.], 1996:202)

É nesse sentido que se verifica, que a responsabilidade financeira não se encontra claramente consubstanciada na ordem jurídico-constitucional vigente em São Tomé e Príncipe, pois, apesar da Lei Orgânica do Tribunal de Contas fazer referência à responsabilidade financeira nos artigos n.º 19.º a n.º 21.º, o País precisa, contudo, de seguir os exemplos de outros países, principalmente dos que fazem

²⁰ Entre eles menciona-se os seguintes: Lia Olema F.V.J. Correia; António de Sousa Franco e José F.F. Tavares; João Franco do Carmo; Lídio Magalhães, entre outros.

parte da CPLP. Portugal é um dos exemplos a seguir, pois a Constituição Portuguesa datada de 1976 define de forma clara e inequívoca a jurisdição do Tribunal de Contas Português, quando se trata de responsabilidade financeira. A referida Constituição deixou ampla liberdade ao legislador ordinário de submeter a responsabilidade financeira como competência exclusiva do Tribunal de Contas, com a aprovação da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTCp) (em vigor, após as alterações introduzidas posteriormente).

Na inexistência de um código próprio de infrações financeiras (conceito que está intrinsecamente ligado à responsabilidade financeira), nem sequer uma lei única (Macedo, 1994:5) direcionada, especificamente, para a caracterização da responsabilidade financeira no ordenamento jurídico são-tomense, o legislador optou aqui pela tipificação das infrações e responsabilidades financeiras no Capítulo IV, relativamente a um enunciado de casos e comportamentos violadores de normas financeiras e prescrevem as inerentes penalidades (assim lhes chama a lei, conforme os artigos n.º 18º e n.º 20º, da Lei n.º 3/99 - LOTCstp). A Lei n.º 3/99 prevê ainda duas modalidades de responsabilidades financeiras descritas no artigo 19.º “*A responsabilidade financeira pode ser de tipo reintegratório ou meramente sancionatório*”.

A efetivação da responsabilidade financeira é, obviamente, um dos grandes desafios dos Tribunais de Contas no combate as infrações e irregularidades financeiras, sobretudo, devidos as conotações sociais que a mesma pressupõe, entre elas, a possibilidade de surgimento de represálias ou qualquer outro tipo de intimidação ou de aliciamento externo. Portanto, a possibilidade de efetivação de responsabilidade financeira dos infratores, é uma eficaz recompensa à fiscalização prévia e aos resultados da fiscalização concomitante e sucessiva, permitindo a ação punitiva dos eventuais atos de irregularidades e infrações financeiras detetados durante estas etapas. Nesse sentido a lei n.º 3/99 reconhece como uma das competências complementares do Tribunal de Contas, a competência de “*efetivar, reduzir ou relevar a responsabilidade financeira decorrente de infrações Financeiras, contabilísticas e administrativas*” (art.º 17º, n.º 1, alínea e).

De igual modo, o diploma supracitado no seu capítulo IV, art.º 18.º caracteriza as seguintes infrações e responsabilidades financeiras: Infrações financeiras típicas, designadamente, o alcance, o desvio de dinheiros públicos e os pagamentos indevidos. Essas infrações são as que implicam uma responsabilidade que pode ser do tipo reintegratório ou sancionatório por parte dos infratores (art.º 19.º); Irregularidades financeiras, a não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas; falta de apresentação das contas nos prazos legais ou judicialmente fixados, entre outras violações de regras ou procedimentos que impliquem uma responsabilidade meramente sancionatória.

Estão sujeitos à efetivação da responsabilidade financeira do Tribunal de Contas, sem exceção, todas as entidades públicas que prestam contas ao Tribunal (Lei n.º 8/99 sobre a prestação de contas), bem como outras entidades públicas, na decorrência de averiguações, que podem ser membros do Governo, gerentes, dirigentes, membros de órgãos de gestão administrativa e financeira ou

equiparados e todos os serviços públicos são-tomenses no estrangeiro, entre outros que tenham natureza de serviços públicos e utilizem dinheiros e bens públicos. Neste âmbito, a responsabilidade financeira reintegratória assegura a obrigação de reposição ou entrada de dinheiros ou bens públicos, em consequência da prática de um ato ilícito financeiro típico (desde objetos de alcance, desvio, pagamento indevido, falta de liquidação ou cobrança) (art.º 18.º, alínea n.º1).

Para que haja efetivação de responsabilidade financeira reintegratória²¹ exige-se segundo Correia (2006:803-4) cinco pressupostos²²: 1- o elemento subjetivo – que se trate de uma ação ou omissão atribuída pessoalmente a um individuo que tem a seu cargo a guarda ou gestão de dinheiros e bens públicos, no âmbito do exercício dessas funções; 2- o elemento legal – que essa ação ou omissão corresponda a uma infração financeira tipificada na lei e que este comportamento se integre no âmbito dos poderes de controlo jurisdicional da atividade financeira do Estado que é da competência do Tribunal de Contas; 3- o elemento objetivo – que o prejuízo produzido pela ação ou omissão no erário público seja efetivo, individualmente e economicamente avaliável; 4- o elemento casual – em que exista uma relação de causalidade adequada entre a ação ou a omissão de referência e o dano efetivamente produzido; 5- o elemento culposo – a ação ou omissão que constitui a infração financeira há de dever-se a dolo ou a negligência do autor.

De entre os pressupostos mencionados, merece especial atenção o elemento culposo, pois a casualidade culpabilizante terá de verificar-se em sede de responsabilidade financeira. Correia (2006:804) descreve que “*é pacífico de considerar [...] como uma responsabilidade subjetiva desde a lei [...] ao atribuir [...] poderes ao Tribunal de Contas para reduzir ou relevar a responsabilidade financeira em que houvesse incorrido infrator quando se verificasse a existência de mera culpa (negligência), decorrida da mesma que onde não houvesse culpa não havia responsabilidade financeira*”. Macedo (1994:18) é da mesma opinião que “*em qualquer circunstância, é necessário verificar-se um pressuposto, sem o qual se não constitui a responsabilidade financeira [...] e a ausência do referido pressuposto determina uma total ausência de responsabilidade financeira ou integral revelação desta*”. Neste enquadramento, a legislação são-tomense prevê expressamente o pressuposto culposo (art.º 22.º da Lei n.º 3/99). Porém, nos sistemas financeiros como é o caso de São Tomé (que advém do sistema financeiro do tipo português) está-se perante uma responsabilidade subjetiva, porém o entendimento da responsabilidade financeira, e os pressupostos inerentes a ela, como sendo de uma responsabilidade subjetiva, não é pacífica de todo no meio jurídico.

A prestação de contas ao Tribunal configura, na expressão de alguma jurisprudência do Tribunal de Contas, um pedido de quitação, pois, quer a natureza da responsabilidade financeira quer a natureza do processo jurisdicional financeiro determinam que o responsável pela prestação de contas

²¹ É da competência do Ministério Público o respetivo acionamento do facto, tendo em atenção a prova obtida no âmbito do Tribunal de Contas, promover no foro ou nas instâncias competentes, as eventuais responsabilidades adjacentes ao ilícito financeiro ou remessa dos elementos de provas decorrentes do processo pendente no Tribunal de Contas, caso a ação esteja já em curso.

²² Nos termos da Lei n.º 3/99.

compete provar que guardou ou geriu os bens públicos que lhe foram confiados da melhor maneira possível. Assim, quem presta contas tem o dever de justificar, em princípio documental, todos os débitos e créditos e desta forma, poder beneficiar de um juízo de quitação por parte do Tribunal de Contas. Perante a ausência de prova documental suficiente é o responsável pela prestação de contas que deverá provar a correta aplicação ou guarda dos dinheiros e bens que lhe foram confiados, apresentando as provas necessárias, para que o Tribunal possa assim avaliar o grau de culpa em harmonia com as circunstâncias dos fatos apresentados (Correia, 2006:805). Sendo o Tribunal de Contas o único órgão competente para ajuizar sobre a responsabilidade financeira, imputando e efetivando esta e relevando ou reduzindo-a, consoante os casos submetidos ao seu julgamento, (Macedo, 1994:21) mas a responsabilidade financeira é executável pelos tribunais fiscais (art.º 23.º da LOTCstp), através do processo de execução fiscal, em caso de incumprimento das mesmas.

No âmbito da responsabilidade financeira *lacto sensu*, passou a ser cumulável a reposição com a pena de multa (art.º 22.º da LOTCstp). A prática de uma infração financeira pode não se traduzir apenas em diversos tipos de atos ilícitos, como pode ainda originar diversas formas de responsabilidades (Tavares e Martins, 2006:49). Sendo assim, poderá o mesmo facto implicar, em simultâneo, as penas de reposição e multa, como também pode originar, além de responsabilidade financeira, a responsabilidade política, a responsabilidade criminal, a responsabilidade disciplinar e a responsabilidade civil. E, por último, é de frisar que a responsabilidade financeira é pessoal (individual) e não institucional (organizacional), incidindo, somente, sobre as pessoas do agente de facto ou dos responsáveis pela gerência, administração ou gestão. Havendo pluralidade de responsáveis, a sua responsabilidade, tanto direta como subsidiária, é solidária (Macedo, 1994:21; Correia, 2006:811).

Todavia, verifica-se que a responsabilidade financeira é, no seu essencial, uma responsabilidade delitual por infrações financeiras tipificadas na lei, baseada na culpa do agente cuja verificação implica a aplicação de uma multa pelo Tribunal de Contas. Porém, conclui-se que a responsabilidade financeira (porque se funda na prática de uma infração para a qual a lei prevê uma sanção) deve reger-se, por princípios e normas constitucionais e legais que se inspiram em outros ramos de direito sancionatório e, designadamente, nos que a Constituição Nacional contempla, em especial: o Direito Penal, o Direito Contraordenacional e o Direito Disciplinar. Ressalve-se que, esse facto não lhe retira, a autonomia concetual, sendo que a responsabilidade financeira, apesar das recentes evoluções, continua indissociável e ligada a uma característica única que se traduz na sua relação com a jurisdição financeira e com os fins constitucionais que a mesma prossegue (Cluny, 2011:63). Deste modo, basta a evidência de uma ilegalidade que possa ser qualificada e integrar uma infração financeira, para que se possa dar sequência em termos de ação de efetivação de responsabilidade financeira (Cluny, 2011:70).

Os fatos constitutivos da obrigação de repor os fundos públicos, desviados ou ilegalmente utilizados encontram-se consagrados na Lei n.º 3/99, no seu art.º 18.º n.º 1, onde refere que

“constituem infrações financeiras típicas o alcance, o desvio de dinheiros públicos e os pagamentos indevidos”. Com efeito, a definição destas infrações financeiras não resulta da legislação, e só com o recurso à doutrina e à jurisprudência, se consegue definir, com algum rigor esses conceitos. Porém, torna-se especialmente complexo fazer a distinção, sem se sobrepor os conceitos, principalmente quando estamos perante a noção de Alcance e de Desvio. Neste quadro, Magalhães (1990:22-23) defende que o alcance *“é o desaparecimento de dinheiros da Estado ou outras entidades públicas cuja verificação formal se constata, quando o responsável não tenha em cofre, ou com saída devidamente documentada, qualquer quantia ou valor que aí devia existir”*. O autor acrescenta que, é importante para a definição do alcance o facto de se tratar de uma infração que só pode ser imputada a quem, no exercício de cargos de direito ou de facto, seja responsável pelos recursos públicos. No entanto, Correia refere que esta definição carece, de atualização face ao regime da Administração Financeira do Estado e dos responsáveis pela prestação de contas, definindo o alcance *“como a situação de saldo dever não justificado de uma conta submetida a apreciação do Tribunal nos termos legais previstos”* (Correia, 2006:807).

No que respeita ao facto constitutivo da obrigação de repor, descrito pelo art.º 18.º da supracitada Lei n.º 3/99, o desvio de dinheiros públicos, Correia reforça que se utiliza a expressão Alcance e o desvio com o mesmo significado, mas que na doutrina financeira ambas as expressões possuem conceitos diferentes. O conceito de Alcance, como descrito no fim do parágrafo anterior, permite definir o conceito de desvio que é considerado como *“perda absoluta ou relativa, por ato intencional do infrator”* (Correia, 2006:807). Contudo, a autora sublinha que se o legislador não faz distinção entre as expressões (Alcance e Desvio), deverá o intérprete apenas, presumir que as figuras de alcance e desvios podem ser dolosas ou negligentes. Na mesma perspetiva, Cluny refere que a doutrina atual, na busca de um critério distintivo e individual para os dois conceitos de infrações financeiras, tende a atribuir um carácter de negligência quando se refere ao Alcance e de doloso quando se refere ao Desvio (Cluny, 2000:109), corroborando a teoria de Correia.

No entanto, quando se refere ao terceiro facto constitutivo, da obrigação de repor, sendo este o pagamento indevido. Correia preconiza que o pagamento indevido é, neste caso, um pagamento ilegal por causar dano ao Estado ou à entidade pública, por não ter uma contraprestação efetiva. A autora refere ainda que *“ao determinar que não haverá lugar a reposição quando o devido montante seja compensado com o enriquecimento sem causa de que o Estado haja beneficiado, pela prática de acto ilegal ou pelos seus efeitos”* (Correia, 2006:808). Neste enquadramento e numa interpretação sistemática da norma, a mesma autora esclarece que não se pode considerar este enriquecimento sem causa externa ao âmbito do interesse público. Esta interpretação porém, está longe de ser pacífica, pois, para Magalhães o pagamento indevido é, *“a mais importante das fontes de responsabilidade financeira”*, o mesmo autor define ainda que para pagamentos indevidos *deve-se entender-se como aqueles que tiverem sido feitos com violação das regras legais que disciplinam os atos que originam o*

dispêndio de dinheiros públicos quer esses atos se reportem diretamente à fase do pagamento ou se situem em alguma fase anterior” (Magalhães, 2006:24).

Finalmente, quanto à responsabilidade financeira sancionatória, Martins (2011:55) assegura que das duas é a menos grave, pois a pena mais grave no âmbito da efetivação da responsabilidade financeira reintegratória é a atribuição de valor por conta do próprio patrimônio do agente, enquanto a responsabilidade financeira sancionatória resulta da aplicação de uma multa. Apesar disso, temos de estar cientes, segundo o mesmo autor, que a responsabilidade sancionatória não é alternativa à responsabilidade financeira reintegratória, ou seja, a aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for, devidamente provado o caso. Porém, em matéria de avaliação de culpa, o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa de acordo com as circunstâncias do caso, tendo sempre em conta as competências do cargo ou a índole das principais funções de cada responsável, o volume e fundos movimentados, o montante material da lesão dos dinheiros e bens públicos, o grau de obediência das eventuais recomendações do Tribunal e os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidades sujeitas à sua jurisdição.

São infrações constitutivas de responsabilidade financeira sancionatória as que estão previstas de forma tipificada nas várias alíneas do n.º 2 do art.º 18.º da LOTCstp, com caráter substancial *grosso modo* quando se refere à “*violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas*” e outras de caráter processual quando se trata da “*falta de apresentação das contas nos prazos legais ou judicialmente fixados*”. A responsabilidade pelo pagamento de multa, que corresponderá a um ilícito de natureza contravencional (que deriva, originariamente, da responsabilidade criminal), terá de ser efetivada com observância dos limites pecuniários consagrados na lei e nos artigos supracitados. Verifica-se que a responsabilidade financeira é, no essencial, uma responsabilidade delitual por infrações financeiras tipificadas na lei, baseada na culpa do agente, cuja efetivação consiste na aplicação de uma multa pelo Tribunal de Contas (Cluny, 2011:78).

Ainda assim, a aplicação de uma multa por infração financeira consiste numa iniciativa e numa proposta do Tribunal de Contas na fase de auditoria, comportando algumas dimensões de atividades judiciais necessárias à persecução da função jurisdicional do Tribunal. Pode-se, dizer-se que, face ao direito, o critério subjetivo da aplicação da sanção administrativa de natureza contravencional, não revela, de forma decisiva, a sua definição como direito administrativo sancionador ou como direito penal, opinião que muitos autores sustentam. Quando se equiparam, os regimes das infrações financeiras aos regimes das transgressões ou das contraordenações, o Tribunal não deve considerar as multas previstas na lei como infrações financeiras, não sendo esta preposição válida para as coimas. O certo é que, esse tribunal possui características e funções diferentes dos outros tribunais, mas, no essencial, é um órgão jurisdicional independente e integrado no poder judicial. Porém, as coimas são aplicadas por uma entidade administrativa, como acontece no regime processual das contraordenações (Cluny, 2011:79-81).

Sempre que se verifique negligência, o Tribunal pode reduzir ou relevar a responsabilidade em que houver incorrido o infrator, devendo fazer constar da decisão as razões justificáveis da redução ou da relevação, sabendo que é a relevação que está na base de um mínimo de casos em que o agente é julgado e apurada a responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória (Martins, 2011:55). Nesta asserção, também existem, outras situações em que se verifica o pagamento da quantia, a própria prescrição e a amnistia. Porém, é importante ressaltar que a jurisdição do Tribunal de Contas, conforme se referiu ao longo do trabalho, essa jurisdição esgota-se nos dinheiros e bens públicos, que Martins exemplifica, dizendo:

estarmos perante uma fundação privada que gere dinheiros privados e que receba dinheiros públicos, o Tribunal de Contas apenas fiscaliza os dinheiros públicos que tenha sido aplicados e não os dinheiros privados”, concluindo que “o papel do Tribunal de Contas é determinante no apuramento da responsabilidade financeira, e é por isso que esta deve estar concentrada exclusivamente nesta entidade e não compartilhada, como acontece actualmente [...]”. (Martins, 2011:56)

Pode acrescentar-se que o Parlamento, o Governo e a jurisdição administrativa e financeira têm sempre uma palavra a dizer em relação à atuação do Tribunal. Neste contexto, José Antonio Monte Cristo destaca que no Estado São-tomense a:

[...] Responsabilização vêm sendo, em nossa opiniao um calcanhar de aquiles, para o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, uma vez que, tal como se faz, no Tribunal de Contas de Portugal, nós tínhamos já implementado os chamados julgamentos de efetivação de responsabilidad [...] mas com a conivencia do Tribunal Constitucional declarou-se inconstitucional o uso do julgamentos das execuções do regulamento interno, de que nós socorremos para a realização desses julgamento.

Cluny sublinha que para a efetivação das responsabilidades financeira, se têm que distinguir dois tipos de processo jurisdicional: o de julgamento de contas e o de julgamento de responsabilidades financeiras. Quanto ao Tribunal, o pretexto para a existência de duas formas processuais para a efetivação de responsabilidades financeiras apresenta-se perante o facto de o processo de julgamento de contas, ter como base um relatório de uma ação de verificação externa das contas, e o processo de julgamento de responsabilidade financeira ter como base os relatórios de ações de diversos controlos diferentes dos da verificação externa da conta. Verdadeiramente, é no processo de julgamento da conta e de efetivação da responsabilidade financeira que os dois tipos de auditoria se equivalem e são suficientes, tanto no julgamento de responsabilidades financeiras, baseados numa das duas formas de auditorias (externa e interna) prevista na legislação, tornando-se necessário o processo de julgamento, uma vez que ambos cumprem com as normas legais (Cluny, 2001:218-219).

Por último, refere-se que para a efetivação da responsabilidade financeira as recomendações têm um impacto positivo, tendo o Tribunal de Contas, no exercício da sua atividade administrativa e financeira, tem como obrigação o formular de recomendações as instituições e organizações sob o seu controlo. A recomendação feita pelo Tribunal de Contas é um ato de órgão público, sendo esta recomendação feita no exercício dos seus poderes jurisdicionais, no controlo da legalidade e regularidade financeira, na gestão dos dinheiros e bens públicos. Tavares esclarece que “*as reomemndações do Tribunal de Contas existem para garantir, assegurar e contribuir para o melhor exercício possível da atividade administrativa e financeira publica. Nessa medida, desempenham*

também uma importante função pedagógica”(Tavares, 2006:12). Se as instituições e organizações sobre a jurisdição do Tribunal de Contas acatarem as suas recomendações, evitam-se muitos processos de julgamento no âmbito da efetivação da responsabilidade financeira.

3. O processo de julgamento

Ao longo do capítulo, verifica-se que uma das características da responsabilidade financeira, que se pretende realçar, reside no facto de a mesma estar indissociavelmente ligada à jurisdição financeira, isto é, à jurisdição do Tribunal de Contas. Porém, atualmente, a efetivação da responsabilidade financeira não depende do julgamento da conta, cuja competência é exclusiva do Tribunal de Contas. Contudo, não é exclusivo que seja do seguimento do julgamento da conta que se possa efetivar a responsabilidade financeira, embora nasça na esfera jurídica do responsável financeiro, através desse julgamento e concomitantemente, o dever da reposição, da indemnização ou o pagamento de uma multa. Nesse sentido, pode dizer-se que as operações que são levadas a cabo no âmbito de uma verificação interna ou de uma auditoria, não se podem considerar, em concreto, como um julgamento de conta. Mas pode considerar-se, como correspondendo à mesma função e participando na mesma natureza judicial, pois o verdadeiro processo só acontece, em relação aos agentes de facto, responsáveis pela prática das infrações financeiras que possam vir a ser eventualmente detetadas, aquando das referidas auditorias (Cluny, 2011:193).

No âmbito e estruturação normativa do julgamento das responsabilidades financeiras, o processo jurisdicional visa apurar se foram cometidos fatos ou omissões que justifiquem a responsabilidade financeira imputada aos agentes. Na verdade, em relação à análise dos procedimentos, dos atos e contratos sujeitos à fiscalização prévia e concomitante, o Tribunal de Contas pode detetar situações suscetíveis de responsabilidade financeira por se enquadrarem no conceito de infrações financeiras (Antunes, 2011:146). Numa apreciação mais ampla, o conceito de infrações financeiras engloba todo e qualquer facto violador do regime jurídico-financeiro em vigor, suscetível de determinar a reposição dos valores ou simplesmente, punível com multa ou qualquer outra sanção prevista, quando se tratar de atos que poem em causa a integridade dos dinheiros e bens públicos (Macedo, 1994:12-13). Estas situações podem ocorrer no decurso dos processos de verificação externa de contas ou de auditorias, bem como nas ações realizadas pelos órgãos de controlo interno.

Tornando-se possível classificar várias formas de processos, no contexto da jurisdição e do controlo financeiro do Tribunal de Contas. O regulamento do Tribunal de Contas, que rege o seu funcionamento, faz a distinção entre os processos de visto ou verificação de conformidade e os processos de contas (contas de gerência), estando os dois incluídos, respetivamente, no âmbito das fiscalizações prévia e sucessiva e fazendo parte dos chamados processos ordinários. Em alguns casos, os objetos específicos que lhes servem de fundamento parecem impedir, igualmente, não tanto a ocorrência de infrações financeiras, quanto a relevância e oportunidade do conhecimento das mesmas, é pois neste contexto dos processos que a multa correrá normalmente (Macedo, 1994:17).

Determina à lei que os processos devem ser remetidos ao Ministério Público, para a instrução do processo de contraordenações, cabendo somente ao Ministério Público ou aos órgãos de polícia criminal que dependem do mesmo funcionalmente e que pode relegar as suas competências, a fim de serem desencadeados eventuais procedimentos jurisdicionais, que requiere em termos processuais o julgamento dos responsáveis pelas infrações financeiras detetadas no âmbito criminal (Cluny, 2011:84). Assim, os processos expostos através de fatos contantes dos relatórios, só têm legitimidade de realização, através de diligências complementares que o Ministério Público entender adequadas e que se relacionem com os fatos apurados (Antunes, 2011:146) conforme previsto no art.º 23.º da Lei nº 3/99.

Com a entrada em vigor da lei sobre o procedimento do Tribunal de Contas (Lei n.º 5/99), verifica-se que o direito de ação foi alargado, para incluir os órgãos de direção, da superintendência ou tutela dos visados nos relatórios das ações de controlo feitos pelo Tribunal de Contas, bem como os órgãos de controlo interno responsáveis pelos relatórios das ações que tenham sido remetidas ao Tribunal (art.º42 alínea d) e f)). Este direito, no entanto, é subsidiário, pois só pode ser exercido no prazo de 30 dias a contar da data da publicação do despacho do Ministério Público, que declare ou não, requerer o procedimento jurisdicional. Nisso, importa esclarecer que o Ministério Público não está vinculado às qualificações jurídicas dos fatos constantes dos respetivos relatórios da 1.ª e 2.ª secções do Tribunal, podendo, neste caso, em despacho fundamentado, determinar o arquivamento dos procedimentos se forem considerados que não se reuniram todos os pressupostos para a efetivação do processo de julgamento (art.º 42.º).

Um fator que dificulta a detetação e a efetivação imediatas da responsabilidade financeira e consequentemente, outras formas de responsabilidade, é o desfasamento grande e o respetivo julgamento em relação ao momento em que ocorre os fatos e a apresentação das contas de periodicidade anual. Neste sentido, o Tribunal tem vindo, a implementar diversas práticas recentes, e cada vez mais aperfeiçoadas no sistema de verificação externas no controlo das contas e das auditorias financeiras junto dos municípios e institutos são-tomenses. O Tribunal de Contas pretende no futuro, que os sistemas de verificação fossem alargados às suas embaixadas, os seus consulados, bem como aos outros valores públicos existentes no estrangeiro. Nesta visão, dentro de uma perspetiva pedagógica e de sensibilização, que elas possam estabelecer não apenas uma maior aproximação e rigor, mas também para poder reforçar a capacidade de intervenção e detetação de situações irregulares precoces por parte do Tribunal de Contas para com os jurisdicionados, para que o Tribunal possa apoiar de forma legítima o processo de julgamento.

José Antonio Monte Cristo sublinha que:

[...] as auditorias que fazemos a gestão dos exercícios já findos, nas instituições publicas nomeadamente nas empresas e institutos auditorias que fazemos a gestão dos exercícios já findos, nas instituições publicas nomeadamente nas empresas e institutos, há dois mecanismos, a duas formas de controlos que nós pensamos implementar a partir desse ano, estamos a trabalhar nesse sentido, que é da análise da conta de gerência, seja a receção dos relatórios e contas das instituições como empresas e institutos no sentido de fazermos os exames aqui e o julgamento, julgamento no sentido de ver se as contas estão

consolidada, e outra forma que pretendemos implementar é a Conta Geral do Estado, que não vêm sendo feita a mais de vinte anos, estamos digamos em contacto permanente com o governo para que, de forma mais imediata, mais breve possível, possamos receber a Conta Geral do Estado e emitir o relatório, o parecer que deverão ser apreciado pela Assembleia [...] E na sequência da nossa análise, do nosso trabalho, podem se detetar situações irregulares, quiçá, crimes de infração e digamos de violação dolosa até para efeitos de posteriores responsabilização.

Como já foi demonstrado, o Tribunal de Contas só aprecia e julga os processos em matéria de responsabilidades financeiras. Por isso, todos os atos ilícitos que integram o crime de corrupção na Administração Pública, nas suas variadas modalidades (desde a corrupção ativa ou passiva, tráfico de influência, peculato, participação ilícita em negócios, defraudação de interesses patrimoniais públicos), estão previstos no Código Penal (artigos n.º 452º a n.º 464º). O crime de corrupção é verificável em termos amplos, na utilização ilegal e abusiva dos poderes ou funções públicas em troca de vantagens para si ou para outrem, traduzidas nomeadamente no recebimento de valores ou benefícios, a qual é favorecida por um ambiente de pouca transparência, fraca concorrência, elevado grau de discricionariedade e de baixa responsabilização (Relatório da Direção Geral do Tribunal de Contas de Portugal, visita de avaliação sobre o Grupo do Estados Sobre a Corrupção (GRECO-Concelho da Europa), (GRECO, 2002:2).

Como se tem referido, estes atos são da exclusiva competência dos tribunais do Poder Judiciário, estando excluídos da competência do Tribunal de Contas, que por sua vez, é responsável pela apreciação da responsabilidade financeira eventuais e inerentes aos respetivos atos. No seguimento das afirmações anteriores, realça-se que a responsabilização reintegratória ou sancionatória conduz a penas de natureza pecuniária, enquanto a responsabilidade criminal pode determinar a aplicação de penas privativas de liberdade, de impossibilidade de reeleição e perda de mandatos.

Outro domínio importante desta ação destaca-se pelo relacionamento permanente do Tribunal de Contas, através de auditorias operacionais, com os serviços do Ministério das Finanças, que são os responsáveis pela elaboração da Conta Geral do Estado, o que permite uma apreciação mais exata das contas e uma recuperação efetiva dos atrasos relativamente ao Parecer da Conta Geral do Estado, que é destinada à apreciação política da Assembleia Nacional. Até à data da presente dissertação, estes prazos não estão a ser respeitados²³ e sente-se que, apesar de existirem melhorias significativas no que respeita ao rigor e à transparência dos atos praticados pela Administração Pública Central, há um longo e árduo caminho a percorrer, desde a sensibilização da sociedade na melhoria das legislações em vigor, à cultura ética profissional.

A promoção conjunta das ações públicas de sensibilização dos principais atores responsáveis pelo processo de prestação de contas, especialistas e sociedade civil para a problemática da accountability e integridade dos bens públicos é fundamental para a efetivação do controlo de forma assertiva pelo Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas tem explorado, também, nos domínios de

²³ Informação retirada da entrevista feita ao Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe.

colaboração institucional, a criação de estratégias e desenvolvimento de ações harmonizadas para a prevenção e combate contra a corrupção, com vista à melhoria da gestão dos dinheiros e bens públicos (TCstp, 2010b:11-12).

A Assembleia Nacional, no que respeita ao julgamento político das Contas Governamentais detém a exclusiva competência do poder legislativo. Note-se que, deve contar com o apoio do Tribunal de Contas ou instituições congéneres que lhes propiciam, previamente, a apreciação de natureza técnica sobre a execução financeira dos programas governamentais expressos no Orçamento Geral do Estado. Essa opinião técnica é enviada para a Assembleia Nacional juntamente com o relatório anual que deverá conter uma síntese das deliberações jurisdicionais referentes ao ano económico em vigor e propor as medidas que terão de ser adotadas para a melhoria da gestão económica e financeira dos recursos aplicados e utilizados pelo Estado. Portanto, o parecer sobre a Conta Geral do Estado tem como destinatário o Parlamento, criando uma relação entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional (TCstp, 2010b:8-9). Alcino Pinto define que a relação existente se caracteriza *“por uma relação de fiscalidade tendo em conta que o Tribunal de Contas é um órgão que foi criado para o controlo da legalidade das receitas e das despesas públicas e o julgamento de contas do Estado... pode pedir ao Tribunal de Contas que realize as auditorias aos órgãos estatais”*.

Ressalve-se que há uma regra subentendida sobre a divisão de tarefas entre o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional, competindo à primeira a tarefa de criar informação analítica adicional à conta entregue pelo Governo, e à segunda, a de prosseguir a avaliação política dessas informações. Porém, o princípio da separação dos poderes do Estado prevê para o Poder Legislativo a função principal de emissão de controlo normativo da organização da vida jurídica no seio do Estado. Associada a esta distinta função, está a função de fiscalização financeira e orçamental dos Poderes do Estado, bem como de qualquer entidade de direito público ou privado que nas suas atividades utilize bens, dinheiros ou bens públicos. Desta forma, o dever de prestar contas simboliza a divisão e equilíbrio entre os Poderes, delimita os poderes do Executivo e afirma a prioridade da “coisa pública” e do interesse público, o bem comum, a sociedade, em suma, o ideal do Estado Republicano Democrático (TCstp, 2010b:8-11).

A separação de poderes referida é recomendada pela Lei n.º 3/2007 do SAFE no seu artigo n.º 61. Resulta daí não só a importância do Parecer do Tribunal de Contas na apreciação e julgamento da Conta Geral do Estado referente a cada exercício económico, como também a importância da relação existente, nesta matéria, entre a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas. Na verdade, e embora se trate de um ato tipicamente consultivo, o Parecer do Tribunal de Contas constitui um importante instrumento de análise da Conta Geral do Estado, na medida em que contém uma apreciação da respetiva atividade financeira, que culmina com a emissão de um juízo sobre a regularidade e a legalidade da execução orçamental, bem como sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão efetuada e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno (TCstp, 2010b:6-8).

O papel do Tribunal de Contas, como órgão do Estado que promove a cidadania financeira, é o de ajudar os cidadãos a conhecerem melhor o destino das verbas provenientes dos impostos que pagam e dos dinheiros dos contribuintes de que os Estados são meros fiéis depositários. Mais ainda, deve ser o de exigir do Governo em geral e de todos os gestores dos dinheiros e bens públicos, em particular, mais responsabilidade, mais compromisso cívico, mais justiça mais desenvolvimento e melhores setor públicas (TCstp, 2010b:13). O respetivo requerimento deverá fazer constar a indicação do autor da infração financeira, dos sinais caraterísticos da mesma e quaisquer outros elementos que possam concorrer para a sua inequívoca identificação, a exposição sucinta dos fatos e as circunstâncias em que ocorreram, a indicação do organismo ou respetivo e a data ou período da ocorrência, bem como o pedido e a descrição dos fatos e das razões de direito em que se fundamenta. O requerimento constituirá o culminar do processo de instrução, tendo por isso lugar apenas face à constatação da provável existência de infração, após determinado o seu agente e eventual responsabilidade (RTCstp, 2010:17-18).

O início dos julgamentos de responsabilização financeira trouxe e veio permitir um maior rigor por parte dos auditores, conferindo-lhes uma visão mais ampla do seu próprio ofício enquanto peças fundamentais não só na realização das auditorias, mas também nos esclarecimentos que se tornem necessários prestar ao Tribunal durante as audiências de discussão e do processo do julgamento (TCstp, 2010a:19-20). No que concerne ao processo de julgamento, pode referir-se os três casos julgados em 2010, os que foram do domínio público, devido à divulgação feita através dos órgãos de comunicação social. Alguns agentes contábeis responsáveis pela gestão dos dinheiros e bens públicos, envolvidos nos referidos processos, têm tomado a iniciativa de proceder ao pagamento dos valores em causa, o que tem permitido ao tesouro público reaver as somas consideráveis das lesões sofridas. Porém, torna-se necessário deixar claro que, nos termos da legislação em vigor, não é da competência do tribunal de Contas, mas sim dos Tribunais comuns a execução das decisões condenatórias (RTCstp, 2010:17-18).

CONCLUSÃO

No decorrer da realização desta dissertação foi possível justificar e fundamentar a escolha do objeto central de análise: o papel do Tribunal de Contas no controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe, que deu origem ao título: *O controlo das finanças públicas pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe*.

Apontou-se a sua atualidade, a sua oportunidade e a sua relevância, centradas na crise em que vários países se encontram, como consequência dos défices excessivos nas suas economias, e abordou-se a questão da importância do Tribunal de Contas como fundamental para a estabilidade de um Estado de Direito. Concluiu-se que o Tribunal de Contas é abrangido pelas áreas das ciências jurídico-políticas e jurídico-económicas, como resulta das análises de diversas matérias que estão relacionadas com o tema central desta dissertação.

Verificou-se que o controlo das finanças públicas pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe é fundamental, no que concerne a consolidação da democracia e que o controlo efectuado pelo mesmo espelha a sua relação com o Estado, a Administração Pública e o cidadão, dificultando, por vezes, alguma fundamentação. No que concerne ao Estado, analisou-se a evolução do mesmo de forma paralela, incidindo na sua conexão com os três modelos de gestão pública associados. Observou-se que esta evolução foi abordada sob diferentes perspetivas, e sempre que possível referenciando os diversos tipos de modelos de gestão pública, os erros de aplicações e os seus impactos na sociedade.

Por outro lado, constatou-se que dos três modelos estudados (Organização Profissional Weberiana, *New Public Management* e *New Public Service*) nenhum é o modelo ideal. Com efeito, verificou-se que os tipos de modelos de gestão pública analisados sofrem pressões para que cada um, ou em conjunto, se possam adaptar a cada tipo de Estado e à realidade a que lhe está associada. Observou-se que a gestão dos recursos públicos, em prol do interesse público, possui uma especificidade e característica própria da Administração Pública, sendo esta diferença relevante na comparação entre a Administração Pública e a Administração Privada.

Concluiu-se, igualmente, ser imprescindível a criação de um órgão de controlo financeiro externo e independente que exerça o controlo e a fiscalização das finanças públicas em São Tomé e Príncipe. Este facto explica-se com os resultados obtidos com a criação do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, elemento central desta dissertação.

Observou-se que a evolução do controlo das finanças públicas em São Tomé e Príncipe deverá estar em conformidade e ter em atenção a evolução das instituições congéneres da CPLP, com experiência mais longa, como é, por exemplo, o caso do regime da responsabilidade financeira de Portugal e do Brasil. Concluiu-se que o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe corresponde, em teoria, às exigências e requisitos que são requeridos para o desempenho da sua missão, conforme exigido pela INTOSAI.

Constatou-se que o nível de organização na administração pública dos países referidos como exemplo, não só permite acautelar a correta gestão dos recursos públicos, como também, reconhecer que em circunstância alguma, o Estado desconheça as suas próprias contas durante cerca de duas décadas, como foi o caso de São Tomé que pela primeira vez, entregou em junho de 2013 ao Tribunal de Contas o relatório das Contas Gerais do Estado, relativo ao ano de 2010. O que se verificou e demonstrou, ao longo da dissertação, foi que a noção de responsabilidade não está ainda incutida na sociedade são-tomense, sob forma cultural. Caso contrário, o Estado estaria consciente e cumpriria a legislação em vigor, obrigando-se a entregar todos os relatórios anuais da Conta Geral do Estado ao Tribunal de Contas.

Detetou-se uma desconformidade entre o que se encontra legislado e a sua aplicação mesmo neste domínio fundamental de Estado de Direito. Provou-se haver um longo caminho a percorrer só possível com uma tomada clara de consciência em relação à educação e mentalidade por partes das organizações e instituições que gerem os dinheiros e os bens público, extensiva à sociedade em geral. Problematizou-se a prestação de contas (*accountability*) a todos os níveis, como uma obrigação de direito para com aqueles que elegem os seus governantes, o direito que os cidadãos fazem transparecer no ato eleitoral.

O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe tem de se afirmar como uma Instituição de transparência dos recursos públicos e da forma como são geridos, uma vez que existe para informar os cidadãos de como são gastos os recursos dos contribuintes e, em geral como é gerido o património público. Observou-se que o nível de desorganização existente na estrutura e no seio da sociedade são-tomense continuará a propiciar a impunidade, face à violação de atos tipificados na lei, constituindo assim a principal causa ao incentivo da corrupção.

Por último, sublinha-se que embora as limitações associadas a este trabalho, designadamente relacionadas com a falta de estudos sobre o Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe e a grande dificuldade no acesso a documentos, pode afirmar-se que, de alguma forma, esta investigação contribuiu para aferir que muito ainda há a fazer no que diz respeito à mentalidade da sociedade são-tomense e ao Estado no que toca às noções de responsabilidade e de ética pública. É importante, no futuro, realizar uma avaliação do impacto que as noções de responsabilidade e de ética terão na sociedade são-tomense e a sua relação com a contribuição e a mais-valia do Tribunal de Contas.

BIBLIOGRAFIA

- Albarell, Luc [et al.] (1997), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva-Publicações Lda.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, in *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1 (1), 38-47.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2002), *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra, Quarteto Editorial.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2007), “Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática”. *Comunicação apresentada na Conferência da UNED*, 21 de Novembro, Coruña.
- Antunes, Carlos Alberto Lourenço Morais (2011), “O julgamento da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, 4 (2), 141-168, Verão, Coimbra, Ed. Almedina.
- Bilhim, João (2004), *A governação nas autarquias locais*. Porto, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bourdieu, Pierre (1993), “Esprits d'État, genèse et structure du champ bureaucratique”, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, (Online), 96/97 (1), 49-62. Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1993_num_96_1_3040
- Bourdieu, Pierre (1997), “De la maison du roi à la raison d'État”, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118, (Online) 55-68. Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_1997_num_118_1_3222
- Bruijn, Hans A. de e Hans A.M. Hufen (1998), “The tradicional approach to policy instruments”, in B.Guy Peters e Frans K.M. Van Nispen, *Public Policy Instruments – Evaluating the Tolls of Public Administration*, (pp.11- 32), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Caetano, Marcelo (1980), *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed. (pp. 288-289), Coimbra, Livraria Almedina, TOMO I, apud José F. F. Tavares (1998a), *Tribunal de Contas, Do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Canotilho, J.J. Gomes (2000), “Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública”, in *Moderna Gestão Pública, Dos meios aos resultados*, Acta Geral do 2º Encontro INA, 30 e 31 de março, Lisboa.
- Carmo, João Franco do (1995), “Contribuição para o estudo da responsabilidade financeira”, *Revista do Tribunal de Contas*, nº23 (jan./set.), 35-208.
- Carmo, João Franco do (2001), “Responsabilidades Financeiras no Âmbito da Gestão Pública”, *Seminário Responsabilidade na Gestão Pública*, Cedrel, 18 e 19 de abril, Lisboa.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública - modernização, qualidade, inovação*, Lisboa, Sílabo.
- Carvalho, Alexandra Cristina P. e Roberto Cabaleiro Casal (2011), “Accountability nos municípios portugueses: Percepções e práticas dos responsáveis financeiros”, *Revista Contabilidade e Gestão*, 10, 45-76.
- Carvalho, Alexandra Cristina P. e Roberto Cabaleiro Casal (2011), “El papel del Tribunal de Cuentas en el proceso de accountability: un estudio empírico aplicado a los municípios portugueses”, *Conferência XIV Encuentro AECA - Nuevo modelo económico: Empresa, Mercados y Culturas*, Granada, Setembro, Espanha.
- Chevallier, Jacques (2003), *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?.* *Revue Française d'Administration Publique*, 105/106, 203-217.
- Cluny, António (1999), “Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado, Problemas de Jurisdição”, *Revista do Tribunal de Contas*, nº32 (jul./dez.), 89-122.

- Cluny, António (2001), “As diversas formas de responsabilidade das autarquias e dos seus órgãos e titulares”, Separata da *Revista de Administração Local*, nº184, 492-500.
- Cluny, António (2011), *Responsabilidade Financeira e o Tribunal de Contas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Correia, Lia Olema F.V.J. (2006), “O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira”, Separata de *Estudos Jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (pp. 791-812), Da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Coimbra Editora.
- Cooper, Terry L., (2001), *Handbook of Administrative Ethics*, Public Administration and Public Policy/86, 2ª ed. (pp. 1-31), New York, Marcel Dekker.
- Denhardt, Robert e Jay D. White (1986), “Integrating Theory and Practice in Public Administration”, in Suart Nagel (Ed.), *Bureaucratic and Governmental Reform*, Public Policy Studies, Vol. 9, Connecticut, Jai Press Ltd.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2000), “The New Public Service: serving rather than steering”, *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The New Public Service, Serving not steering*. Nova Iorque: M. E.Sharpe.
- Esping-Andersen, Gosta (2000), “Um Estado Providência para o Século XXI”, in Rodrigues, M. João, (Coord), *Para Uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferlie, Ewan [et al.] (1996), *The New Public Management in Action*, New York, Oxford University Press.
- Fonseca, Fátima (2003), “Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Org.), *Ética e administração – Como Modernizar os Serviços Público?*, Oeiras: Celta Editora.
- Flora, Peter e Jens Alber (1984), “Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe”, in Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer (Org.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Giaque, David (2003), “New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy”, *International Review of Administrative Science*, Vol. 9 (4).
- Gomes, João Salis (2000), “Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública”, Separata da *Revista de Administração Local*, 179.
- Gomes, João Salis (2007), “Perspetivas da moderna gestão pública em Portugal”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Gualmini, Elisabetta (2008), “Restructuring Weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and United States”, *Public Administration*, 86 (1), 75-94.
- Hood, Christopher (1991), “A Public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, Christopher (1995), The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20 (2/3), 93-109.
- King, Cheryl Simrell e Camilla Stivers (1998), *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage, *apud* Janet Denhardt e Robert Denhardt (2003), *The New Public Service, Serving not steering*. Nova Iorque: M. E.Sharpe.
- Kooiman, Jean (2004), “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 171- 194.
- Loureiro, Maria Rita, Marco Antonio Carvalho Teixeira e Tiago Cacique Moraes (2009), “Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais d contas no Brasil recente”, *Revista da Administração Pública – Rio de Janeiro*, 43 (4), (jul./ago.), 739-72.

- Lousada, Celso (1959), *Responsabilidades financeiras (Subsídios para um Estudo)*, Lisboa, Tribunal de Contas, Comunicação apresentada no III Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas, *apud* João Franco do Carmo (1995), “Contribuição para o estudo da responsabilidade financeira”, *Revista do Tribunal de Contas*, nº23 (jan./set.), 35-208.
- Madureira, César (2004), *A formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA.
- Macedo, Adalberto José Barbosa Monteiro (1994), *Das infrações e responsabilidade financeiras*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Macedo, Adalberto José Barbosa Monteiro (2000), *Os ilícitos financeiros*, Lisboa, Vislis Editores.
- Magalhães, Lídio, (1990), “Notas sobre a responsabilidade financeira”, *Revista do Tribunal de Contas*, 56 (jan./jun.), 15-33.
- Majone, Giandomenico (1997), “From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Jornal of Public Policy*, 17 (2), 139-167, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martins, Guilherme D’Oliveira (1996), “Responsabilidade Financeira”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (pp. 275-280), Lisboa, Gráfica do Areeiro.
- Martins, Guilherme D’Oliveira (2006), “A reforma do Tribunal de Contas”, *Revista do Tribunal de Contas*, 46, 27-62.
- Martins, Guilherme D’Oliveira (2010), “A responsabilidade financeira do gestor da coisa pública”, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha* (pp. 243-256), Vol. 2, Coimbra, Edições Almedina.
- Martins, Guilherme Waldermar D’Oliveira (2011), “A responsabilidade financeira: evoluções recentes”, XIII Seminário de Justiça Administrativa, *Cadernos de Justiça Administrativa*, 58, pp.52-56.
- Martins, Guilherme D’Oliveira e José F. F. Tavares (2011), *O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional Portuguesa*, Lisboa, Ed. Tribunal de Contas.
- Max, F. M. (1940), “Administrative ethics and the rule of law”, *The American Political Science Review*, (43), 1119- 1144, *apud* Terry L. Cooper., (2001), *Handbook of Administrative Ethics*, Public Administration and Public Policy, 2ª ed. (pp. 1-36).
- Moreno, Carlos (2010), *Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro*, Alfragide, Editora Caderno.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), “Estado-Providência em Transição”, in Juan Mozzicafreddo, *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Orgs.), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal* (2ª ed.), Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2008), “Módulo: Estado e Administração”, Comunicação apresentada na conferência *Curso de Alta Direção em Administração Pública – CADAP*, ISCTE, 2008-2009, Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), “O papel do Estado na sociedade”, in António José Telo, *Pilares da Estratégia Nacional*, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, Edições Prefácio.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Orgs.), *Projetos de Inovação na Gestão Pública*. Oeiras, Celta Editora.

- Osborne, David e Ted Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public respective*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfers between governments: the case of administrative reforms”, *West European Politics*, 20 (4), 71-88, London, published by Frank Cass.
- Peters, B. Guy (2001a), *The politics of bureaucracy*, 5th ed., London, Routledge.
- Peters, B. Guy (2001b), “ De mudança em mudança, padrões de reformas administrativa contínua”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Orgs), *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 43-62), Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (1993). “Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXXIX (4).
- Pitschas, Rainer (2001), “ As Administrações Públicas Europeia e Americana na Actualidade e o Modelo Alemão”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (Orgs), *Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 63-76), Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública da União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (Orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?* (pp. 31-46), Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (2006), *Trusted Governance due to Public Value Management*, Frankfurt, Peter Lang.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público, um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher e Geer Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2.ª Ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Popper, Karl R. (1980), *La logica de la investigacion científica*, (Victo Sanchez de Zavala, trad.), Madrid, Editorial Tecnos. (Trabalho original publicado em 1962. Tít. orig.: The Logic of Scientific Discovery)
- Quivy, Raymond e LucVan Campenhoudt (2008), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, (João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho, trad., 5ªed.), Lisboa, Gradiva-Publicações.
- Raposo, Amável (2003), “O Tribunal de Contas de Portugal, A Função Jurisdicional”, *Revista do Tribunal de Contas*, jul./dez., 40 , 45- 66.
- Raposo, Amável (2004), “O controlo dos dinheiros públicos numa administração em mudança”, *Revista do Tribunal de Contas*, jul./dez., 42, 61-73.
- Ribeiro, Armindo Jesus de Sousa (2006), “O Controlo Suscecivo e a Responsabilidade Financeira”, *Revista do Tribunal de Contas*, jan./jun.), 42, 29-47.
- Rios, Olinda (2011), *Ética e exercício de cidadania: o papel da Administração Pública*. INA - 8.º Congresso Nacional da Administração Pública, *Desafios e Soluções*, 21 e 22 de novembro, Lisboa.
- Rosenbloom, David H. (1998), “The practice and discipline of public administration: competing”, in *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, (4ª Ed), New York, McGraw-Hill Companies.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Salamon, L. e M. Lund (1989), *Beyond Privatization*, Washington, DC, Urban Institute Press, *apud* Hans A. de Bruijn e Hans A.M. Hufen (1998), “The tradicional approach to policy instruments”, in B.Guy Peters e Frans K.M. Van Nispen, *Public Policy Instruments – Evaluating the Tolls of Public Administration*, (pp.11- 32), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

- Seibert, Gerhard (2002), *Camaradas, Clientes e Compadres – Colonialismo, Socialismo e Democratização em São Tomé e Príncipe*, 2ª ed., revista e actualizada, Lisboa, Ed. Vega.
- Steiss, Alan Walter e Emeka O. Cyprian Nwagwu (2001), *Financial planning and management in public organizations*, Public Administration and Public Policy/95, (pp.1-34), New York, Marcel Dekker.
- Sousa Franco, António de (1990), “O Tribunal de Contas de Portugal na encruzilhada legislativa” (prefácio), in José Tavares e Lídio de Magalhães, *Tribunal de Contas, Legislação Anotada, Índice Remessivo* (pp. 9-48), Coimbra, Livraria Almedina.
- Sousa Franco, António de (1995), *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, Lisboa, Ed. do Tribunal de Contas.
- Sousa Franco, António de (2004), *Finanças Publicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4ª ed. Coimbra, Livraria Almedina.
- Strayer, Joseph, R. (1969), “As origens medievais do Estado moderno”, (Carlos da Viegua Ferreira, trad.) Lisboa, Gravida. (Tít. orig.: On the Medieval Origins of the Modern State).
- Taylor, Arthur (1951), *As Grandes Doutrinas Económicas*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1972.
- Tavares, José e Magalhães, Lídio (1990), *Tribunal de Contas, Legislação Anotada, Índice Remessivo*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Tavares, José F. F. (1996a), “Sistema nacional de controlo: - controlo interno e controlo externo”, *Revista do Tribunal de Contas*, jul./dez., 26, 59-83.
- Tavares, José F.F. (1996b). “Administração, Fiscalização e Responsabilidade: Alguns aspectos relativos ao Tribunal de Contas e à Administração Pública”, *XVI Coloquio da ATAM – Associação dos Técnicos Administrativos Municipais*, 6 a 9 de novembro, Vilamoura.
- Tavares, José F. F. (1998a), *Tribunal de Contas, Do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Tavares, José F.F. (1998b), “Administração, Controlo, Avaliação e Responsabilidade”, Comunicação apresentada no 1º Encontro INA, A Avaliação na Administração Pública, 23-24 de Março, Lisboa.
- Tavares, José F.F. (2000), “As responsabilidades na gestão pública – seu enquadramento”, Síntese da intervenção produzida no Seminário *As responsabilidades na gestão pública*. Centro Cultural de Belém, 17 de Março, Lisboa.
- Tavares, José F. F. (2003), “Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração – Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Tavares, José F. F. (2008), “Os contratos públicos e a sua fiscalização pelo Tribunal de Contas”, *Separata de Estudos de Contratação Pública (I)*, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editores.
- Tavares, José F.F. (2012), *Linhas de Evolução das Finanças Publicas Europeias*, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Vera Cruz, Adelino Lopes de Ceita da (2010), *Auditoria em São Tomé e Príncipe: Situação actual e perspectivas futuras*, Universidade de Aveiro: Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Auditoria (policopiada).
- Weber, Max (1992), *The theory of social and economic organization*, New York, Free Press.
- Weber, Max (1930), *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*, London, G. Allen & Unwin.
- Weber, Max (1964), *Economía y sociedad — Esbozo de sociología comprensiva* (Victo Sanchez de Zavala, trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. (pp.169-180).
- Weber, Max (1971), *Ensaio de sociologia*, Gerth, H.H. e C.W.Mills (orgs.), Rio de Janeiro, Zahar Ed.

Wilson, Woodrow (1887), “The Study of Administration”, in *Political Science Quarterly*, June, apud David H. Rosenbloom (1998), “The practice and discipline of public administration: competing”, in *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, (4ª Ed), New York, McGraw-Hill Companies.

Xavier, David (2006), “Administração Pública 2020”, in Gustavo Leitão Cardoso (Org.), *20 Ideias para 2020 – Inovar Portugal*, Campos das Letras Editores.

FONTES

EUROSAI/OLACEFS (2007). Sustentabilidade financeira, prestação de contas e responsabilidade. *Subtema 1: Prestação de contas e responsabilidade no contexto da sustentabilidade financeira*, V Jornadas EUROSAI/OLACEFS, Lisboa.

IMF-International Monetary Fund (2012), República Democrática de São Tomé e Príncipe, *Relatório do FMI*, n.º 12/216.

INTOSAI (2001), Código de Ética e Normas de Auditoria, in *XVII Congresso da INTOSAI*, Comissão de Normas de Auditoria, Seul.

INTOSAI (2007), Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, *Comitê de Normas de Controle Interno* (Tribunal de Contas do Estado da Bahia, trad.).

ISC-CPLP (2001), Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, *I Assembleia-Geral / V Encontro da Organização das ISC da CPLP*, Ponta Delgada, 15 a 17 de Julho.

Plano Estratégico do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2013 – 2015).

Relatório de Actividades do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2010).

República Democrática de São Tomé e Príncipe (2010), Relatório Final, Contrato do Quadro de Beneficiário da CE, *Avaliação das finanças públicas, em conformidade com a metodologia PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) a S. Tomé e Príncipe*.

República Democrática de São Tomé e Príncipe (2011), Relatório Final Avaliação do Desempenho da Gestão da Dívida (DeMPA) a São Tomé e Príncipe, Setembro.

Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe (1995), in *I Encontro dos Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa*, Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa, Lisboa.

Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe (1996), in *II Encontro dos Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa*, Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa, Lisboa.

Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe (2002). In *II Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP*, Luanda, de 6 a 8 de novembro, Angola, Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas dos países de língua portuguesa (2004), Lisboa.

Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa (2001), In *I Assembleia-Geral / V Encontro da Organização das ISC da CPLP*, Ponta Delgada, 16 e 17 de julho, Portugal.

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2002), in *II Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP*, Luanda, de 6 a 8 de novembro, Angola, Centro de Estudos e Formação (2004), Lisboa.

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2004), in *III Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP*, Fortaleza, de 26 a 29 de julho, Ceará – Brasil, Centro de Estudos e Formação (2005), Lisboa.

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2006), in *IV Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP*, Maputo, de 18 a 21 de julho, Moçambique, Centro de Estudos e Formação (2007), Lisboa.

Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe (2008), in *V Assembleia Geral da Organização das ISC da CPLP*, Portugal, Cidade do Porto, 8 e 9 de maio.

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

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

União Europeia (2010), Relatório Final - Avaliação das Finanças Públicas segundo a Metodologia PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) em São Tomé e Príncipe, Janeiro.

LEGISLAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio. Brasil.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 73 de 06 de junho de 2013.

Decreto-Lei n.º 56/2006, de 18 de Dezembro de 2006, DR. n.º 48, define a natureza, Missão, Âmbito e Atribuições da Inspecção-Geral de Finanças.

Decreto n.º 21/2007, de 4 de Julho de 2007, DR. n.º 43, aprova o Regulamento do Sistema Contabilístico do Estado e Plano de Contas do Estado (PCE).

Decreto n.º 8/2008, de 30 de Maio, Aprova o Estatuto Orgânico que cria a Direcção de Contabilidade Pública.

Decreto n.º 4/2009, de 10 de Março de 2009, imprime uma nova atitude na Administração Financeira do Estado.

Lei Constitucional n.º 1/03, de 29 de Janeiro de 2003, Lei de Revisão Constitucional, Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe.

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto de 2005, Sétima revisão constitucional, Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976.

Lei n.º 8/91, de 11 de Novembro de 1991, aprova Lei Base do Sistema Judiciário.

Lei n.º 5/93, de 3 de Julho de 1993, autoriza o Governo a Legislar sobre Matéria Fiscal.

Lei 98/97, de 26 de Agosto de 1997, Lei de organização e processo do Tribunal de Contas. Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto; 35/2007, de 13 de Agosto; 3-B/2010, de 28 de Abril; 61/2011, de 07 de Dezembro e 2/2012, de 06 de Janeiro, Portugal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANEXOS

Guião das entrevistas realizada pela autora da presente dissertação em S.T.P.

Presidente do Tribunal de Contas - Entrevista

Como o Senhor analisa a história do Tribunal de Contas do Estado? E como é fazer parte dessa história?

Em que medida são assegurados os recursos e meios para que o Tribunal de Contas desempenhe as suas funções eficazmente?

Em que medida são asseguradas pela lei a independência e a autonomia do Tribunal de Contas?

Na prática, em que medida é o Tribunal de Contas independente face à interferência de actores externos?

Em que medida está previsto por lei ou outro tipo de regulamentação o acesso pelo público a informações relevantes quanto à actividade e decisões do Tribunal de Contas?

Em que medida existe na prática acesso a essa informação?

Em que medida existem mecanismos legais que obrigam o Tribunal de Contas a prestar contas pelas suas decisões e actividades?

Na prática, em que medida é que o Tribunal de Contas presta contas pelas suas decisões e actividades?

Em que medida são previstos mecanismos legais que garantam a integridade do Tribunal de Contas e dos seus juízes?

Em que medida é que o Tribunal de Contas presta uma eficaz auditoria na gestão e no controlo das contas públicas?

Em que medida é que o Tribunal de Contas detecta e investiga casos de violação de normas nos procedimentos ou de conduta por parte de funcionários públicos?

Como é que o Tribunal de Contas contribui para um melhoramento da gestão e no controlo das contas públicas?

Presidente da Assembleia da Republica - Entrevista

Existe um enquadramento legal que permita à Assembleia da República ter os recursos adequados para a efectiva prossecução dos seus objectivos?

Existem normas que assegurem que o público obtém informação relevante sobre as actividades e os processos de decisão do Tribunal de Contas sobre a da Assembleia da República?

Na prática, em que medida os relatórios e decisões da Assembleia da República são tornados públicos e entregues ao Tribunal de Contas?

Em que medida existem normas legais que assegurem que a Assembleia da República reporta e responde pelos seus actos?

Na prática, em que medida a Assembleia da República reporta e é responsável pelos seus actos?

A Assembleia da República exerce algum controlo sobre o Tribunal de Contas, pode o Tribunal de Contas sancionar os actos praticados pela a Assembleia da República?

Pode a Assembleia da República não acatar as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas?

Em que medida o executivo atribui prioridade à prestação de contas e ao combate à corrupção?

Como caracterizada as relações hoje existentes entre a Assembleia da República e o Tribunal de Contas?

Em sua opinião, que alterações deveriam ser feitas ao estatuto do Tribunal de Contas?