

# O Papel do Tribunal de Contas de Angola no Controlo dos Gastos na Administração Pública

**EVA ALMEIDA**

## **Introdução**

O presente estudo trata do papel do Tribunal de Contas de Angola no controlo dos gastos na Administração Pública. Neste contexto, o estudo aborda os mecanismos de controlo utilizado pelo Tribunal de Contas de Angola para o controlo dos recursos que são postos a disposição dos gestores públicos.

O texto encontra-se dividido em duas grandes partes, uma dedicada ao enquadramento teórico do tema em que são estabelecidas noções sobre o Orçamento Geral do Estado, as regras para a sua elaboração e os princípios que os gestores públicos devem ter em conta para a sua elaboração. Na segunda parte é abordado o controlo externo exercido pelo Tribunal de Contas, fazendo um enquadramento das competências e génese do Tribunal de Contas.

## **O Orçamento e a Administração Pública**

Antes de mais é necessário esclarecer conceitos como Orçamento Geral do Estado (OGE) que é o documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano. É possível definir o Orçamento, como uma previsão, em regra geral anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual.

A Lei do Orçamento Geral do Estado (OGE) define orçamento como

“o instrumento programático aprovado por lei específica, 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 da unidade, universalidade, anualidade e publicidade”

A Constituição da República de Angola (CRA) vigente, aprovada em 2010, contém a seguinte definição de Orçamento Geral do Estado: “constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidos nos instrumentos de planeamento nacional.

A Lei do Orçamento Geral do Estado (OGE) define orçamento como “o instrumento programático aprovado por lei específica, 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 da unidade, universalidade, anualidade e publicidade”.

Este conceito permite desde já identificar os três elementos do orçamento:

- › **Elemento económico:** constitui uma previsão da atividade financeira anual a realizar por determinados subsectores das Administrações Públicas sob o comando do Governo;
- › **Elemento político:** constitui uma autorização política concedida pelo Parlamento mediante a aprovação da proposta elaborada e submetida pelo Governo;
- › **Elemento jurídico:** constitui um instrumento, sob a forma de lei, que limita os poderes financeiros do Estado no que respeita à realização das despesas e à obtenção das receitas.

Importa igualmente clarificar o âmbito do Orçamento do Estado, o qual abrange os orçamentos dos serviços integrados do subsector Estado, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social. Ou seja, o orçamento não inclui a previsão das receitas e das despesas de todo o Setor das Administrações Públicas, dada a não inclusão dos orçamentos das Administrações Regionais e Locais (em Angola a descentralização ainda não foi implementada).

## **Apresentação das Receitas e das Despesas**

### **A Classificação das Receitas**

De acordo com a classificação económica as receitas são desagregadas entre receitas correntes, receitas de capital e outras receitas. Segundo a Lei n.º15/10 de 14 de julho, (Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado Angolano), estabelece que são consideradas receitas correntes, as receitas tributárias, patrimoniais, de serviços, bem como as transferências recebidas para atender quaisquer despesas.

A mesma Lei define despesas de capital, as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de operações de crédito e da conversão em espécie de bens e de direitos, bem como de saldos não comprometidos de exercícios anteriores.

A classificação apresentada justifica três comentários de diferente natureza. Em primeiro lugar, os capítulos da receita que integram as “Outras receitas”

não constituem fontes de financiamento da despesa no seu conjunto, já que neles são inscritos montantes que apresentam contrapartidas equivalentes na despesa.

Em segundo lugar, e tendo presente o conceito de saldo global, importa proceder à distinção entre as receitas efetivas e as receitas não efetivas.

Por último, é relevante ter presente que as diferentes fontes de financiamento não apresentam uma importância equivalente na estrutura da receita. Com efeito, as receitas fiscais constituem, naturalmente, e pelas próprias características das despesas a financiar (tipo de bens) e dos objetivos a prosseguir (nomeadamente, redistributivos) a fonte dominante de financiamento do orçamento de qualquer país.

A segunda posição na estrutura da receita cabe às receitas creditícias – passivos financeiros – resultado derivado do papel assumido pelos Estados em períodos marcados por uma perspetiva de “finanças intervencionistas” e de aceitabilidade do endividamento público.

Apesar da desagregação da receita pública seguir apenas a classificação económica, tal não invalida que esta proporcione três importantes tipos de informação: i) a importância do sistema fiscal no financiamento da despesa pública e o papel dos seus principais impostos sobre a redistribuição do rendimento e da riqueza; ii) o recurso ao crédito e seus efeitos sobre o endividamento público; e iii) a importância do próprio Sector Empresarial do Estado como fonte de receita através dos designados Rendimentos da Propriedade.

Em qualquer orçamento, a despesa pública deve ser classificada, simultaneamente, segundo diversos critérios, cada um deles fornecendo informação específica que responde a diferentes necessidades e objetivos de análise.

## **A Elaboração, Discussão e Votação do Orçamento**

O processo de elaboração do orçamento e da proposta de lei correspondente é, como é possível concluir, um processo complexo e exigente. Com efeito, em diversos momentos, impõe escolhas ou opções difíceis, entre as quais se conta a identificação clara de prioridades, e esta é tanto mais difícil quanto mais forte for a restrição da política orçamental, impossibilitando a concretização, num dado horizonte anual, de todos os objetivos políticos de todos os ministros/áreas de governação.

### **A Importância da Programação Financeira Plurianual**

Em qualquer país o orçamento refere-se sempre a um horizonte anual, isto é, a um determinado ano económico, coincidente ou não com o ano civil. Mas

O processo de elaboração do orçamento impõe escolhas ou opções difíceis, entre as quais se conta a identificação clara de prioridades, e esta é tanto mais difícil quanto mais forte for a restrição da política orçamental, impossibilitando a concretização, num dado horizonte anual, de todos os objetivos políticos de todos os ministros/áreas de governação

tal não significa que ele não tenha por referência no que respeita aos objetivos e prioridades políticas que concretiza por via das despesas e receitas um horizonte plurianual, na medida em que as opções que concretiza não se esgotam, e os seus efeitos não se circunscrevem, a um único ano.

Diversos fatores exigem uma perspetiva plurianual. Em primeiro lugar, cada orçamento não é mais do que a concretização dos objetivos e prioridades políticas de um governo em cada ano da sua legislatura; isto significa que há um documento de médio prazo, o Programa do Governo, que enquadra e condiciona os orçamentos a elaborar e executar para os anos económicos seguintes.

Em segundo lugar, muitas opções de política setorial exigem, por diversas razões, um horizonte de concretização superior a um ano e, por conseguinte, a inscrição de dotações de despesa – por vezes de montante crescente – em sucessivos orçamentos. A título ilustrativo, considere-se a decisão de construção de um hospital.

Esta opção política exige, naturalmente, um horizonte de médio prazo já que se deve prever um período para a elaboração e seleção do projeto, a fase de construção e equipamento e, finalmente, a entrada em funcionamento. Poder-se-á prever, então, um horizonte mínimo de quatro anos entre a tomada de decisão, com a consequente inscrição da dotação orçamental necessária ao projeto, e a sua entrada em funcionamento em pleno, com a inscrição da dotação adequada, não sendo aceitável que o Governo responsável por esta decisão se limite a inscrever a dotação inicial no orçamento correspondente sem uma previsão dos encargos futuros que têm de ser assumidos nos orçamentos dos anos económicos seguintes, quer seja ainda na sua legislatura ou numa legislatura de Governo seguinte.

Um terceiro fator prende-se com a designada rigidez da despesa pública e a consequente dificuldade da alteração no curto prazo – i.e., num único ano económico – das prioridades setoriais. Para melhor se compreender esta restrição, admita-se um governo que entra em funções e dá início ao processo de elaboração do seu primeiro orçamento: como se referiu, uma das primeiras estimativas corresponde ao montante máximo da despesa do Estado; ora, a margem de manobra deste governo para a implementação de alterações/novas políticas decorrentes do seu próprio programa tenderá a ser limitada, na medida em que existem muitas despesas que, pela sua natureza, têm de ser obrigatoriamente previstas no orçamento em montantes dificilmente compressíveis, seja porque resultam de compromissos do Estado – obrigando qualquer governo – seja porque a sua redução envolve a participação do Parlamento para aprovação de novos quadros legais.

## A Execução e o Controlo Orçamental em Angola

Após a aprovação no Parlamento, a promulgação presidencial e a respetiva publicação em Diário da República, o orçamento entra em vigor, isto é, começa a ser executado. Tal significa, em termos muito simples, que ao longo de doze meses vão ser obtidas as receitas previstas (natureza e montantes) de modo a realizar/financiar as despesas também previstas (natureza e montantes) e, desta forma, concretizar os objetivos, as prioridades e as metas da política orçamental e das políticas setoriais.

A execução orçamental faz-se por referência a um dado quadro legal que inclui a própria lei do Orçamento do Estado; assim, e no decurso do ano económico há que verificar se aquele foi rigorosamente cumprido em todas as operações efetivadas pelas diversas entidades públicas, desde a obtenção das receitas até à realização das despesas. Dito de outra forma, há que realizar o controlo da execução do orçamento. O controlo visa a verificação da

legalidade e regularidade de toda e qualquer receita cobrada e despesa realizada. A importância do controlo orçamental é reconhecida em todos os países estando, no caso português, consagrada a sua obrigatoriedade nas leis constitucional e orçamental. Os mecanismos e procedimentos do controlo orçamental podem ser classificados segundo diversos critérios, entre os quais merece particular referência a da sua natureza, e que permite distinguir entre controlo administrativo, jurisdicional e político.”

O controlo administrativo é da competência simultânea: i) da própria entidade (serviço ou organismo) executora de cada orçamento; ii) da entidade responsável pela coordenação e acompanhamento da execução do Orçamento do Estado (o Ministério das Finanças); e iii) das diversas entidades de inspeção e controlo.

O controlo jurisdicional, por seu turno, é da competência do Tribunal de Contas (TC), órgão de soberania com independência do poder político e que tem como missão, entre outras, a de auditor financeiro público do sector das Administrações Públicas e do Setor Público Empresarial.

Nesta fase do ciclo orçamental, o TC pode desenvolver duas modalidades de controlo: o controlo *a priori*, o denominado “visto”, e o controlo concomitante. O primeiro, de natureza preventiva, tem por fim verificar a conformidade legal e do cabimento orçamental das despesas geradas por contratos ou diplomas. O segundo, serve os mesmos objetivos, podendo ser realizado a qualquer momento no decurso da execução orçamental.

Por último, o controlo político é exercido pela Assembleia, como corolário da autorização previamente concedida ao Governo. Para o efeito, deve este remeter todos os elementos informativos considerados essenciais àquela fiscalização.

A execução do Orçamento do Estado é concretizada, pelos gestores das unidades orçamentais e correspondentes órgãos dependentes, com observância de instruções que são divulgadas, anualmente, pelo Presidente da República, enquanto titular do poder executivo.

Com vista a imprimir mais responsabilidade e operacionalidade na execução do Orçamento, quer na arrecadação das receitas quer na realização das despesas foi instituído o SIGFE – Sistema Integrado de Gestão Financeira.

Todas operações de arrecadação de receitas e de realização de despesas públicas efetuam-se no interior deste sistema e obedecem aos procedimentos que por ele são impostos.

Os órgãos que integram o SIGFE são: Tesouro nacional, sob coordenação de quem se encontra a Conta Única do Tesouro, abreviadamente CUT mantida no Banco Central, o Banco Nacional de Angola, na qualidade de banqueiro do Estado, as delegações provinciais de finanças, o banco operador (Banco de Poupança e Crédito) que tem aberta nos seus livros uma conta onde