



## Tribunais de Contas, Responsividade e Democracia

Paulo Nogueira da Costa

(Juiz Conselheiro no Tribunal de Contas  
de Portugal e Professor universitário)

### Introdução

O tema que vos trago – *Tribunais de Contas, Responsividade e Democracia* – tem conexões óbvias com as temáticas dos Direitos Sociais, da Boa Governança e da Cidadania, num olhar que parte de uma premissa fundamental: os cidadãos são os titulares do poder constituinte, são os destinatários dos programas e das políticas públicas e são os seus financiadores.

Sendo isto óbvio, nem sempre está presente nas ponderações e ações dos poderes públicos.

Nas palavras de dois autores eminentes da área da ciência da administração – JANET DENHARDT e ROBERT DENHARDT – “*Na nossa pressa em timonar, talvez estejamos a esquecer-nos de quem é o dono do barco.*”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tradução nossa. No original: “[i]n our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat”. cfr. *The New Public Service: serving, not steering*, Expanded edition, New York, 2007, p. 23.



## 1. Responsividade, democracia e boa governança

O princípio democrático, assente na máxima, imortalizada por Abraham Lincoln, de “governo do povo, pelo povo e para o povo”, não pode ser perspectivado como uma mera legitimação originária de exercício do poder, nem ser reduzido a uma compreensão meramente formal. Ele deve, pelo contrário, ser entendido em sentido material, nas suas dimensões representativa, participativa e comunicativa. E entre os seus elementos densificadores e concretizadores encontramos a responsividade, entendida como sintonia dos poderes públicos com as reais necessidades e expectativas dos cidadãos.

A responsividade, assim entendida, pressupõe um diálogo democrático entre decisores públicos e cidadãos. Estes não são (não podem ser) apenas um ente abstrato que legitima o exercício do poder; são as pessoas concretas e grupos de cidadãos (com os seus problemas, preocupações e necessidades) a cujos poderes públicos devem, não só, dar resposta, mas também possibilitar o envolvimento na vida pública, incluindo em matérias financeiras e orçamentais (no exercício da cidadania financeira).

Como veremos de seguida, esta perspetiva não prejudica a qualidade da governança pública. Pelo contrário, a responsividade é um elemento fundamental de uma boa governança.

A *Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico*, da Organização das Nações Unidas, num documento de 2007, elenca as dimensões fundamentais de uma *boa governança*: a participação; o respeito pelo Estado de Direito; a transparência; a orientação para os consensos; a



igualdade e a inclusividade; a eficácia e a eficiência; a *accountability* e a responsividade.<sup>2</sup>

Conforme ensina Gomes Canotilho, a boa governança aponta para uma “estatalidade moderna”, alicerçada em novos princípios, tais como, entre outros, o *princípio da transparência*, o *princípio da coerência*, o *princípio da abertura*, o *princípio da democracia participativa* e o *princípio da justa medida*, que, por sua vez, se desdobra nos princípios da *sustentabilidade*, da *racionalidade*, da *eficiência* e da *avaliação*.<sup>3</sup>

Daqui resulta a ideia de que a boa governança convoca “novas dimensões da cidadania”, entre elas uma cidadania que pressupõe a *accountability* e a responsividade, traduzindo-se num reforço das dimensões da cidadania ativa e participativa, não se limitando a uma cidadania representativa.<sup>4</sup> Não é, hoje, aceitável o entendimento que reduz a cidadania ao exercício do direito de voto e, em matéria financeira, ao cumprimento do dever de pagar impostos.

Também no domínio da ciência da administração as propostas do chamado “novo serviço público” (que emergiu como alternativa à escola da “nova gestão pública”), reconhecendo embora a importância da eficiência enquanto critério de atuação do Estado-Administrador, não a elevam a alfa e ómega dessa atuação, mas um elemento que coexiste e,

---

<sup>2</sup> Cfr. UNITED NATIONS – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “What is Good Governance?”, disponível em <[www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp)>, 2007, consultado em 12/02/2009.

<sup>3</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, “Brançosos” e *Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos Sobre a Historicidade Constitucional*, Coimbra, 2006, pp. 330-333.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 334.



em caso de colisão deve ceder, perante as dimensões de responsabilidade, lisura, justiça, igualdade, responsividade, respeito e compromisso.<sup>5</sup>

A responsividade é, ainda, perspetivada, na teorização da gestão do valor público, como condição necessária para a geração de valor público, na medida em que só é criado valor público quando “as atividades desenvolvidas atendem a uma finalidade valorizada pelo público”.<sup>6</sup>

Ou seja, a responsividade constitui um dos elos da criação de valor público.

A responsividade é tomada em linha de conta em alguns dos principais modelos para medição do valor público. Refira-se, a título de exemplo, o *public service value model*, que assenta na medição dos *outcomes* e do respetivo custo-eficácia. É criado valor público quando são gerados *outcomes* económicos e sociais, alinhados com as prioridades dos cidadãos, com a melhor relação custo-eficácia possível.<sup>7</sup>

Importa, ainda, clarificar a conexão existente entre responsividade e *accountability*.

A *accountability* é, geralmente, entendida como um meio utilizado no controlo da Administração Pública, que postula a *prestação de contas* (*answerability*) pela administração a uma autoridade externa.<sup>8</sup> Todavia, esta *prestação de contas* não deve limitar-se à apresentação de resultados

---

<sup>5</sup> Cfr. JANET DENHARDT / ROBERT DENHARDT, *The New Public Service: serving, not steering*, Expanded edition, New York, 2007, p. 164.

<sup>6</sup> Cfr. GERRY STOKER, “Gestão do Valor Público: A Administração Pública orientada pela missão?”, in José Manuel Moreira / Carlos Jalali / André Azevedo Alves (coord.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: Para um Novo Paradigma do Serviço Público*, Coimbra, 2008, p. 38.

<sup>7</sup> Cfr. MARTIN COLE / GREG PARSTON, *Unlocking public value: a new model for achieving high performance in public service organizations*, Hoboken, 2006. P. 20.

<sup>8</sup> Cfr. MELVIN DUBNICK “Accountability and the promise of performance: in search of mechanisms”, *Public Performance and Management Review*, 28, n.º 3, março de 2005, p. 376.



(*outputs* e *outcomes*); importa, na verdade, saber se esses resultados respondem às reais necessidades das populações, se são por estas valorizados e, para além disso, importa também saber se a forma como foram alcançados é conforme com os pilares axiológicos do Estado de Direito democrático. Neste sentido, a *answerability* não dispensa as dimensões de *responsividade* e de integridade na prossecução do interesse público.

A Administração Pública só pode prestar contas pelas ações que têm em vista responder às necessidades e expectativas dos cidadãos se, previamente, as tiver identificado, o que pressupõe a existência de uma abertura ao diálogo e à “sintonização” com os cidadãos, consentânea com a dimensão comunicativa do princípio democrático. Neste sentido, alguma doutrina refere-se, mesmo, à responsividade como “accountability ex-ante”.<sup>9</sup>

Em síntese, a responsividade é indissociável da relação de confiança que constitui a base da democracia, e é uma condição necessária para a criação de valor público, constituindo uma dimensão fundamental da boa governança, entendida como “princípio da condução responsável dos assuntos do Estado”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. JOY MONCRIEFFE, “Accountability: Idea, Ideals, Constraints”, *Democratization*, 8(3), 2001, pp. 26-50.

<sup>10</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, “Brançosos” e Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos Sobre a Historicidade Constitucional, Coimbra, 2006, p. 3



## 2. Tribunais de Contas e responsividade

Do que fica dito resulta que também os tribunais de contas, como *tribunais da boa governança*, devem ser responsivos relativamente aos cidadãos.

Esta afirmação tem diversas implicações importantes, designadamente quanto à configuração do relacionamento entre ISC e cidadãos (instrumentos, momentos e limites da sua participação no quadro da auditoria pública), e quanto aos tipos de auditoria, metodologias e resultados mais aptos a corresponder à exigência da responsividade.

Mas antes de avançarmos, importa deixar claro que ao falarmos em responsividade não deixamos de lado as gerações futuras, ainda que estas não tenham possibilidade de expressar no presente, pelo voto ou por qualquer outra via, as suas necessidades e aspirações.

A igual consideração dos cidadãos do presente e do futuro decorre de um princípio fundamental de solidariedade e de justiça intergeracional, positivado, aliás, no direito orçamental português, e associado, também, ao desenvolvimento sustentável. É, portanto, também para os cidadãos das gerações futuras que os tribunais de contas desempenham as suas missões.

Nos passados dias 23 a 25 de setembro realizou-se em Lisboa a *XI Conferência Conjunta EUROSAI-OLACEFS*, dedicada ao tema “Principais tendências na participação dos cidadãos e no envolvimento da sociedade civil no trabalho das instituições superiores de controlo”, que contou com a participação de 32 delegações de ISC.



Neste encontro foram partilhadas perspetivas, experiências e boas práticas nesta temática, a qual se liga de forma muito clara ao tema de que agora vos falo, evidenciando o interesse alargado e a relevância que são reconhecidos à interação entre ISC e cidadãos.

Podemos destacar duas conclusões fundamentais que resultaram deste Congresso.

Primeira conclusão: a de que a participação dos cidadãos gera mais valor quando contribui para melhorar a evidência, a relevância e o impacto do trabalho de auditoria, pelo que é necessário passar de iniciativas isoladas de consulta dos cidadãos para uma incorporação progressiva desta dimensão na estratégia institucional das Instituições Superiores de Controlo.

Segunda conclusão: a de que as Instituições Superiores de Controlo deverão continuar a ser independentes, objetivas, rigorosas e tecnicamente sólidas, ao mesmo tempo que devem fortalecer a sua capacidade para escutar, compreender e comunicar.<sup>11</sup>

A participação dos cidadãos no quadro da auditoria pública deve ser encarada como um ativo estratégico das ISC, em particular pelo contributo que fornecem para a identificação de riscos emergentes e para a seleção de temas de auditoria socialmente relevantes, o que, por seu lado, promove o impacto efetivo do trabalho de auditoria.

---

<sup>11</sup> <<https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n-20260928-1.aspx>>, consultado em 18/10/2026.



Mas para que as ISC beneficiem do envolvimento da sociedade civil, devem criar formas estruturadas de participação ao longo do ciclo de auditoria – que pode ir desde a seleção de temas de auditoria e do planeamento, passando pela recolha de evidências, até à comunicação de resultados e monitorização de recomendações.

Em qualquer caso, a participação dos cidadãos não pode substituir o julgamento profissional do auditor ou traduzir-se numa limitação da autonomia e independência das ISC.

O papel que os cidadãos poderão desempenhar no contexto da auditoria pública poderá ser particularmente útil nas auditorias de natureza operacional, em particular quando se auditam programas ou políticas públicas, com destaque para o domínio da efetivação dos direitos sociais (saúde, educação, segurança social, habitação, entre outros).

## Conclusão

Tribunais de Contas responsivos às principais aspirações e preocupações dos cidadãos estarão em melhores condições de gerar impacto financeiro e social efetivo (contribuindo para a *accountability*, o *value for money* e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos), e de promover a confiança nas instituições públicas, imprescindível para a saúde do Estado democrático.

\*\*\*

Lisboa, 20 de outubro de 2026

Paulo Nogueira da Costa