



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (2002-2019)**

Carolina Timóteo de Lemos

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor António Ribeiro Gameiro, Professor Auxiliar Convidado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2020



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

## **O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (2002-2019)**

Carolina Timóteo de Lemos

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor António Ribeiro Gameiro, Professor Auxiliar Convidado

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2020

## **Resumo**

A responsabilidade relativa à gestão dos recursos públicos, desde os recursos coletivos, património, educação, ambiente, ações administrativas, entre outras, ao dinheiro dos cidadãos, é um tema que engloba condutas, ações e procedimentos. A função do organismo político competente para controlar e fiscalizar, é essencial para responsabilizar e garantir a boa aplicação dos recursos públicos. O presente trabalho encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, expõe-se a evolução do Estado e da Administração Pública, assim como o controlo financeiro em geral. No segundo capítulo, trata-se o controlo financeiro parlamentar do Estado, os mecanismos utilizados para o efeito e a Unidade Técnica de Apoio Orçamental. No terceiro capítulo, analisa-se o quadro teórico de controlo e fiscalização parlamentar de vários países, e por último é apresentada a conclusão.

## **Palavras-Chave**

Administração Pública, Administração financeira do Estado, Controlo parlamentar, Finanças públicas, Dinheiros públicos.

**Abstract**

The responsibility for the management of public resources, from collective resources, heritage, education, environment, administrative actions, among others, to citizens' money, is a theme that encompasses conduct, actions and procedures. The role of the political body responsible for monitoring and supervising is essential to make public resources accountable and ensure good employment. This work is divided into three chapters. In the first chapter, it sets out the development of the State and Public Administration, as well as financial control in general. The second chapter deals with parliamentary financial control of the State, the mechanisms used for this purpose and technical unit for budgetary support. The third chapter examines the theoretical framework for parliamentary control and supervision in several countries, and finally draws the conclusion.

**Keywords**

Public Administration, State Financial Administration, Parliamentary control, Public finances, Public money.

## Índice

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Resumo.....                                                                          | iii |
| Abstract .....                                                                       | iv  |
| INTRODUÇÃO .....                                                                     | 1   |
| CAPÍTULO I – ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                                    | 3   |
| 1.1. Estado .....                                                                    | 3   |
| 1.2. Administração Pública .....                                                     | 4   |
| 1.2.1. Modelos de Administração Pública.....                                         | 6   |
| 1.2.2. <i>New Public Management</i> .....                                            | 7   |
| 1.2.3. <i>New Public Service</i> .....                                               | 10  |
| 1.3. O controlo financeiro em geral.....                                             | 12  |
| 1.3.1. Conceito e dimensões do controlo .....                                        | 12  |
| 1.3.2. Sistema de controlo interno .....                                             | 14  |
| 1.3.3. Sistema de controlo externo .....                                             | 15  |
| 1.3.3.1. Tribunal de Contas Português .....                                          | 16  |
| 1.3.3.2. Tribunal de Contas Europeu.....                                             | 19  |
| CAPÍTULO II – O CONTROLO FINANCEIRO PARLAMENTAR DO ESTADO .....                      | 20  |
| 2.1. Conceito de finanças públicas .....                                             | 20  |
| 2.2. Conceito dinheiros públicos .....                                               | 21  |
| 2.3. O controlo político da Assembleia da República .....                            | 21  |
| 2.3.1. Instrumentos de controlo político da Assembleia da República .....            | 24  |
| 2.4. Unidade Técnica de Controlo Orçamental .....                                    | 31  |
| CAPÍTULO III – O CONTROLO FINANCEIRO PARLAMENTAR – QUADRO TEÓRICO<br>COMPARADO ..... | 33  |
| 3.1. Alemanha .....                                                                  | 33  |
| 3.2. França .....                                                                    | 34  |
| 3.3. Reino Unido .....                                                               | 34  |
| 3.4. Estados Unidos da América .....                                                 | 35  |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| CAPÍTULO IV – CONCLUSÃO .....    | 36 |
| FONTES .....                     | 37 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... | 37 |

## **Índice de Quadros**

|                 |    |
|-----------------|----|
| Quadro I.....   | 25 |
| Quadro II.....  | 27 |
| Quadro III..... | 31 |

## **Glossário de siglas**

CRP – Constituição da República Portuguesa

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental

## INTRODUÇÃO

Nos regimes democráticos é basilar o controlo em geral e o controlo do poder, estabelecendo o seu suporte no comprometimento político de quem governa. Todos os regimes democráticos para subsistirem têm de possuir competência, responsabilização e clareza, onde o Parlamento é quem possui a responsabilidade fundamental nesta matéria. O Parlamento, a partir do seu papel de supervisão, encarrega o Governo, em prol dos cidadãos, garantindo o equilíbrio e a eficiência da atividade e política do Governo relativamente às carências das pessoas, onde o controlo parlamentar é fundamental para inspecionar as exorbitâncias do mesmo.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) determina que o Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunais, isto é, os órgãos de soberania, têm de observar a interdependência e separação entre si, (artigo 110.º da CRP e artigo 111.º da CRP). Neste contexto de harmonia entre os diversos órgãos de soberania, compete à Assembleia da República uma função fundamental, tendo em conta que é o único órgão que retrata as diversas disposições políticas da “sociedade que emana e, ainda, por força das suas competências de fiscalização.” (Vargas & Ferreira, 2019, p. 205).

O Deputado é a imagem crucial na atividade parlamentar, “para afirmar o Parlamento como sede da democracia, defendendo e confirmando a sua dignidade como órgão soberano e expressão da vontade coletiva de um Povo.” (Amaral F. , 2002, p. 27). No artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa, determina os poderes que os Deputados detêm, sendo vistos com uma alta relevância, no respeitante aos poderes de apresentar projetos de lei e de revisão constitucional, participar, intervir nos debates parlamentares, fazer perguntas ao Governo, obter e requerer informações do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública. Os poderes de requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito e, os consignados no Regimento da Assembleia da República, (artigo 156.º da CRP).

A Assembleia da República possui várias funções, onde se realçam as seguintes: função legislativa; função de fiscalização e controlo; função de criação e eletiva de órgãos estipulados; “função autorizante e função de representação”, (Colaço, 2008, p. 57). No que diz respeito à função de fiscalização e controlo, é executada pela Assembleia da República mediante dos poderes que os grupos parlamentares possuem, mais concretamente o “direito de interpelação ao Governo, e através dos poderes detidos pelos próprios Deputados, como o direito de fazer perguntas ao Governo, por escrito (requerimento) ou oralmente.” (Colaço, 2008).

Este trabalho tem por objetivo estudar uma das dimensões de controlo da Assembleia República, que incide sobre a fiscalização da atividade financeira do Estado desde 2002 até 2019. O controlo parlamentar das finanças públicas é um instrumento fundamental e relevante de garantia da aplicação dos dinheiros públicos, para além de se expor como um órgão que representa a população, (Gameiro A. R., 2004).

Com base na análise das problemáticas sobre o tema, surge as seguintes perguntas de investigação:

- Cumpre a Assembleia da República a função de controlo financeiro público segundo o artigo 162.º da Constituição da República Portuguesa?
- Se sim, com que intensidade, materialidade e resultados após a instalação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental?
- O controlo da Assembleia da República é realmente executado pelo Parlamento?
- Como é que esse controlo tem, ou não, influência na gestão dos dinheiros públicos realizada pela Administração Pública?

A metodologia seguida nesta investigação é qualitativa e contempla as seguintes técnicas de recolha de informação, análise documental (análise de conteúdo) e análise estatística sobre matérias relacionadas com o tema de controlo político da Assembleia da República.

## **CAPÍTULO I – ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **1.1.Estado**

O Estado é uma pessoa coletiva, composto por “um povo fixo num determinado território que nele institui, por autoridade própria, um poder político relativamente autónomo.” (Sousa & Galvão, 1994, p. 24). Estas três componentes, território, povo e poder político, constituem a noção de Estado, (Sousa & Galvão, 1994). O Governo é o órgão máximo do Estado, que segue objetivos de interesse público, que se encontram explícitos na Constituição da República Portuguesa, de um modo geral, e mais pormenorizado nas Leis, programas e políticas do Governo, (Ferraz, 2016).

Desde o último trimestre do século XIX até aos dias de hoje, o Estado iniciou-se com uma revolução, Estado Liberal e, posteriormente, ocorre uma contrarrevolução, do Estado Providência para o Estado pós-social, no tocante ao alargamento das ações e encargos elementares do Estado, (Moreno, O Sistema Nacional de Controlo Financeiro- Subsídios para a sua apreensão crítica, 1997).

A Administração Pública surge no cenário da estabilização do Estado Moderno consequência do procedimento da rutura das ligações feudais e do advento do Estado Absoluto. Com o surgimento do Estado Moderno, o Estado tem como fundamento critérios racionais que vão conduzindo para a Democracia onde os fatores biológicos são desvalorizados devido à afetação do Direito, uma vez que, este último desconsidera as religiões, o poder, as culturas, etnias, o género, a riqueza, viabilizando a assunção possível “ao poder de todos”, ignorando a sua classe e origem, (Ferraz, 2016, p. 8). Desta forma, existem as condições necessárias para se verificar uma alteração na relação entre os grupos, indivíduos e nações, isto é, uma mudança de paradigma, formando “modelos de Estado (Estado Providência ou Estado Regulador)” diferentes dos que persistiram até então, (Ferraz, 2016, p. 8).

O mercado, quando vigorava o Estado Liberal, mesmo com a normalização do Estado, deveria preocupar-se em satisfazer a maioria das carências sociais, conforme protegido e apoiado por submodelos não tão extremistas. Por outro lado, no Estado Providência, o Estado possuía uma função essencial na satisfação de algumas carências sociais. Este modelo de Estado foi estimulado através do progresso e evolução dos direitos dos cidadãos, que com o tempo foram evoluindo chegando ao sistema que tinha como fundamento a criação equitativa de Segurança Social, qualquer que seja a situação laboral do cidadão, (Ferraz, 2016). O referido modelo tem como base, fundamentos racionais que vieram ao de cima com o desenvolvimento

histórico que se verificou em pós-revoluções e deu origem ao Estado Providência. Desta forma, o Estado Providência caracteriza-se por um conjunto de elementos que são iguais nos demais países da União Europeia, tais como, o fato de se formarem através de Estados de direito, com democracias parlamentares, (Correia, 2011). Assim, é uma forma de organização económica e política que posiciona o Estado como agente protetor e defensor social, assim sendo, o Estado tem de ser o agente normativo e regulamentador da saúde e vida social, tendo em vista garantir proteção social e serviços públicos a todo o povo, (Correia, 2011). Ao longo do tempo, o Estado-Providência vai sintetizando a sociedade e acrescenta aos seus cargos, interdependência e regulação sistémica, conseguindo, assim, cada vez mais poder de seleção e orientação, uma vez que, quanto mais os seus atos são centralizados mais o Estado é o protagonista da atualização das relações sociais, (Mozzicafreddo, Estado-Providência e Cidadania em Portugal, 2000).

O desenvolvimento do Estado levou a que as suas tradicionais tarefas evoluíssem possibilitando o lugar a outras funções que anteriormente não estavam ao seu alcance, (Ferraz, 2016). O Estado português, com o objetivo de efetivar o interesse público, detém a função política, a função administrativa, a função legislativa e a função jurisdicional, conforme definido na Constituição da República Portuguesa. O Estado reúne todas estas funções, no entanto, estão separadas por poderes distintos, conforme o artigo 111.º da Constituição da República Portuguesa, estabelecendo a interdependência operacional e a separação de poderes. A Constituição da República Portuguesa determina distintamente as funções do Estado, porém, o mesmo não se verifica relativamente à quantidade e qualidade de tais funções, que tem diversificado ao longo dos anos consoante o desenvolvimento dos modelos existentes, (Ferraz, 2016).

### 1.2.Administração Pública

A palavra administrar provém das “expressões latinas *ad ministrare* (servir) e *ad manus trahere* (manejar), administrar seria agir ao serviço de determinados fins e com vista a realizar certos resultados.” (Caupers, 1996, p. 33). Administrar consiste numa atividade que se realiza na conjunção dos meios financeiros, humanos e materiais desempenhados num contexto de uma organização, é uma atividade humana que se executa através da prossecução de determinados objetivos por meio da operacionalidade da organização, (Caupers, 1996).

O artigo 266.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa refere que “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses

legalmente protegidos dos cidadãos.” O n.º 2 do mesmo artigo afirma que “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.” A Administração Pública é constituída por um conjunto de pessoas jurídicas, agentes públicos, contratados, órgãos públicos e entidades, que detêm um objetivo último de concretizar a função administrativa do Estado, nomeadamente, gerir, controlar, coordenar, organizar e planear. Assim sendo, a Administração Pública tem de cumprir os fins do Governo, com o propósito de alcançar o bem comum.

Subsistem dois principais sentidos que se pode empregar na expressão Administração Pública, o conceito da mesma pode ser compreendido em sentido orgânico ou subjetivo, quando aludimos à Administração Pública enquanto sistema de serviços, agentes e órgãos do Estado, assim como, outras entidades privadas e públicas, que garantem a satisfação das necessidades coletivas de bem-estar, cultural e segurança; ou em sentido material ou formal, quando se refere à forma de atuar que define a Administração Pública num determinado modelo de sistema de administração, (Amaral D. F., 2015).

A Administração Pública em sentido orgânico corresponde ao conjunto de entidades e serviços públicos incumbidos de realizar as atividades administrativas. A principal entidade pública que integra a Administração Pública é o Estado, assumido numa aceção jurídico-administrativa, segue-se outras entidades públicas, associativas, territoriais e institucionais, (Caupers, 1996). Segundo Caupers, 1996, as entidades públicas associativas, tais como, associações públicas, juntamente com as territoriais, autarquias locais, compõem a administração autónoma, por outro lado, as entidades públicas institucionais, tais como, empresas e institutos públicos, constituem, conjuntamente com os serviços do Estado, a administração estadual, instrumental e direta. As demais organizações referidas detêm de personalidade jurídica coletiva pública, no entanto, também integram a Administração Pública entidades públicas que detêm personalidade jurídica de direito privado.

Por outro lado, a Administração Pública em sentido funcional ou material representa o conjunto de operações e atividades, executadas por agentes, órgãos e serviços do Estado e outras entidades publicas, mais concretamente de execução das decisões legislativas e políticas excluindo as que se encontram num plano jurisdicional, com o objetivo de assegurar as demais tarefas definidas, (Caupers, 1996). Deste modo, a definição de Administração Pública em sentido material ou funcional consiste na atividade administrativa pública, onde o conjunto de

ações passa por garantir a satisfação das necessidades coletivas de bem-estar, segurança e cultura, em nome da coletividade.

#### 1.2.1. Modelos de Administração Pública

A grande reforma administrativa em Portugal verificou-se em 1935 e focou-se principalmente em questões de pessoal, (Araújo, 2004). Nos anos seguintes, houve tentativas de reforma administrativa que não tiveram sucesso, em grande parte devido à resistência pela mudança que persistia. A partir do 25 de abril de 1974, com o retorno do regime democrático passou a ocorrer maiores alterações na reforma, a chegada da democracia surgiu uma grande alavanca reformadora, porém foi impedida pelas carências de desenvolvimento económico, de democratização do país e das reformas sociais e económicas, (Araújo, 2004). Através da implementação de políticas sociais, principalmente de saúde, educação e Segurança Social, vieram tentar contrariar o “atraso no desenvolvimento económico e social existente no país.” (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020, p. 199). A partir da década de oitenta começou-se a observar sucessivos avanços no movimento de reforma.

O autor Araújo, 2004, defende que foi meados da década de oitenta que se assume o significado de Administração Pública e do modelo de Estado ideal, que se pretendia para Portugal e, verificou-se uma inflação na estratégia de reforma que, por sua vez, proporcionou uma mudança de paradigma da Administração Pública. Esta mudança, colocou os cidadãos no centro da reforma, ou seja, melhorou a relação entre os cidadãos e a Administração, procurou reduzir os custos das obrigações administrativas e melhorar a formação dos funcionários públicos.

Embora não se verifique um consenso na literatura são, de modo geral, assinalados quatro momentos de evolução dos modelos de administração pública, a entender, (Ferraz, 2016):

1. O primeiro estágio, integrante ao Estado minimalista, orientado pela ação minimalista do Estado, porém não implica ausência de atuação;
2. O segundo momento, iniciou-se no século 20, onde o Estado assumiu uma função essencial no fornecimento de determinados serviços públicos fundamentais, tendo em consideração que, nesta fase persistia desigualdades nas ligações entre o setor privado e o Governo;
3. A terceira fase consiste na evolução do *Welfare State*, onde o Estado regressa a ter uma função elementar no provimento das tarefas públicas;

4. O quarto estágio assenta no Estado pluralista, que teve origem nas censuras ao *Welfare State*, que ocorreram no Reino Unido. No término do século 20, as carências sociais foram sentidas de modo mais particular, uma vez que, já eram asseguradas algumas necessidades coletivas;
5. A quinta fase corresponde aos modelos pós-gestionários, *New Public Pervice*, *Governance* e *neo-Weberianismo*.

#### 1.2.2. *New Public Management*

O *New Public Management* consistiu num dos desenvolvimentos internacionais com maior destaque na Administração Pública. Refere um conjunto de preceitos administrativos semelhantes entre si, que controlaram, no final dos anos 70 do século passado, as reformas burocráticas em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), (Hood, 1991).

O modelo do *New Public Management* veio substituir a antiga Administração Pública, que surgiu nos finais do século XIX e inícios do século XX, onde o papel do Estado se focava apenas na prestação de serviços direta, estabelecia um papel reduzido aos funcionários da administração na determinação de políticas públicas, onde estavam somente incumbidos pela sua execução e, por isso, a administração mantinha-se uma estrutura fechada e hierarquizada à interação dos cidadãos, que têm como objetivo aumentar a racionalidade e a eficiência, (Barrias, 2013). Deste modo, com o intuito de superar as insuficiências da antiga Administração Pública, surge um novo modelo de Administração Pública, o *New Public Management*.

Este modelo do *New Public Management* é associado a um conceito que tem como objetivo assinalar todas as alterações no setor público, nos países desenvolvidos, iniciadas nas últimas décadas, (Carvalho, 2009). Em conformidade com Hood (1991), “A sua utilidade reside na sua conveniência enquanto pequena designação para um conjunto de reformas administrativas semelhantes que dominaram a agenda de reforma burocrática em muitos dos países que constituem o grupo da OCDE desde os anos 70.” (Hood, 1991, p. 3). Para o autor Hood (1991), o surgimento do *New Public Management* encontra-se associado a quatro vertentes administrativas:

1. Esforços em diminuir ou modificar o grupo de governo relativamente ao pessoal e aos gastos;

2. A alteração com o objetivo de obter isenção, independência e afastada das instituições do governo mais importantes, com destaque na colaboração e na prestação de serviços;
3. O progresso de automação, especialmente em tecnologia da informação, na distribuição de serviços e na produção;
4. O progresso de um programa com mais inferência, isto é, que enfatize assuntos gerais de desenho de políticas, estilos de decisão, gestão pública e colaboração intergovernamental, para além, dos hábitos particulares que cada país possui na Administração Pública.

Na perspectiva dos autores Moore , Stewart , & Hudock (1994), determinam que a característica do *New Public Management* é a tentativa de estimular ou inserir princípios e incentivos de performance que se encontram num ambiente de mercado dentro das áreas do serviço público que não estão privatizadas. Hood (1991), caracteriza esta nova abordagem de gestão pública através de sete componentes:

1. Acolhimento, no setor público, da gestão empresarial com o objetivo de promover aos gestores de topo das organizações uma prestação mais visível e ativa e, assim mais liberdade para gerir, resumidamente, consiste em mais profissionalismo da gestão no que toca as instituições públicas;
2. Estabelecimento de normas e medidas de desempenho com intuítos mensuráveis, definindo metas, objetivos e indicadores de sucesso;
3. Maior destaque no controlo de resultados, realçando o foco que deve existir nos resultados e não nos meios, alocando recursos e recompensas referentes ao desempenho;
4. Desagregação de unidades no setor público, modificando grandes estruturas em unidades mais pequenas, assim como, uma descentralização da gestão;
5. Inserção de maior concorrência no setor público, através de novos contratos e concursos públicos, isto é, uma propensão para ampliar a competição;
6. Destaque nas normas e práticas de gestão do setor privado, introduzindo-as no setor público, tendo como objetivo uma maior flexibilidade na contratação e nas recompensas;
7. Foco numa maior disciplina e moderação na aplicação dos recursos, procurando uma redução nos custos diretos.

Segundo Barrias (2013), as reformas manageriais levaram os Estados a novos dilemas e cuidados. O crescimento do *Welfare State* e o seguimento das tarefas sociais do Estado, que correspondem a traços da época, que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, foram permutadas pela responsabilidade em reduzir a função do Estado, através da translação para entes privados e para o mercado da atividade de serviços públicos, e através da inserção de critérios de eficiência e economia na gestão dos recursos públicos, (Barrias, 2013).

A transferência de funções desempenha um resultado direto de diminuição do tamanho do setor público, que assenta na ideia de que a gestão do setor privado é superior à do setor público. O principal pressuposto do *New Public Management* diz respeito ao facto de que tudo o que é público tem menos eficiência e é mais caro do que se fosse gerado pelo setor privado, por outro lado, a nova realidade da gestão pública teve mais uma característica que corresponde à mudança do sistema institucional, no que diz respeito ao fornecimento de serviços, que assenta na compreensão de que os serviços públicos são ineficientes, (Barrias, 2013). Assim, a prestação de serviços públicos em vez de ser o fornecimento direto de serviços, passa a ser o fornecimento de serviço com mais eficiência, e sempre que seja exequível o estabelecimento de ferramentas para o serviço ser executado nas organizações privadas, visto que, anteriormente era efetuado pela esfera estatal, (Barrias, 2013).

No *New Public Management* passou a existir contratos e missões, estas últimas são concedidas a estruturas flexíveis e descentralizadas, por exemplo, institutos e agências públicas, que objetam pelos fins, e possuem autonomia para realizar a missão da maneira mais adequada possível, (Barrias, 2013). Na opinião de Alonso, Clifton, & Fuentes (2011), os criadores do *New Public Management* depositam bastante importância a estratégias para minimizar e reduzir o tamanho, isto é, o seu objetivo consiste no facto de o Governo ser menor. É importante realçar que um dos principais estimuladores do *New Public Management* corresponde em melhorar a medição e, por conseguinte, a avaliação da performance do setor público, (Alonso, Clifton, & Fuentes, 2011).

Um dos fundamentos do *New Public Management* consiste em abandonar os modos de organização sustentados na estrutura hierárquica e adotar modos de organização tendo por base o mercado, (Carvalho, 2009). A inserção de instrumentos de mercado no setor público é vista como a melhor solução para restringir os custos e incrementar a eficiência, bem como, a melhor forma de originar uma realocação dos recursos e, por conseguinte, incrementar o bem-estar da sociedade, (Carvalho, 2009). O ingresso do mercado é também uma questão política, visto que,

possibilita o afastamento dos políticos no que concerne aos resultados organizacionais, (Carvalho, 2009). Este mecanismo é um instrumento de coordenação política, social e organizacional, (Carvalho, 2009).

O fundamento do *New Public Management*, possuiu um foco na eficiência, na eficácia, na poupança do governo e na orientação para o cliente, e olhou para a descentralização como uma ação fundamental para os seus mecanismos com o objetivo do Governo se tornar mais eficaz e eficiente, (Alonso, Clifton, & Fuentes, 2011). O conceito de descentralização surge devido às demais alterações de gestão (Carvalho, 2009), e consiste num método ou reforma onde várias políticas públicas transpassam responsabilidade, autoridade, recursos de um nível mais elevado para um mais baixo de Governo, (Alonso, Clifton, & Fuentes, 2011).

### 1.2.3. *New Public Service*

Os criadores do modelo do *New Public Service* foram Denhardt & Denhardt, que investigaram as críticas à Administração Pública Clássica e ao *New Public Management* e, baseando-se nelas criaram um modelo que tivesse os fundamentos positivos e deixasse de lado os negativos, promovendo uma função ativa dos cidadãos no processo na sua globalidade e a descentralização (Denhardt & Denhardt, 2000). O modelo do *New Public Service* sugere que os clientes passem a ser considerados como cidadãos, ficando encarregues de participar no sistema governativo, ou seja, tomarem atitudes e comportamentos cívicos ativos, (Ferraz, 2016). Os autores Denhardt e Denhardt (2007) iniciaram por estudar quatro vertentes inseridas na sociedade que possibilitaram a adoção de um novo modelo centrado no cidadão: na primeira vertente executam uma análise da existência da cidadania democrática; na segunda vertente mencionam os modelos de comunidade e sociedade civil, referindo a forma como a sociedade se constituiu seguindo princípios de mercado; na terceira vertente fazem referência à organização humanitária e à *New Public Management*, focando na transição de uma gestão burocrática para uma mais próxima, a *New Public Management*, centrada em alcançar o interesse público e redefinir a motivação para as atividades dos setores públicos; na quarta vertente do novo modelo, os autores referem que o estudo da administração pública deveria fazer-se através do positivismo como uma ciência social analisando o comportamento humano.

Os autores Denhardt e Denhardt (2007), referem sete fundamentos que deveriam ser seguidos neste novo modelo, o modelo do *New Public Service*, (Denhardt & Denhardt, 2007):

1. Servir os cidadãos e não os clientes;
2. Prosseguimento do interesse público;

3. Valorizar a cidadania em vez do empreendedorismo;
4. Pensamento estratégico e agir democraticamente;
5. Reconhecer que a *accountability* não é simples;
6. Servir em vez de dirigir;
7. Valorizar as pessoas e não somente a produtividade.

De acordo com os princípios do modelo do *New Public Service*, a forma de atuação da Administração Pública passa a ter um papel de cooperação no processo de tomada de decisão, deixando de dirigir e de abordar os cidadãos uma lógica fria de mercado, passando a tratá-los como colaboradores na tomada de decisão dos vários setores, valorizando os seus deveres, mas também os seus direitos, (Pires, 2014).

Desta forma, demarcasse um paradigma onde se assume os utilizadores da Administração Pública como cidadãos e não como clientes de serviços, tornando-se necessário integrá-los no processo de tomada de decisão de políticas públicas, (Pires, 2014). Uma política executada por uma agência ficará diferente de uma que seja elaborada em cooperação com várias entidades civis, públicas e privadas. Assim surge a Governança, que requer a gestão e cooperação de várias organizações, onde a prestação de serviços não é apenas executada pelo Governo, mas também com o contributo do terceiro setor e do setor privado, assim como, dos cidadãos de forma coletiva ou individual, (Ferraz, 2016).

Segundo Gomes (2003), consiste em elaborar uma forma de governação que possibilite que o mercado actue e proporcione a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Assim, o Estado passa a ter uma capacidade inferior de determinar a elaboração de políticas, no ponto de vista formal, podendo, assim, estar mais atento à implementação de políticas. Enquanto reforma administrativa o modelo da Governança segue as linhas de utilização do *New Public Service* e da alteração de paradigma e da caracterização entre o cliente (*New Public Management*) e o cidadão (*New Public Service*), (Pires, 2014).

Embora a Governança pretenda modificar as ligações entre a comunidade e o Estado, onde este último mantém-se como o “centro do poder”, (Pires, 2014). Em conformidade com Gomes (2003), este novo modelo presume um governo mais consciente em relação às fronteiras do seu meio de execução e que consiga laborar “com eficácia no âmbito dos parâmetros estabelecidos.” (Gomes, A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade, 2003, p. 390).

### 1.3.O controlo financeiro em geral

A evolução do controlo da atividade financeira pública emergiu de uma mera análise formal referente à regularidade e legalidade dos contratos e das práticas que geram despesas e receitas, para que exista um controlo total da gestão financeira, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000). Posteriormente, passou a abranger a gestão financeira do setor público na sua globalidade, e, atualmente, o controlo da atividade financeira destina-se a avaliar as ações, as organizações, as políticas e os programas, de um método científico, com o auxílio das ciências sociais.

O sistema de controlo é essencial, qualquer atividade de gestão para operar necessita de controlo, visto que, para um bom desempenho da gestão é necessário haver um bom sistema de controlo, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020).

#### 1.3.1. Conceito e dimensões do controlo

O termo controlo é de origem francesa, advém da palavra “*contrôle*” e, na língua portuguesa, possui como sinónimos os conceitos de “orientação”, “registo”, “verificação”, “fiscalização”, “revisão”, “inspeção”, (Fontes, 2008). Na visão de Franco, 1993, a palavra controlo significa “originariamente um segundo registo (ou verificação) organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das ações destinadas a confrontar uma ação principal (controlada) com os seus objetivos ou metas e com os princípios e regras a que deve obedecer.” (Franco A. L., 1993, p. 16). No entanto, quando nos referimos a conceitos técnico-jurídicos, os sinónimos referidos não detêm a mesma dimensão, (Fontes, 2008). Ao mesmo tempo Tavares J. (1996), considerando os vários objetivos ou relevâncias, apresenta o sistema nacional de controlo como uma ligação coesa das demais componentes que o integram, não obstante as atribuições e a essência particular de cada componente que compõem o sistema.

O conceito de controlo é complexo, não determina um significado claro e pode possuir inúmeras temáticas, porém, pode revelar proporções instrumentais no que toca à sua noção base, assim como, proporções jurídicas, (Fontes, 2008). Relativamente a termos jurídicos, a noção desta palavra exige e determina uma intransigente precisão, tendo em conta que, acarreta uma grande variedade de significados, (Fontes, 2008). De acordo com Tavares, 1998, para que exista eficácia é necessário, que todas as atividades de gestão, possuam um sistema de controlo bom e adequado, visto que, é possível afirmar que os sistemas de controlo e de gestão são inseparáveis. Esta conceção é correta para domínios da gestão privada e pública, (Tavares J. F., 1998).

Em conformidade com Moreno (2000), existe duas dimensões de controlo, o controlo interno e o controlo externo, que representam realidades diferentes, tanto a nível formal como a nível substancial. O controlo interno depende do governo, encontra-se incorporado nas estruturas dirigentes e de organização, e opera dentro do setor público, mais concretamente na gestão financeira, isto é, encontra-se introduzido no papel administrativo e executivo do Estado, na subordinação superior do Governo e, desta forma, pode ser empregue e avaliado pelo controlo externo, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000).

O controlo interno consiste numa dimensão de controlo financeiro que se encontra estruturada e opera na estrutura interior da instituição a ser controlada. Por norma, esta dimensão de controlo encontra-se afeta aos órgãos da entidade que pertence a instituição controlada. De forma a existir um controlo interno eficiente da atividade financeira do Estado é imprescindível verificar-se uma boa gestão, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020).

Relativamente ao controlo externo este é independente dos titulares e órgãos do Estado, assim como, das demais estruturas de direção e organização do mesmo, porém, também se encontra e opera fora dos demais níveis da gestão financeira do setor público, e possui poderes sobre a mesma, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000). Esta dimensão de controlo tem o direito de avaliar a credibilidade do controlo interno, tem permissão para operar com o auxílio da atividade material e serve a população, no sentido de defender e assegurar que os dinheiros públicos são usados devidamente.

O controlo externo materializa um papel autónomo do Estado democrático e moderno, devido às várias particularidades próprias que apresenta, às necessidades imprescindíveis dos cidadãos e da sociedade a que atende, e à autonomia e independência total que demonstra relativamente à gestão financeira pública. Esta dimensão de controlo integra o núcleo central e trabalha como impulsor, motor, do sistema nacional de controlo financeiro público, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000). Deste modo, é possível afirmar que o controlo interno corresponde ao procedimento técnico que atende às carências da gestão financeira pública da atualidade e, o controlo externo constitui a solução que o Estado concede aos cidadãos, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000).

### 1.3.2. Sistema de controlo interno

Todos os órgãos gestores têm o dever de utilizar ininterruptamente as componentes alusivas à maneira como as respetivas instituições funcionam, no que concerne aos dados económicos, da eficiência, da legalidade e da eficácia, (Tavares J. F., 1998). O referido controlo, relacionado com a gestão, deve ser executado por serviços e órgãos de fiscalização providos de independência técnica, incorporados no sistema interno da respetiva organização, instituição ou entidade, (Tavares J. F., 1998).

O sistema de controlo interno da administração financeira do Estado encontra-se instituído no Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, incorpora os seguintes domínios: económico, patrimonial, orçamental e financeiro e tem como objetivo garantir que o controlo da Administração Pública seja articulado e coerente. Este diploma determina quais os princípios imprescindíveis que dirigem a atividade do sistema de controlo interno e estrutura-o em três níveis, (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho):

- Primeiro nível ou controlo operacional é composto por serviços ou órgãos de auditoria, inspeção e fiscalização da unidade respetiva e possuem a função de informar, acompanhar e verificar as resoluções dos órgãos de gestão das unidades de execução das ações;
- Segundo nível ou controlo setorial é executado pelos órgãos regionais e setoriais do controlo interno, que possuem a função de avaliar o controlo operacional;
- Terceiro nível, alto nível, ou controlo estratégico elabora determinadas metas em instrumentos provisionais, tais como, o Programa de Governo, Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado e concentra-se, principalmente, na avaliação do controlo operacional. Relativamente aos outros níveis de sistema de controlo interno, o terceiro nível situa-se na direção horizontal em referência à administração financeira do Estado, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020).

De acordo com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho, todas as componentes destes órgãos necessitam de se harmonizar, com o intuito do sistema nacional de controlo interno tenha um desempenho coeso e que seja baseado na complementaridade, importância e suficiência. Esta dimensão de controlo é executada por serviços ou órgãos que, de um modo geral, encontram-se dentro da instituição, entidade ou organismo, a ser controlada, com o intuito de colaborar com a execução das missões e objetivos da instituição em causa, assim como, para o seu bom desempenho. Relativamente aos órgãos que executam o controlo interno, salienta-se

os Auditores Jurídicos dos Ministérios, as Inspeções-Gerais e os Gabinetes, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020).

Em Portugal, o controlo interno, na administração central, encontra-se subordinado ao Governo e incorpora a configuração orgânica dos serviços e organizações subordinadas de modo hierárquico aos demais ministérios, colaborando com o Governo e os ministros com o objetivo de executar da melhor “as provisões continuadas do Orçamento do Estado e de uma maneira geral a condução da gestão financeira global de cada ministério.” (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020, p. 217).

### 1.3.3. Sistema de controlo externo

A Administração Pública tem se deparado com várias necessidades e exigências, principalmente, relativas à precisão da gestão do dinheiro público e dos bens, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020). Existem organizações que além de efetuarem o seu próprio sistema de controlo interno, podem, de acordo com a Lei, ser sujeitos a uma fiscalização por serviços e órgãos externos, porém, têm de se encontrar dentro de uma entidade mais vasta, o que nesta situação corresponde à Administração Pública, (Tavares J. F., 1998).

Ao longo do tempo, a maior parte dos Estados sentiu necessidade de gerar um órgão de controlo financeiro independente e externo, em relação às organizações sujeitas à fiscalização. A independência deste órgão de controlo financeiro externo, não é apenas uma independência técnica, que o órgão de controlo financeiro interno possui, ou deve possuir, em todos os níveis, mas sim uma independência mais vasta, retratada no poder de estabelecer a estratégia de atuação, não existindo hipótese de intervenções de outros órgãos (o que no caso dos órgãos de controlo financeiro interno da Administração Pública não se verifica, uma vez que, o poder referido está ao encargo dos órgãos políticos ou de gestão) e no regime de independência de quem pratica tal controlo, (Tavares J. F., 1998).

Esta característica que os órgãos congêneres e os Tribunais de Contas possuem é um elemento imprescindível comparando com os demais órgãos de controlo. Apesar dos órgãos de controlo financeiro externo subsistirem em vários regimes políticos, tendo por objetivo garantir a legalidade instituída. Quando nos focamos nos regimes democráticos que traduzem toda a plenitude existente, tendo por objetivo fulcral informar os seus representantes no Parlamento e os cidadãos da forma como são geridos os recursos patrimoniais e financeiros públicos, em várias condições. De outro ponto de vista, e tendo em consideração as recomendações e observações efetuadas, este controlo externo também retrata uma cooperação para a harmonia

e coerência da atividade financeira, desta forma, demonstra-se a relevância de um órgão externo de controlo financeiro, (Tavares J. F., 1998).

O controlo externo é marcado por uma autónoma refletida na competência de estabelecer o seu plano de atividades, um autogoverno, uma posição exclusiva e sem a eventualidade de intervenções de outros órgãos, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020). Em Portugal, existem três entidades responsáveis pelo controlo financeiro externo, tais como, o Tribunal de Contas Português (vocado para o controlo jurisdicional e técnico), a Assembleia da República (vocado para o controlo político) e o Tribunal de Contas Europeu.

#### 1.3.3.1. Tribunal de Contas Português

De acordo com o artigo 202.º, 209.º e 110.º da CRP, o Tribunal de Contas detém poder judicial, constitui uma das categorias de Tribunais, e é um órgão de soberania, que tem como competências gerir a justiça e executar funções jurisdicionais em nome da população. O Tribunal de Contas deve cumprir, respeitar os princípios de independência; apreciação da inconstitucionalidade; fundamentar as suas decisões; prevalência e obrigatoriedade das decisões dos tribunais; o princípio da publicidade, (artigos 203.º a 206.º da CRP). Este órgão de controlo financeiro externo é independente da gestão financeira pública e das demais estruturas, incluindo o Governo.

O Tribunal de Contas consiste num órgão autónomo do Estado, que, relativamente ao sistema nacional de controlo, desempenha o cargo de órgão máximo de controlo externo, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020). No artigo 214.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa encontra-se consagrado que o Tribunal de Contas “é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”. A Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (atualização à Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) e a Constituição da República Portuguesa, em matéria de independência, definem como garantias o autogoverno (artigo 7.º, n.º 2 da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro); a inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juizes (artigo 7.º n.º 2 da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e artigo 216.º da CRP); a sujeição dos juizes à lei (artigo 7.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e artigo 203.º da CRP). Através deste quadro de aptidões estabelecidos na Lei e na Constituição da República Portuguesa é possível expor que as competências do Tribunal de Contas correspondem ao poder jurisdicional e ao poder de controlo financeiro, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020).

O Tribunal de Contas é um dos órgãos de controlo financeiro externo, tem poderes e jurisdição referentes ao controlo financeiro tanto a nível nacional como no estrangeiro e representa o garante da eficiência, da eficácia e da qualidade de gestão (artigo 1.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro). Este órgão inspeciona a normalidade e a legalidade das despesas e receitas públicas e avalia a eficácia, a economia e a eficiência da gestão financeira pública e, ainda detém poderes para aferir o controlo interno e executar qualquer género de auditorias.

O Tribunal de Contas executa o controlo a qualquer instante no decorrer da atividade, e estrutura-se em três secções especializadas, tais como (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000):

- 1ª secção: designada a executar a fiscalização prévia, que se materializa no ato jurisdicional, o visto;
- 2ª secção: designada a executar a fiscalização sucessiva e fiscalização concomitante de verificação;
- 3ª secção: designada a executar a função jurisdicional, procedendo ao julgamento das ações de execução de multas e responsabilidades financeiras;
- Quando se trata de assuntos mais relevantes opera em plenário geral.

O Tribunal de Contas é constituído pelo Presidente, e dezoito juízes, dois deles encontram-se nas Secções Regionais da Madeira e dos Açores (artigo 14.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro). Segundo o artigo 209.º n.º 1 alínea c) da Constituição da República Portuguesa, o Tribunal de Contas também faz parte das categorias de Tribunais, e é um órgão constitucional e colegial. O artigo 110.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa o Tribunal de Contas, como tribunal, consiste num órgão de soberania, enquadrado nos princípios gerais adotados para os tribunais que se encontram estipulados nos artigos 202.º e seguintes da Constituição, tais como:

- Artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa, direito à coadjuvação das outras autoridades;
- Artigo 203.º da Constituição da República Portuguesa, princípio da independência e da exclusiva sujeição à lei;
- Artigo 205.º da Constituição da República Portuguesa, princípios da fundamentação, da obrigatoriedade e da prevalência das decisões sobre as de quaisquer outras autoridades;

- Artigo 206.º da Constituição da República Portuguesa, princípio da publicidade.

Os princípios referidos também constam na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, validada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (artigos 7.º a 12.º), onde estão, igualmente, consagradas como certezas da sua independência, a inamovibilidade, o autogoverno e a irresponsabilidade dos seus juízes e a particular sujeição dos mesmos à Lei, tal como disposto no artigo 216.º da Constituição da República Portuguesa.

De acordo com o artigo 24.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, os juízes do Tribunal de Contas têm direitos, tratamento, categoria e outras prerrogativas semelhantes aos dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça, sendo o Tribunal autónomo e único na sua ordem, assim como, o Tribunal Constitucional, e o inverso da ordem dos tribunais fiscais e administrativos e dos tribunais judiciais (artigo 209.º, n.º 1 alínea c) da CRP, e artigos 1.º a 4.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro). O Tribunal de Contas consiste num tribunal diferente, uma vez que, é um tribunal financeiro bastante distinto das outras categorias de tribunais, relativamente aos seguintes aspetos, (Tavares J. F., 1998):

- Ao seu funcionamento e organização, visto que, é sustentado por uma estrutura técnica com bastantes formações diversificadas;
- À sua competência, uma vez que, a função jurisdicional é apenas uma das funções que executa;
- À forma de delegação e demissão do seu Presidente, tendo em conta que é o único tribunal em que o Presidente é delegado e demitido pelo Presidente da República, através de proposta por parte do Governo (artigo 133.º, alínea m) e artigo 214.º n.º 2 da CRP e artigo 16.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro);
- À área e forma de como recruta os juízes conselheiros (artigo 19.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

Segundo o artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, no domínio do sistema de controlo financeiro nacional, o Tribunal de Contas, é o órgão supremo de fiscalização, posto isto, os serviços de inspeção e controlo da Administração Pública, têm o dever de: comunicar ao Tribunal “os seus programas anuais e plurianuais de atividades e respetivos relatórios de atividades”, (artigo 12.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro); enviar os “relatórios das suas ações sempre que contenham matéria de interesse para a atividade do Tribunal”, (artigo 12.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

Como referido, o Tribunal de Contas é um órgão constitucional do Estado e um órgão de soberania, autónomo e independente, não se encontra dentro da Administração Pública, isto é, é um órgão externo da mesma, (Tavares J. F., 1998). O Tribunal de Contas tem competências de “apreciar a legalidade, bem como, a economia, a eficácia e a eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades” (artigo 5.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro) sob o seu controlo, “incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno.” (artigo 5.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

#### 1.3.3.2. Tribunal de Contas Europeu

Segundo o Tratado de Maastricht, é possível assinalar que o Tribunal de Contas Europeu é um órgão de controlo financeiro externo, possui aptidões e poderes que podem ser exercidos em território português, de forma direta e autónoma, no que concerne a toda a despesa e receita, baseada e proveniente do Orçamento da União Europeia, incluindo as entidades públicas gestoras de dinheiros comunitários e, também, os demais beneficiários finais, privados ou públicos, de tais fluxos financeiros, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000).

O Tribunal de Contas Europeu, para o exercício das suas funções, utiliza três tipos de auditorias, (Autor, s.d.):

- Auditorias financeiras consiste na análise das contas do exercício em causa, no sentido de averiguar se correspondem a um retrato verdadeiro, dos resultados, da situação líquida e da situação financeira;
- Auditorias de conformidade consiste na análise se as operações financeiras respeitam as respetivas regras em vigor;
- Auditorias de desempenho consiste na análise dos fundos da União Europeia, no sentido de averiguar se cumprem os objetivos a que se designam, com o emprego da máxima rentabilidade e com o mínimo possível de recursos.

O Tribunal de Contas Europeu encontra-se estruturado em grupos de auditoria denominados de “câmaras”, que estão encarregues de elaborar os pareceres e os relatórios que depois de serem aceites pelos membros do Tribunal, passam a ser oficiais, (Autor, s.d.)

O Tribunal de Contas Europeu tem o dever de executar uma declaração de fiabilidade, anualmente, acerca das contas da União Europeia, assim como, analisar a qualidade da gestão

financeira, a regularidade e a legalidade das respetivas despesas e receitas comunitárias. O controlo exercido por este órgão pode ocorrer antes do encerramento das contas, recair sobre documentos ou mesmo ser realizado no próprio sítio, perto das demais Instituições da Comunidade e nos Estados-Membros, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000). Apesar de se presumir que a fiscalização do Estados-Membros seja elaborada em cooperação com as instituições de fiscalização nacionais, isso não implica que exista uma limitação ou interferência sobre os poderes de controlo do Tribunal de Contas Europeu, uma vez que, é este que toma as decisões sobre quais as ações de controlo que deve introduzir em cada Estado-Membro, com o auxílio das técnicas e métodos de controlo e com a utilização do seu corpo privativo de auditores, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000).

Este órgão de controlo externo, tem como finalidade verificar se os dinheiros comunitários estão a ser bem utilizados, assim como, o que cada Estado-Membro gasta de recursos. Por outro lado, a Comissão Europeia e outras entidades, executam o controlo da dívida e défice público extremo, assim como, fiscalizam a retificação da gestão das finanças públicas anual de cada Estado-Membro e, têm competência para efetuar recomendações, mediante a ingerência na organização dos orçamentos do Estado nacional, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020)

## **CAPÍTULO II – O CONTROLO FINANCEIRO PARLAMENTAR DO ESTADO**

### **2.1. Conceito de finanças públicas**

O termo finanças públicas pode ser empregue em três vertentes, tais como (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000):

- Sentido orgânico corresponde ao conjunto dos órgãos do Estado e dos demais entes públicos encarregues de gerir os recursos económicos com a finalidade de satisfazer determinadas necessidades sociais;
- Sentido objetivo representa a atividade do Estado ou outro ente público afetar bens económicos que estão destinados a satisfazer determinadas necessidades sociais;
- Sentido subjetivo expõe que a disciplina científica estuda as regras e os princípios que dominam as funções do Estado com a finalidade de satisfazer as necessidades que lhe são concedidas.

Quando alguém se refere à palavra finanças, menciona os instrumentos ou meios financeiros que, por sua vez, correspondem aos créditos e ao dinheiro. Assim, é necessário adquirir os instrumentos financeiros designados a serem aplicados no momento da aquisição de serviços e produtos ou como retenção de um montante. O intuito das finanças públicas consiste no estudo da aplicação e compra de instrumentos financeiros por parte das coletividades públicas, entre das quais ressalta o Estado. Deste modo, a expressão finanças públicas representa a atividade económica de uma entidade pública, que tem como finalidade destinar certos bens à satisfação das carências que lhe estão atribuídas, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000).

## 2.2. Conceito dinheiros públicos

Os dinheiros públicos correspondem a valores ou a fundos que adquirem o atributo público quando são obtidos na realização de um crédito e perdem-no quando são vendidos com a finalidade de pagar uma dívida, (Franco A. d., 1995). Porém, em determinadas situações a concretização do seu propósito público envolve a transformação em dinheiros privados, (Franco A. d., 1995). O Estado, as regiões, as empresas públicas, os institutos públicos, as autarquias, ou outras entidades ou organismos especificados de modo formal, constituem as entidades públicas que têm o direito de deter ou possuir os dinheiros públicos, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000).

Os dinheiros públicos encontram-se a cargo do Governo, agentes públicos, que possuem o dever e obrigatoriedade de prestar contas fundamentadas na regularidade e perseverança da atividade financeira, (Gameiro, Costa, & Pimentel, 2020). Os dinheiros e os restantes montantes geridos por inúmeras instituições, privadas ou públicas, e indivíduos, compõem recursos diminutos, e derivam da privação dos contribuintes, face aos gestores e às organizações do setor público para a execução do bem público, os quais ao atuarem, principalmente em termos financeiros, executam-no por conta e em nome da população, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000).

## 2.3. O controlo político da Assembleia da República

De acordo com a Constituição da República Portuguesa e a Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (versão atualizada da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto), é possível assinalar que a Assembleia da República possui várias competências e poderes de controlo financeiro, que se encontram estabelecidas num sistema jurídico coerente e estável, desde a Carta Constitucional de 1826. As competências e poderes que detém representam a natureza do controlo político e, não

incluem, a atividade financeira da globalidade do setor público, visto que, se encontra orientado para o Governo, comparando com o controlo financeiro externo, jurisdicional e técnico, que é exercido pelo Tribunal de Contas Português e técnico que está a cargo do Tribunal de Contas Europeu (Moisson, 1975).

A Constituição da República Portuguesa, que entrou em vigor em 1976, consagrou um artigo referente à competência de fiscalização da Assembleia da República (artigo 162.º da CRP), que até à data não teve grandes alterações. Por outro lado, a previsão constitucional alusiva à competência da Assembleia da República referente a outros, englobando competências de fiscalização, deteve várias modificações no sentido de alargar essas proficiências. Em 1976, foi aprovado o Regimento da Assembleia da República, foi sujeito a diversas alterações, sendo que uma delas foi a inclusão de um capítulo referente a processos de orientação e fiscalização política, que abrange a apreciação do programa do Governo, moções de confiança e de censura ao Governo, perguntas ao Governo, interpelações, petições e inquéritos. Este Regimento da Assembleia da República foi sujeito a alterações e revisões, no entanto, somente em 2007 é que foi aprovado o segundo Regimento da Assembleia da República, que tinha como um dos fundamentos primordiais fortalecer e aprofundar os instrumentos de fiscalização e controlo.

O encargo político do Governo para com a Assembleia da República materializa-se de diversos modos, começa com a responsabilidade em prestar contas e vai até à eventualidade do Governo ser demitido, (artigo 195.º, n.º 1 da CRP), isto se não for aprovada a moção de confiança, ou seja aprovada a moção de censura ou a rejeição do programa do Governo. Um dos cargos principais da Assembleia da República consiste em controlar politicamente as ações da Administração Pública e do Governo, assim como, a execução da representação e das leis.

No artigo 101.º da Constituição da República Portuguesa encontra-se estipulado que o sistema financeiro é constituído por lei, de forma a assegurar a formação, a segurança e a captação das poupanças, assim como a satisfação das carências públicas. Da mesma forma, o artigo 103.º da Constituição consagra que o sistema fiscal tem como objetivo a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outros entes públicos, assim como a repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos.

A Constituição da República Portuguesa determina uma série de mecanismos de controlo parlamentar de aplicação potestativa, isto é, não se encontram vinculados à escolha da maioria para a sua implementação, tal representa o direito que os grupos parlamentares possuem de

desencadear o debate de perguntas de pertinência urgente e atual. Os grupos parlamentares através da interpelação ao Governo, também detêm o direito de abertura, em cada sessão legislativa, de dois debates acerca de matérias de política setorial ou geral, assim como o de exporem moções de censura ou de não aprovação do Programa do Governo, (artigo 180.º, n.º 2 da CRP). No entanto, também os Deputados singularmente contemplados, possuem aptidões e competências de fiscalização, ao realizar perguntas, requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito e apresentar requerimentos, (artigo 156.º da CRP). Assim como, o Governo desempenha um papel fundamental neste processo de fiscalização, uma vez que, é através da maneira como coopera, responde e reverencia a tarefa de fiscalização é determinante para o êxito ou não da mesma, (Vargas & Ferreira, 2019). Da mesma forma, os cidadãos são importantes na fiscalização, por meio da aptidão para provocar o recurso a determinados instrumentos, bem como destinatários da prática da competência de fiscalização.

A Assembleia da República possui jurisdição para fiscalizar em termos políticos a realização do orçamento e aprovar a Conta Geral do Estado, bem como, a da Segurança Social (artigos 107.º e 162.º, alínea d) da CRP), e apreciar os relatórios de execução dos planos nacionais (artigo 162.º, alínea e) da CRP). Este controlo financeiro externo possui natureza política e tem origem na aplicação dos princípios da representação política e do princípio da separação dos poderes, relacionados com os métodos de democracia representativa, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000).

Este controlo corresponde ao que está maioritariamente orientado para o controlo do Orçamento do Estado e, também, ao controlo relacionado com as modalidades de controlo prévio ou *a priori*, ou seja, verifica-se no decorrer da execução orçamental, e de controlo *a posteriori* ou fiscalização concomitante, que ocorre depois do encerramento do exercício, (Moreno, Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, 2000). O Governo tem o dever de informar a Assembleia da República, mensalmente, a respeito da execução do Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social, e a aplicação da dotação provisional e, trimestralmente, a execução do orçamento consolidado das entidades do setor público administrativo, as alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, as condições, montante, entidades financiadoras e aplicação dos demais empréstimos contraídos, assim como, a respeito das condições, montante e entidades que beneficiem de empréstimos e outras operações ativas atribuídas pelo Governo (artigo 59.º, n.º 1 da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho).

O Governo também tem o dever de informação consolidada relativa à execução orçamental, isto é, os compromissos assumidos, os valores pagos e os processamentos realizados, assim como, os balancetes mensais e a previsão atualizada referente à execução orçamental, (artigo 74.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro). Segundo os artigos 59.º, n.º 7 e 72.º da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, a Assembleia da República aprova e aprecia a Conta Geral do Estado, depois do parecer do Tribunal de Contas, sendo considerado o documento fundamental de prestação de contas do Estado. A Assembleia da República está encarregue de votar o Orçamento do Estado, cuja proposta cabe ao Governo, a qual deve conter o articulado da proposta de lei orçamental, os mapas orçamentais e os respetivos anexos informativos (artigo 12.º-F da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho). Depois da entrega da apreciação do Tribunal de Contas, a Conta Geral do Estado é sujeita a um relatório da Unidade Técnica de Controlo Orçamental (UTAO), bem como as comissões parlamentares executam o seu parecer, (artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007). Caso a Conta Geral do Estado não seja aprovada, a Assembleia da República “determina, se a isso houver lugar, a efetivação da correspondente responsabilidade” (artigo 73.º, n.º 2 da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho). Para além da responsabilidade política que a não aprovação da Conta Geral do Estado acarreta, fica por determinar o tipo de responsabilidade a consumir.

#### 2.3.1. Instrumentos de controlo político da Assembleia da República

A Assembleia da República no desempenho das suas atribuições de fiscalização, utiliza diversos instrumentos, a maioria deles encontram-se consagrados no Regimento da Assembleia da República, no entanto, alguns também de encontram na Constituição da República Portuguesa. Os instrumentos de controlo político podem ir desde solicitar informações ou explicações ao Governo até à demissão do mesmo.

Contudo, neste âmbito, o que nos ocupa é a sequência do grande domínio do sistema de controlo financeiro, focado no controlo financeiro político da Assembleia da República, conferido pela Constituição da República Portuguesa. De acordo com Gameiro (2004), os mecanismos de execução das competências de fiscalização podem ser genéricos ou específicos, dependendo dos assuntos a fiscalizar e dos aspetos que o Regimento da Assembleia da República estabelece, desde a prestação de contas aos requerimentos, inquéritos, perguntas ao Governo, moções de confiança e de censura, assim como, a elaboração de propostas de modificação do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado e, o possibilidade de votação relativamente ao Orçamento do Estado.

## Quadro I

### Instrumentos clássicos de controlo parlamentar

(média por sessão legislativa, em cada legislatura)

|                                           | 1 <sup>a</sup> /2 <sup>a</sup> /3 <sup>a</sup> | 1 <sup>a</sup> /2 <sup>a</sup> /3 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> | 1 <sup>a</sup> /2 <sup>a</sup> | 1 <sup>a</sup> /2 <sup>a</sup> /3 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> | 1 <sup>a</sup> /2 <sup>a</sup> /3 <sup>a</sup> /4 <sup>a</sup> |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
|                                           | <b>IX</b>                                      | <b>X</b>                                                       | <b>XI</b>                      | <b>XII</b>                                                     | <b>XIII</b>                                                    |
| <b>Interpelações</b>                      | 0,67                                           | 1,29                                                           | 1,17                           | 0,67                                                           | 4,92                                                           |
| <b>Sessões de Perguntas ao Governo</b>    | 3,67                                           | 2,13                                                           | -                              | -                                                              | -                                                              |
| <b>Propostas de Comissão de Inquérito</b> | 8,33                                           | 23,25                                                          | 18,25                          | 33,17                                                          | 5,63                                                           |
| <b>Requerimentos</b>                      | 276,91                                         | 284,36                                                         | -                              | -                                                              | 334,13                                                         |
| <b>Petições</b>                           | 41,67                                          | 147,75                                                         | 88,50                          | 141,67                                                         | 140,75                                                         |
| <b>Debate com os Ministros</b>            | -                                              | 2,25                                                           | 0,50                           | 1,67                                                           | 1,25                                                           |
| <b>Debate da Atualidade</b>               | -                                              | 4,75                                                           | 7,00                           | 6,67                                                           | 8,75                                                           |
| <b>Debate de Urgência</b>                 | -                                              | 2,50                                                           | 5,00                           | 4,00                                                           | 4,50                                                           |
| <b>Debate Político Potestativo</b>        | -                                              | 0,75                                                           | 1,00                           | 1,33                                                           | 3,75                                                           |
| <b>Debate Temático</b>                    | -                                              | 0,75                                                           | 1,50                           | 0,67                                                           | 3,25                                                           |
| <b>Outros Debates</b>                     | -                                              | -                                                              | -                              | -                                                              | 1,25                                                           |

As interpelações ao Governo são executadas em plenário, onde cada grupo parlamentar pode colocar até duas interpelações ao Governo em cada sessão legislativa referentes a assuntos de política setorial ou geral, (artigo 180.º, n.º 1, alínea d) da CRP). Os grupos parlamentares, a partir deste instrumento de fiscalização, possuem a eventualidade acarear o Governo com as decisões e escolhas da sua política de um modo geral ou acerca de um assunto específico. Durante o período de 2002 a 2019, as interpelações ao Governo mantiveram-se constantes, oscilando mediante a período da legislatura e do número de grupos parlamentares, o que significa que, no decorrer de um debate em plenário, os grupos parlamentares confrontaram os membros do Governo com críticas à política, setorial ou geral, que estão a seguir.

Outro poder dos Deputados consiste em fazer perguntas ao Governo e adquirir a resposta num prazo admissível, que integra um dos mecanismos de execução da tomada de contas a que o Governo se encontra subordinado, através da sua competência política. Até à 2ª sessão

legislativa da X Legislatura a sessão de perguntas ao Governo mantinha a exigência em saber, cinco dias antes, quais as perguntas a elaborar e, por norma, eram programadas para as sextas-feiras nas reuniões plenárias. Posteriormente à reforma de 2007, as questões orais ao Governo integradas em dois tipos de debates, mais concretamente, no debate com o Primeiro-Ministro e nos debates com os Ministros. O debate com o Primeiro-Ministro ocorre quinzenalmente, em reunião plenária.

De entre os instrumentos parlamentares de fiscalização, os debates são aqueles que têm maior visibilidade, particularmente o debate quinzenal com o Primeiro-Ministro, para perguntas dos Deputados (artigo 224.º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007). A Constituição da República Portuguesa prevê, entre os poderes dos Deputados, o de participar e intervir nos debates parlamentares, nos termos estabelecidos no Regimento. O Regimento da Assembleia da República define vários tipos de debates: com o Primeiro-Ministro, com os Ministros, debates de atualidade e de urgência. Os debates da atualidade podem verificar-se quinzenalmente e, compõem um direito potestativo dos grupos parlamentares, (artigo 72.º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de agosto). Os debates de urgência verificam-se quando justificados devidamente pelo Governo ou grupos parlamentares.

As comissões de inquérito têm como finalidade analisar os atos irregulares, institucionais ou ilegais da Assembleia da República e do Governo, neste sentido, durante o período em estudo, verifica-se que até à XII Legislatura existiram um número relevante de inquéritos parlamentares e que na XIII Legislatura houve um decréscimo notório. Uma das formas que se evidencia mais significativa, com o intuito de aproximar os cidadãos ao Parlamento, é através do poder que detêm de entregar petições, queixas em defesa dos interesses gerais e reclamações no Parlamento. As petições encontram-se incluídas no Regimento no capítulo que menciona os processos de orientação e fiscalização política, e estão referidas como um instrumento de fiscalização, porém, em determinados casos podem não ser consideradas mecanismos de fiscalização. Caso se trate de questões que originem dúvidas relativamente à forma de agir da Administração ou do Governo, as petições podem retratar um mecanismo de fiscalização, por outro lado, há petições que são somente direcionadas à Assembleia da República e, nesses casos não existe eventualidade ou propósito de estimular ou provocar o processo de controlo parlamentar. Ao longo dos últimos dezassete anos, verifica-se que as petições enquanto instrumento de controlo são pouco eficazes, assim como, a discrepância temporal entre a sua exibição e a aprovação e a sua análise em plenário pelo Parlamento.

Outro mecanismo de fiscalização corresponde aos requerimentos, onde os Deputados possuem a aptidão para conseguir publicações oficiais, informações ou elementos do Governo que sejam úteis para o exercício do seu mandato e podem ser direcionados a qualquer outro órgão de entidade pública. Até à X Legislatura, na perspetiva formal, não existia uma diferenciação entre os requerimentos e as questões escritas ao Governo, só a partir da reforma de 2007 é que passou a verificar-se uma distinção. As perguntas ao Governo correspondem a procedimentos de controlo político e a mecanismos de fiscalização, enquanto que os requerimentos apenas são instrumentos de fiscalização. O Regimento da Assembleia da República, em 2007, consagrou que a Administração Pública e o Governo devem responder, aos requerimentos e às perguntas que lhe são direcionados, “com a urgência que a questão justificar, não devendo a resposta exceder os 30 dias.” (artigo 229.º, n.º 3 do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007). Ao longo do período de 2002 a 2019 a taxa de resposta aos requerimentos é baixa, o que apresenta ser um instrumento de controlo de reduzida eficiência.

## Quadro II

### Moções

|                                                 | Legislaturas |   |    |     |      |
|-------------------------------------------------|--------------|---|----|-----|------|
|                                                 | IX           | X | XI | XII | XIII |
| <b>Moção de confiança</b>                       | 2            | - | -  | 1   | -    |
| <b>Moção de rejeição do Programa do Governo</b> | 4            | - | -  | -   | 5    |
| <b>Moção de censura</b>                         | 8            | 3 | 2  | 6   | 2    |

As moções constituem instrumentos de controlo político e existem três tipos de moções: as de censura, as de rejeição e as de confiança. Começando pela moção de censura que incorpora um dos mecanismos de controlo político mais relevante ao serviço dos Parlamentos, uma vez que, torna possível responsabilizar os governos pelos seus atos. Em Portugal, a iniciativa de moção de censura da Assembleia da República, caso seja aprovada, representa um poder de demitir o Governo, (artigo 195.º da CRP). Este instrumento de controlo político, incide sobre a execução do programa o Governo ou sobre outro assunto importante de interesse nacional, pode

ser apresentado por um grupo parlamentar ou por um quarto dos Deputados, (artigo 194.º da CRP).

Segundo o Regimento da Assembleia da República de 2007, a moção de rejeição incide apenas sobre o Programa do Governo, a análise que a Assembleia da República faz a este programa representa uma etapa imprescindível para a legítima constituição do Governo. Por último, temos a moção de confiança que corresponde a uma atividade do Governo onde a pode solicitar à Assembleia da República baseando-se nos seguintes parâmetros: “no quadro do debate do Programa do Governo, sobre uma declaração de política geral, ou qualquer assunto relevante de interesse nacional. É sobretudo um instrumento governamental de reforço político da sua posição e de coesão e solidariedade da maioria parlamentar que o suporta, competindo ao conselho de ministros deliberar sobre a apresentação do pedido e não dependendo a sua admissão de qualquer deliberação parlamentar.” (Vargas & Ferreira, 2019, p. 212). Conforme os dados que dispomos no quadro II, demonstram-nos que em termos de moções, entre a Legislatura IX e a XIII, ocorreram maioritariamente moções de censura, porém foram todas rejeitadas.

De acordo com o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/87, de 16 de dezembro de 1987, o conceito de responsabilidade política pode ser visto em dois sentidos, em sentido restrito e em sentido amplo. O primeiro encontra-se relacionada com a demissão ou continuidade do Governo, onde a moção de confiança ou de censura são os instrumentos apropriados para efetivar a responsabilidade política. No sentido amplo, a responsabilidade política compreende um conjunto de instrumentos que materializam ligações de confiança do Governo em relação ao Parlamento.

Durante o período 2002 a 2019, não houve nenhuma aprovação de moção de censura e apenas se verificou uma aprovação da rejeição do Programa do Governo, na XIII Legislatura. Através de uma análise efetuada durante os 21 Governos Constitucionais apenas quatro Governos é que caíram, através da aprovação de moções de rejeição do Programa do Governo ou de censura, e de rejeição de moção de confiança. Embora não se tenha constatado uma diminuição na utilização de moções, a realidade tem comprovado de que muitas vezes são ineficazes.

No Regimento da Assembleia da República no capítulo destinado aos processos de orientação e fiscalização política, também se encontra estipulado os relatórios e recomendações do Provedor de Justiça, bem como os relatórios de outras entidades apresentados à Assembleia

da República. O relatório anual do Provedor de Justiça, permite a observação de forma coesa das queixas formuladas pelos cidadãos, da resposta atribuída e das medidas tomadas pelas entidades visadas, é enviado à comissão parlamentar que tem competências sobre a matéria e, no prazo de 60 dias, analisa-o, podendo requerer, caso entenda ser necessário, esclarecimentos ou informações complementares. Após examinar o relatório, a comissão parlamentar formula o seu parecer justificado que é enviado ao Presidente da Assembleia da República com o propósito de integrar o seu parecer na ordem do dia da reunião plenária, no prazo de 30 dias. Além do relatório anual, o Provedor de Justiça pode dirigir recomendações legislativas que são enviadas aos grupos parlamentares para os propósitos que estes julguem apropriados. Ao longo do período em análise, constata-se que a Assembleia da República teve algumas recomendações legislativas relativos a várias matérias, porém, tal não se verifica com os relatórios especiais do Provedor de Justiça que não têm sido enviados, mesmo que estejam previstos no Regimento da Assembleia da República, (Vargas & Ferreira, 2019).

Em conformidade com Vargas & Ferreira (2019), a Assembleia da República e o Governo têm autorizado regulamentações que exigem o Governo e demais entidades públicas prestem informações e relatórios, à Assembleia da República, referentes a vários assuntos. Através de um levantamento realizado pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, em 2017, observou-se que vários diplomas, leis e decretos-leis, estabeleciam a obrigação de dar informações relativas a diversas matérias à Assembleia da República. Por meio do estudo do referido levantamento, é possível confirmar “que cerca de 50% dos relatórios previstos não são enviados à Assembleia da República.” (Vargas & Ferreira, 2019, p. 214). Uma vez por ano, é elaborado o Relatório de Informações a prestar à Assembleia da República, no domínio da aprovação e autorização das leis e dos decretos-leis, para ser remetido às comissões parlamentares que, por sua vez, comunicam se rececionaram ou não a informação ou o relatório estipulado.

No que diz respeito à supervisão da regulamentação das leis constitui uma aptidão, da Assembleia da República, entre a sua função de fiscalização e legislativa. Caso uma determinada lei não se encontre devidamente fundamentada e regulada não entra em vigor, até que seja emitido e divulgado o diploma que a regulariza. Nesta situação, as comissões parlamentares no domínio do controlo político da ação do Governo, têm de interrogar os membros do Governo acerca da falta de regulamentação e os seus motivos.

Outro instrumento de controlo político da Assembleia da República consiste em apreciar os decretos-lei “para efeitos da cessação de vigência ou de alteração, salvo os aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo.” (Vargas & Ferreira, 2019, p. 215). Durante as Legislaturas IX e XIII constata-se que é um mecanismo cada vez mais aplicado, maioritariamente pelos grupos parlamentares de oposição, ou seja, que não incorporam o Governo, onde a maior parte das apreciações caduca com o passar do tempo.

No contexto dos novos mecanismos de controlo parlamentar é fundamental realçar a audição dos indigitados para altos cargos do Estado e dirigentes das Autoridades Reguladoras Independentes. Este instrumento foi instituído no Regimento da Assembleia da República de 2007 e tem-se comprovado um aumento dos cargos onde as pessoas selecionadas são ouvidas, previamente, pela comissão parlamentar com competências na matéria. As audições das pessoas selecionadas para altos cargos do Estado possibilitam que a Assembleia da República realize um controlo precedente, com o intuito de uma maior imparcialidade e equidade na nomeação e, também para o conhecimento da preparação para os cargos e dos currículos respeitantes por parte dos cidadãos.

É também elementar para a eficácia na execução das funções de fiscalização política a comunicação social, os elementos do Governo, as maiorias parlamentares e os cidadãos. A comunicação social e os cidadãos são basilares na denúncia, “quer na denúncia que fazem do resultado do controlo efetuado, quer, ainda, na avaliação que fazem da atuação do Governo.” (Vargas & Ferreira, 2019, p. 220).

As aptidões das comissões parlamentares permanentes encontram-se estipuladas no Regimento da Assembleia da República, que em termos de fiscalização política destacam-se as competências para conhecer as problemáticas administrativas e políticas e, sempre que a Assembleia da República considerar pertinente e necessário, as comissões têm de fornecer as informações relativas à análise das ações da Administração Pública e do Governo. Realça-se também a competência de propor a execução de debates temáticos em Plenário. Assim, as comissões parlamentares permanentes em termos de fiscalização constitui um complemento da atividade de fiscalização executada em Plenário.

Neste contexto jurídico-constitucional é bastante relevante e fundamental reforçar e investigar a questão do controlo político da Assembleia da República com o objetivo de, não só existir condutas legais, mas também requisitos e princípios de boa gestão, enquanto

mecanismo essencial para reforço do setor da gestão pública e da boa funcionalidade da democracia, (Gameiro A. R., 2004).

#### 2.4. Unidade Técnica de Controlo Orçamental

A Unidade Técnica de Controlo Orçamental (UTAO) foi criada em 2006 pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de agosto, através do consentimento e vontade de todos os partidos que detêm assento parlamentar, (Assembleia da República, s.d.). Inicialmente era constituída por três a cinco especialistas, e em 2010, foi reforçada em técnicos e nas suas competências, onde passou a ter oito a dez especialistas, (Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010, de 23 de junho).

Na Resolução da Assembleia da República n.º 60/2014, as responsabilidades da UTAO foram reforçadas, no respeitante à avaliação e acompanhamentos dos contratos de Parcerias Público-Privadas, reequilíbrios financeiros e concessões. A UTAO tem competências em executar análises, estudos de trabalho técnico referentes a gestão financeira e orçamental pública, no domínio de várias matérias, entre as quais se destaca: a análise técnica sobre a Conta Geral do Estado; supervisão técnica da execução orçamental; estudo técnico às revisões do Programa e Estabilidade e Crescimento; execução de reportes trimestrais relativos ao endividamento contraído e investimento efetuado, (artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 60/2014). Durante o período 12/11/2009 a 19/06/2011 a UTAO esteve encerrada, não elaborou estudos nem documentos referentes a matérias orçamentais e de gestão financeira.

#### Quadro III

##### Relatórios realizados pela UTAO em matérias financeiras e orçamentais

|                                                               | Legislatura |    |     |      | Total |
|---------------------------------------------------------------|-------------|----|-----|------|-------|
|                                                               | X           | XI | XII | XIII |       |
| <b>Análise da proposta lei que aprova Orçamento do Estado</b> | 1           | -  | 4   | 4    | 9     |
| <b>Análise a alterações ao Orçamento do Estado</b>            | -           | -  | 7   | 1    | 8     |
| <b>Análise da Execução Orçamental</b>                         | 3           | -  | -   | -    | 3     |

|                                                                                   |   |   |    |    |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---|---|----|----|----|
| <b>Análise do Programa de Estabilidade e Crescimento</b>                          | 1 | - | 1  | 4  | 6  |
| <b>Análise do Relatório de Orientação da Política Orçamental</b>                  | 1 | - | -  | -  | 1  |
| <b>Análise da Conta Geral do Estado</b>                                           | 2 | - | 4  | 4  | 10 |
| <b>Análise do Programa de Financiamento do Estado</b>                             | 1 | - | -  | -  | 1  |
| <b>Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica</b> | - | - | 7  | -  | 7  |
| <b>Monitorização pós-programa de ajustamento em Portugal</b>                      | - | - | 2  | 5  | 7  |
| <b>Informação adicional Referente ao Orçamento do Estado</b>                      | - | - | 1  | -  | 1  |
| <b>Execução Orçamental em Contabilidade Pública</b>                               | - | - | 52 | 43 | 95 |
| <b>Execução Orçamental em Contabilidade Nacional</b>                              | - | - | 29 | 28 | 57 |

A UTAO constitui um órgão qualificado que opera sob instrução da comissão parlamentar permanente com aptidões relativas a matérias financeiras e orçamentais, proporcionando-lhe auxílio através da execução de documentos e análises de trabalho técnico referentes à gestão financeira pública e orçamental, (artigo n.º 27.º-A da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho). Através do quadro III é possível verificar que desde que foi instituída a UTAO tem existido uma análise mais rigorosa em termos de matérias financeiras e orçamentais, uma vez que, colabora com a comissão parlamentar permanente que, por sua vez, possui competências de controlo parlamentar da atividade do Governo e da Administração. A UTAO também realiza documentos sobre as propostas de alteração ao Orçamento do Estado, como por exemplo a análise feita à primeira proposta de alteração técnica ao Orçamento do Estado para 2013, onde executa: um estudo ao cenário macroeconómico; uma análise em contabilidade pública e uma análise em contabilidade nacional. Desta forma, a UTAO através da execução destes estudos e informações provoca uma grande evolução no controlo parlamentar.

## CAPÍTULO III – O CONTROLO FINANCEIRO PARLAMENTAR – QUADRO TEÓRICO COMPARADO

A perceção teórica das instituições parlamentares de outros países, de alguns dos seus métodos de controlo atividade financeira pública, possui bastante relevância na perceção e conhecimento do controlo político da atividade financeira. Neste sentido, escolhemos alguns países, cada um com realidades parlamentares particulares, que nos dará uma noção alargada do que se passa nos mesmos. Em Portugal os órgãos de controlo constituem a Assembleia República e a Comissão de Execução Orçamental, sendo um controlo político externo, onde o Parlamento não é destinatário final do controlo externo e interno, técnico e jurisdicional. Os países seleccionados na União Europeia retratam os padrões existentes e, depois apresentamos os Estados Unidos da América que expõem uma outra realidade.

### 3.1.Alemanha

De acordo com o artigo 20.º da Lei Fundamental de Bona, de 23 de maio de 1949, o Estado alemão constitui um Estado federal, social e democrático, onde a sua estrutura jurídico-constitucional apresenta os seguintes princípios, entre outros, (Gameiro A. R., 2004):

- As constituições dos Estados Federados (*Lander*) detêm a obrigação de cumprir a ordem constitucional do Estado Federal, conforme referido no artigo 28.º;
- Os Estados Federados têm responsabilidade no que diz respeito aos direitos públicos, salvo disposições estabelecidas nas Leis;
- O princípio do “*Bundesrecht bricht Landesrecht*” determina que os Estados Federados podem legislar baseando-se na Lei fundamental, caso a Lei não confira os poderes legislativos destinados à República Federal.

O sistema de controlo financeiro alemão foi fundado nas origens e princípios do sistema de auditoria Prussiano, criado em 1714, pelo Rei Friedrich Wilhelm I. O Tribunal de Contas alemão colabora com o Parlamento nacional (*Bundestag*), o Governo Federal e o conselho Federal (*Bundesrat*), e concebe relatórios federais relativos a temas alarmantes e relatórios de aviso para os *Bundesrat Comités*, nomeadamente, referentes às Contas Públicas, (Gameiro A. R., 2004). O controlo da gestão pública alemã é executado através do controlo social, interno e externo. O relatório anual do Tribunal de Contas constitui uma das fases mais relevantes do controlo político das finanças públicas na Alemanha, que expõe os resultados da sua competência de fiscalização e serve de auxílio para a avaliação parlamentar da concretização orçamental.

Os órgãos de controlo são o *Bundestag*, a Comissão de Fiscalização de Contas Públicas e a Comissão Orçamental. A Comissão de Fiscalização das Contas Públicas dirige o controlo político das contas fundamentando-se pelos registos anuais das fiscalizações dos anos anteriores. A fiscalização parlamentar na Alemanha, corresponde a um controlo técnico e político externo, que decorre da participação de instituições políticas e técnicas, que têm como função analisar a evolução e auditoria das condutas das finanças públicas, (Gameiro A. R., 2004). O Parlamento alemão integra todo o controlo jurisdicional e interno, do Tribunal de Contas e das Auditorias.

### 3.2. França

A constituição da *Cour des Comptes*, em 1807, foi uma referência para o controlo da atividade da administração francesa. Em 1958, foi criado o regime de governo francês, que, nos dias de hoje, assume um sistema político dualista republicano, baseado num regime parlamentar semi-presidencial. Porém, até chegar ao regime parlamentar dualista republicano, passou por diversas fases. Em teoria, nos dias de hoje, subsiste um vasto poder de controlo parlamentar do Governo relativamente há eventualidade de ser aprovada uma moção de censura que adota uma função de grande relevância, (Gameiro A. R., 2004).

Na França, a forma de planeamento e disposição das finanças públicas e dos respetivos instrumentos de controlo, foi conduzida pelo desenvolvimento histórico dos métodos políticos de configuração dos próprios Estados. Segundo o artigo 24.º da Constituição Francesa o parlamento, constitui a Assembleia Nacional, controla as ações do governo e avalia as políticas públicas. O controlo parlamentar das finanças públicas francesa verifica-se através de avaliação e auditoria externa e pelo controlo político. A Assembleia Nacional não se apresenta como órgão sistémico, devido ao facto da organização e relação entre o controlo externo e interno.

### 3.3. Reino Unido

No Reino Unido, em 1861, o controlo político das contas executado pelo “*Committee of Public Accounts*” é, até aos dias de hoje, uma comissão da Câmara dos Comuns, destinada a investigar a utilização dos dinheiros públicos inseridos no orçamento e as contas sujeitas a aprovação parlamentar, assim como investigar supostas responsabilidades financeiras dos trabalhadores das finanças encarregues da execução orçamental. Em 1983, fundou-se a “*National Audit Act*” que tem como competências o controlo interno na Administração Pública britânica.

O Ministério das Finanças controla e fiscaliza a execução do orçamento por agências e ministérios de modo regular. O Reino Unido contempla uma contabilidade focada na

organização e com competências para efetuar os registos contabilísticos e os pagamentos. O controlo financeiro externo é executado pelo Controlador e Auditor Geral (*Comptroller and Auditor General*), pela Comissão de Contas Públicas e pela Câmara de Comuns. Através do apoio do “*National Audit Act*”, o Controlador e Auditor Geral executa um controlo pormenorizado das contas públicas e, auxilia o parlamento a analisar a forma como os fundos foram utilizados. O sistema de controlo parlamentar do Reino Unido encontra-se bem organizado com uma relação estrita entre a Auditoria Geral e a Comissão das Contas Públicas.

### 3.4. Estados Unidos da América

A Lei do Orçamento do Congresso de 1974, estipula que o Escritório de Orçamento do Congresso, organismo que produz o orçamento, controla a atividade e objetivos do Congresso em relação às contas públicas. No que concerne às finanças públicas, o Congresso americano possui de poderes para fiscalizar e controlar a Administração Pública bastante concisos e eficazes. Em conformidade com o “*Budget and Accounting Act, 1921*”, o congresso americano procede à fiscalização e controlo das contas públicas e da realização dos programas orçamentais, com a colaboração do “*General Accounting Office*”. O *General Accounting Office* é um órgão autónomo, que coopera com o Congresso, e tem como principal função a avaliação da eficácia na realização dos programas orçamentais e, para tal, é necessário deter uma elevada aptidão técnica e rigor no controlo das contas públicas, (Gameiro A. R., 2004).

Devido às exigências do Congresso e da coletividade para que o Governo preste mais as suas contas, foi fundado o *Office of the Inspector General*, que constitui uma repartição do Governo incumbida de avaliar e planear o Orçamento do Estado, de forma a prevenir o desperdício e a fraude. O organismo que detém mais poder no sistema administrativo de controlo americano é o denominado “*Bureau of the Budget*”, Gabinete do Orçamento, que vem reforçar as funções financeiras. O controlo parlamentar das finanças públicas americano corresponde à avaliação e auditoria externa e controlo político, que é organizado entre o Congresso, o *General Accounting Office* e o *Bureau of the Budget*.

Desta forma, é possível apurar que no sistema anglo-saxónico e norte-americano as funções de fiscalização das contas públicas são executadas pelo poder legislativo encarregue da realização do orçamento, enquanto que nos sistemas tipo português ou francês é executado pelos órgãos jurisdicionais, (Gameiro A. R., 2004).

## **CAPÍTULO IV – CONCLUSÃO**

A fiscalização e controlo político da Assembleia da República tem evoluído ao longo dos anos, através da mudança da forma de atuação de várias competências parlamentares e, também, como resultado da perceção que de é essencial a prestação de contas por parte do Governo, o que implica a existência de mecanismos de controlo. Os instrumentos de fiscalização também aumentaram nos últimos anos, de forma a assegurar o controlo “sobre outras áreas de atuação, proporcionando um acompanhamento mais eficaz e constante sobre a atuação governativa.” (Vargas & Ferreira, 2019, p. 220). O crescimento em termos de mecanismos de controlo político da Assembleia da República, não tem sido continuo, uma vez que depende de fatores distintos. No entanto, durante os últimos dezassete anos, estes instrumentos foram fortalecidos em termos de aplicação e de quantidade.

Em 2006, foi criada a Unidade Técnica de Controlo Orçamental (UTAO) que tem por objetivo auxiliar a comissão parlamentar permanente, com competências em matérias financeiras e orçamentais, executando estudos, relatórios e documentos referentes à gestão financeira e orçamental. A UTAO através dos estudos e documentos que realiza, como por exemplo, análise da proposta lei que aprova Orçamento do Estado, análise do Programa de Estabilidade e Crescimento, análise da Conta Geral do Estado, entre outros, tem sido uma grande alavanca no controlo político da Assembleia da República.

Através da análise dos vários instrumentos de controlo, expõe-se o exemplo das moções que, ao longo das Legislaturas XI a XIII, apenas existiu a aprovação de rejeição do Programa do Governo e não se verificou nenhuma aprovação de moção de censura, tendo em conta que, foram apresentadas 21 moções de censura e 9 moções de rejeição do Programa do Governo. Assim é possível salientar um exemplo dos instrumentos de controlo político que tem vindo a demonstrar ser pouco eficaz.

A Assembleia da República possui competências de controlo parlamentar da atividade financeira do Estado, que se encontram estipuladas constitucionalmente, não obstante, por mais que tenha existido um desenvolvimento ao longo dos últimos anos, em termos de desempenho de algumas funções e instrumentos de controlo parlamentar, verifica-se que persiste “um défice entre as atribuições cometidas ao Parlamento e a efetiva utilização, por parte deste, de todos os mecanismos legais existentes à sua disposição para efetivar plenamente esse controlo.” (Gameiro A. R., 2004, p. 232). É importante e essencial analisar e estudar se o controlo político da Assembleia da República é efetivamente executado, uma vez que constitui um instrumento

primordial para o bom funcionamento da democracia e fortalecimento do setor da gestão pública.

Assim, neste contexto jurídico-constitucional é efetivo e indispensável a problemática do controlo político relativo à atividade orçamental e financeira do Governo e da Administração Pública, uma vez que é primordial para o aumento dos atributos da democracia e do funcionamento da gestão pública, que deve seguir critérios e normas de boa gestão e não, maioritariamente, condutas legais.

## **FONTES**

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/87, de 16 de dezembro

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho

Lei n.º 98/97, de 26 de agosto

Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto

Lei n.º 13/2010, de 19 de julho

Lei n.º 41/2014, de 10 de junho

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de agosto

Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de agosto

Resolução da Assembleia da República n.º 57/2010, de 23 de junho

Resolução da Assembleia da República n.º 60/2014

Alemanha: Lei Fundamental de Bona, de 23 de maio de 1949

França: Constituição Francesa

Estados Unidos da América: Lei do Orçamento do Congresso de 1974

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Alonso, J. M., Clifton, J., & Fuentes, D. D. (14 de dezembro de 2011). Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis Of The Outsourcing And Decentralization Effects On Public Sector Size.

- Amaral, D. F. (2015). *Curso de Direito Administrativo - Volume I* (4ª ed.). Almedina .
- Amaral, F. (2002). Imunidades Parlamentares - Colóqui Parlamentar. Em *Colóquio Parlamentar Sobre Imunidades Parlamentares*. Lisboa: Assembleia da República, Divisão de Edições.
- Araújo, J. F. (2004). Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*(6).
- Assembleia da República. (s.d.). Obtido em Setembro de 2020, de UTAO - Unidade Técnica de Apoio Orçamental: [https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO\\_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx?fbclid=IwAR3-tGGlm-nG8YyDfmwuclmOjnQorK\\_u94zkzsZHPEWZOPY75m2p1p7md\\_I](https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/UTAO_UnidadeTecnicaDeApoioOrcamental.aspx?fbclid=IwAR3-tGGlm-nG8YyDfmwuclmOjnQorK_u94zkzsZHPEWZOPY75m2p1p7md_I)
- Autor, S. (s.d.). *Tribunal de Contas Europeu (TCE)*. Obtido em 01 de 10 de 2020, de [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors\\_pt#em-s%C3%ADntese](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_pt#em-s%C3%ADntese)
- Barrias, P. (2013). *Nova Gestão Pública e as Universidades Funcionais* (1ª ed.). Mediaxxi - Formalpress .
- Canotilho, J. J. (1999). *Estado de Direito*. Gradiva.
- Carvalho, M. T. (2009). *Nova Gestão Pública e Reformas da Saúde - O profissionalismo numa encruzilhada* (1ª ed.). Edições Sílabo.
- Caupers, J. (1996). *Direito Administrativo I: Guia de Estudo* (4ª ed.). Notícias Editorial.
- Colaço, M. L. (2008). Os Deputados como Titulares da Função Parlamentar. Em A. Vargas, & P. Valente, *O Parlamento na Prática*. Lisboa: Assembleia da República - Divisão de Edições.
- Correia, J. A. (dezembro de 2011). Os Sistemas de Financiamento das IPSS e a sua Relação com o Estado Providência em Portugal .
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service: Serving, not Steering*. M. E. Sharpe.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. V. (2000). Public Administration Review. *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, 60, 549-559.
- Drechsler, W. (2009). The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe.
- Ferraz, D. A. (Dezembro de 2016). Atores políticos e administrativos: dictomia ou complementaridade na seleção de dirigentes públicos?
- Fontes, J. (2008). *Do Controlo Parlamentar da Administração Pública* (2 ed.). Coimbra Editora.
- Franco, A. (1995). *Dinheiros públicos, julgamento de contas e controlo financeiro no espaço da língua portuguesa*. Lisboa: Tribunall de Contas.
- Franco, A. L. (1993). *O Controlo da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Revista dos Quadros Técnicos do Estadon, Ano 1, nº 9.

- Gameiro, A. R. (2004). *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976 - 2002)*. Livraria Almedina.
- Gameiro, A. R., Costa, N. M., & Pimentel, L. M. (2020). *As Finanças Públicas e o seu Controlo*. Almedina.
- Gomes, J. S. (2003). A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade. Em J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. Batista, *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras: Celta.
- Gomes, J. S. (2007). O conceito de interesse público no contexto da gestão contemporânea. Em J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? - Public Administration. Em *Public Administration* (Vol. 69, pp. 3-19).
- Moisson, M. (1975). *A Prática do Controle Orçamental* (Vol. 2). Lisboa: Editorial Pórtico.
- Moreno, C. (1997). *O Sistema Nacional de Controlo Financeiro- Subsídios para a sua apreensão crítica* (1ª ed.). Lisboa : Universidade Autónoma de Lisboa.
- Moreno, C. (1998). *Finanças Públicas: Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*. Lisboa: Univesidade Autónoma de Lisboa.
- Moreno, C. (2000). *Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos* (2ª ed.). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Mozzicafreddo, J. (2000). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal* (2ª ed.). Celta.
- Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da administração pública e poder político. Em J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes, *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 1-34). Celta Editora.
- Pires, B. A. (2014). Polícia de Segurança Pública: Análise ao regime de prestação de trabalho em funções públicas do trabalho policial.
- Sousa, M. R., & Galvão, S. (1994). *Introdução ao Estudo do Direito*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Sousa, N. J. (2013). Caraterísticas Atuais e Transformações Ocorridas na Compreensão do Estado e da Administração Pública. Porto: Instituto de Investigação Jurídica da Universidade Lusófona do Porto.
- Tavares, J. (1996). *Sistema nacional de controlo, controlo interno e controlo externo*. Lisboa: Revista do Tribunal de Contas, n.º 26 julho/dezembro.
- Tavares, J. F. (1998). *O Tribunal de Contas: Do Visto, em Especial - Conceito, Natureza e Enquadramento na Atividade de Administração*. Almedina.
- Vargas, A., & Ferreira, C. (2019). Instrumentos PARlamentares de Controlo do Governo. Em A. Vargas, & T. Fonseca, *Como Funciona o Parlamento*. Lisboa: Assembleia da República - Divisão de Edições.