

O Tribunal de Contas e a Conta Geral do Estado

ANTONIZA LUQUESSA

Introdução

O presente trabalho foca-se na ação do Tribunal de Contas como órgão de controlo externo da gestão financeira pública, na gestão de outros setores conexos à Administração Pública, tendente a maximizar os princípios da eficiência, eficácia e economicidade que norteiam a gestão financeira pública do nosso quadrante, convergindo para a ideia da transparência, da boa governação e no rigor da responsabilização dos gestores que, eventualmente, entrem em rota de colisão, com as leis financeiras de que o Tribunal deve conhecer no âmbito da sua jurisdição.

O Tribunal de Contas é, em razão da matéria, um Tribunal com particularidades comparativamente aos demais Tribunais, porque exerce também funções não jurisdicionais. A consagração do Tribunal de Contas como órgão judicial, de competência especializada, a criar no âmbito de um Estado democrático e de direito, passou a ter previsão constitucional com a aprovação da nova Lei Fundamental, revista pela lei n.º 23/92, de 16 de setembro que marca o início da II República.

Perante as exigências que se impuseram, surgiram também órgãos de natureza judicial ou com características jurisdicionais, que exerciam o controlo das contas públicas e determinavam a responsabilidade dos agentes.

Com a entrada em vigor da Constituição da República de Angola, revelou-se necessário proceder-se à conformação da legislação que disciplinava a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas, com vista a dotá-lo de maior eficiência e rigor na fiscalização da legalidade dos dinheiros públicos. Neste sentido, foi aprovada a lei n.º 13/10, de 9 de julho que revoga, entre outros diplomas, a lei n.º 5/96, de 12 de abril (Orgânica do Tribunal de Contas) e o Decreto n.º 23/01, de 12 de abril (Regulamento do Processo e da atividade do Tribunal de Contas).

Mecanismos de Fiscalização do Tribunal de Contas de Angola

Dentro dos mecanismos de fiscalização do Tribunal de Contas, existem dois tipos que são a fiscalização preventiva e a fiscalização sucessiva.

A fiscalização preventiva que pode ser entendida como uma fiscalização *a priori*; antes da realização da prática de um determinado ato ou contrato. Os números 1 e 2 do art.º 8.º da LOPTC, institui que a fiscalização prévia exercida pelo Tribunal de Contas, tem por finalidade verificar se os atos e contratos estão conforme as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimentação orçamental. Este poder é exercido pelo Tribunal de Contas por meio da concessão ou da recusa de visto.

Estão sujeitos ao controlo financeiro prévio, os contratos de valor superior ao montante fixado para o efeito no art.º 8.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho. Os contratos sujeitos ao controlo prévio não podem começar a ser executados antes da concessão do visto, n.º 7 do art.º 8.º da mesma Lei. Os documentos sujeitos à fiscalização prévia, consideram-se visados 30 dias após a sua entrada no T.C. salvo se forem solicitados elementos em falta ou adicionais, casos em que se interrompe a contagem do prazo, até que os mesmos sejam entregues (n.º 6 do art.º 8.º da LOPTC). O n.º 8 do art.º 8.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, estipula que nos casos de recusa de visto, devem as entidades remeter ao T.C., no prazo de 15 dias, cópia da anulação da respectiva nota de cabimentação orçamental, para se juntar ao processo.

Em relação a fiscalização sucessiva, entende-se como uma fiscalização exercida *a posteriori*, isto é, após a execução de um determinado ato ou contrato.

O Tribunal de Contas exerce o poder de controlo financeiro sucessivo ou *a posteriori* através da verificação de contas; da avaliação dos respetivos sistemas de controlo interno; da apreciação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira. No âmbito do controlo da dívida pública direta do Estado, o Tribunal de Contas verifica, designadamente, se foram observados os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia Nacional, em cada exercício orçamental. O controlo financeiro sucessivo materializa-se pela aprovação de relatórios de auditoria e de verificação externa de contas e ainda pela homologação das contas sujeitas à verificação interna. Por exemplo, a realização de um inquérito ou auditoria à Televisão Pública de Angola ou a TAAG – Linhas Aéreas de Angola.

Orçamento Geral do Estado

A lei Quadro do Orçamento Geral do Estado, no n.º 1 do art.º 3.º, define «o orçamento como sendo o instrumento programático aprovado por lei específica,

O Tribunal de Contas exerce o poder de controlo financeiro sucessivo ou *a posteriori* através da verificação de contas; da avaliação dos respetivos sistemas de controlo interno; da apreciação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira

de que se serve a administração do Estado e a administração autárquica, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios de unidade, universalidade, anualidade e publicidade». O n.º 2 do artigo supra, institui que o orçamento estima as receitas e fixa os limites das despesas.

O art.º 104.º da CRA, consagra o Orçamento Geral do Estado como o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e que deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidos nos instrumentos de planeamento nacional. Também referencia que o OGE é unitário, estima o nível de receitas a obter e fixa os limites de despesas autorizadas, em cada ano fiscal, para todos os serviços, institutos públicos, fundos autónomos e segurança social, bem como para as autarquias locais e deve ser elaborado de modo a que todas as despesas nele previstas estejam financiadas.

A lei define as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controlo, obedecendo ao princípio da transparência e da boa governação e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por lei.

A lei define as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controlo, obedecendo ao princípio da transparência e da boa governação e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas

Receitas e Despesas Orçamentais

Receita é a entrada monetária numa instituição. Normalmente, esta entrada é em forma monetária ou crédito. É também definida como todo o recurso proveniente da venda de mercadorias ou de uma prestação de serviços, porém, nem todos são oriundos de vendas ou prestação de serviços, como por exemplo: alocação, rendimentos de uma aplicação financeira, juros, etc. As receitas não se limitam necessariamente a empresas, existem também as receitas do Estado, denominada receita pública que é o montante total em dinheiro recolhido pelo Tesouro Nacional, incorporado ao património do Estado, que serve para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos.

Já as receitas orçamentais são as receitas públicas, cuja titularidade é o Estado ou a Autarquia, bem como dos órgãos que deles dependem, incluindo as relativas a serviços e fundos autónomos, operações de créditos e doações. Elas podem ser classificadas em económica e por fonte de recurso. São receitas económicas as receitas correntes e as receitas de capital.

Neste ponto consideramos importante uma incursão pelo conceito de despesas. Trata-se de todo o gasto de carácter geral relacionado com a administração e vendas, por exemplo juros, multas, materiais de escritório, etc.

No que refere às despesas orçamentais, podem ser definidas como todas as despesas públicas cometidas ao Estado ou à Autarquia, assim como aos organismos que deles dependem, incluindo às relativas aos fundos e serviços autónomos, instituições sem fins lucrativos financiadas, maioritariamente, pelos poderes públicos e a segurança social.

As despesas orçamentais podem ser classificadas em institucional, funcional-programática e económica. A despesa institucional, engloba o conjunto das unidades orçamentais (serviços da Administração do Estado ou da Administração Autárquica, instituições sem fins lucrativos, fundos e serviços autónomos, financiados maioritariamente pelos poderes políticos e a segurança social, a quem forem consignadas dotações orçamentais próprias) e dos órgãos dependentes (serviços da Administração do Estado ou Administração Autárquica, serviços e fundos autónomos, instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente pelos poderes públicos ou a segurança social, que constituem as unidades orçamentais). As despesas funcionais-programáticas, vinculam a despesa orçamental a ações e aos objetivos e metas, observando para esse efeito opções de política económica, está agregada por função, programa e atividade ou projeto. As despesas económicas são classificadas em despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes, são destinadas à manutenção ou operação de serviços anteriormente criados, assim como as transferências realizadas com igual propósito. As despesas de capital são as destinadas à formação ou aquisição de ativos permanentes, à amortização da dívida, à concessão de financiamentos ou a constituição de reservas, bem como as transferências realizadas de igual propósito.

Execução do Orçamento do Estado

Sendo o Orçamento Geral do Estado o orçamento da administração do Estado, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir recursos do Estado, julgam necessário abordar a sua execução.

Esta é concretizada pelos gestores das unidades orçamentais e correspondentes órgãos dependentes, observando as instruções divulgadas anualmente, pelo Presidente da República, enquanto titular do poder executivo.

Na execução do Orçamento Geral do Estado, as Unidades Orçamentais devem respeitar, com rigor, as disposições combinadas da Lei n.º 15/10, de 14 de julho, da Lei n.º 20/10, de 7 de setembro, da Lei n.º 26/10, de 28 de dezembro, do Decreto-Lei n.º 11/02, de 24 de setembro, do Decreto Presidencial n.º 30/10, de 9 de abril, do Decreto Presidencial n.º 31/10, de 12 de abril, do Decreto n.º 73/01, de 12 de outubro, do Decreto n.º 39/09, de 17 de agosto, do Decreto n.º 36/09, de 12 de agosto, do Decreto Executivo n.º 4/96,

de 19 de janeiro e do Decreto Executivo n.º 105/04, de 16 de setembro, de forma a assegurar uma aplicação mais racional dos recursos públicos disponíveis.

Por esta razão, tornou-se necessária a implementação de propostas, com vista a incutir mais responsabilidade e operacionalidade na execução do Orçamento, foi implementado o Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado – SIGFE, uma nova plataforma web. A implementação do referido sistema, permitiu a utilização de tecnologia avançada, trazendo ganhos resultantes da padronização dos métodos e rotinas de trabalho, interligando todas as Unidades do país, com a digitação de forma descentralizada bem como o registo contabilístico da execução orçamental, financeira e patrimonial em tempo real.

Os órgãos que integram o SIGFE são: O Tesouro Nacional, sob coordenação de quem se encontra a Conta Única do Tesouro (CUT) mantida no Banco Central, o Banco Nacional de Angola, na figura de banqueiro do Estado, as Delegações Provinciais de Finanças, o Banco de Poupança e Crédito (nas vestes de banco operador), que alberga nos seus livros uma conta onde são registadas todas as operações de crédito e débito do Estado, os Gabinetes de Estudos e Planeamento ou similares da Administração Central e Local do Estado, os Departamentos que gerem e administram os orçamentos dos órgãos centrais e locais do Estado, os órgãos dependentes da administração central e local do Estado.

Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado é um instrumento indispensável para aferirmos a regularidade e a conformidade da Gestão Financeira Pública sendo estruturada como ferramenta primordial para o conhecimento dos resultados obtidos.

Esta compreende as contas de todos os órgãos integrados no Orçamento Geral do Estado (n.º 1 do art.º 58.º da lei n.º 15/10, de 14 de julho). Os resultados do exercício são evidenciados na Conta Geral do Estado, através do Balanço Orçamental, Financeiro, Patrimonial e da Demonstração das variações patrimoniais e acompanhados das respetivas notas explicativas (n.º 2, do art.º 58.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho).

Pode ser também definida como o conjunto das demonstrações financeiras, documentos de natureza contabilística, orçamental e de tesouraria, relatórios de desempenho da gestão orçamental, financeira, patrimonial e operacional, incluindo a guarda de bens e valores públicos, que devem ser presentes ao órgão de controlo externo, nos termos e prazos que a lei determina.

O Regulamento do Sistema Contabilístico é um dos vetores principais da Conta Geral do Estado e visa regulamentar as matérias sobre contabilidade

orçamental, financeira e patrimonial, bem como sobre o agrupamento das contas gerais do Estado. Esse sistema, é integrado por órgãos fundamentais, instrumentos e produtos fundamentais (n.º 2, do art.º 2.º do Decreto referenciado), onde os órgãos fundamentais compreendem a Direção Nacional de Contabilidade, como órgão central e os órgãos setoriais; os instrumentos fundamentais compreendem: a) o plano de contas e a tabela de eventos, que permitem através do método das partidas dobradas, os registos contabilísticos dos factos orçamentais, financeiros e patrimoniais, b) a plataforma de informática que possibilita, em tempo real, de forma integrada e com segurança, o registo contabilístico e o controlo da execução orçamental, financeira e patrimonial do Estado, c) os livros de contabilidade (diário e razão), nos quais são compilados os registos contabilísticos da execução orçamental, financeira e patrimonial do Estado; por fim os produtos fundamentais que compreendem: a) as demonstrações financeiras, b) os balancetes, c) os relatórios da execução orçamental e financeira, d) a conta geral do Estado a ser submetida à apreciação do Tribunal de Contas e à votação da Assembleia Nacional, e) os relatórios para análise da gestão.

Dentro ainda da natureza contabilística, o realce vai para o Plano de Contas do Estado, que é composto pela lista de contas e pela tabela dos eventos, onde a lista de contas é constituída pelas contas que representam as diversas operações realizadas pelo Governo no âmbito da execução orçamental, financeira e patrimonial, com a descrição da respetiva função e forma de funcionamento. Em relação aos eventos, refletem cada ato e facto administrativo que decorre da gestão e permite o registo de cada operação por vias do roteiro contabilístico (contas de natureza devedora e credora) correspondente.

Por último, dentro ainda dos elementos básicos da Conta Geral do Estado, encontramos as Normas de Contabilidade Pública, que referenciam os registos contabilísticos dos atos e factos orçamentais, financeiros e patrimoniais, que devem fornecer os elementos para o apuramento das contas, análise e interpretação dos resultados económicos e financeiros do Estado; referenciam ainda, as formalidades da escrituração contabilística, que compreende a escrituração das operações orçamentais, financeiras e patrimoniais, sistematicamente integrada, deve efetuar-se pelo método das partidas dobradas, tendo por base o plano de contas, de forma a demonstrar a situação dos bens, direitos, obrigações e do património líquido do Estado.

O Tribunal de Contas e a Conta Geral do Estado

O parecer pode ser definido como sendo um pronunciamento por escrito de uma opinião técnica sobre determinadas matérias que exijam conhecimentos

técnicos, devendo ser sustentado com bases confiáveis com o objetivo de interpretar, esclarecer e explicar determinados factos.

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, o Parecer a emitir pelo Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado deverá, entre outras, apreciar os seguintes aspetos:

- a) O cumprimento da Lei do Orçamento Geral do Estado e demais legislação complementar;
- b) A atividade financeira do Estado, nos domínios do património, receitas, despesas, tesouraria e créditos públicos;
- c) As responsabilidades diretas ou indiretas do Estado, incluindo a concessão de avales e garantias;
- d) O inventário do património do Estado;
- e) As subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado;
- f) A execução dos programas de ação, investimento e financiamento das empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções a cargo dos fundos autónomos.

O n.º 1 do artigo 60.º da lei n.º13/10, de 9 de Julho, dispõe que para além dos aspetos referidos no n.º 1 do art.º 7.º acima mencionado, o Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado deve, igualmente, incidir sobre:

- a) O Orçamento da Segurança Social;
- b) A execução do plano de privatizações;
- c) A aplicação das receitas das privatizações;
- d) As doações e outras formas de assistência não onerosa de organismos internacionais;
- e) Outros aspetos que a lei venha a determinar.

Posicionamento do Tribunal de Contas

Como já referenciado aquando da abordagem das competências do Tribunal de Contas, este, emite um Parecer sobre a Conta Geral do Estado, que se reveste de grande importância, porque ao fazê-lo, permite uma análise técnica da forma como o Executivo utilizou os recursos postos à sua disposição, como foram as receitas arrecadadas, as despesas realizadas e avalia os resultados da gestão orçamental, financeira e patrimonial, fazendo recomendações à Assembleia Nacional, sobre as formas como devem ser supridas as deficiências e insuficiências de gestão orçamental, da tesouraria, do património,