

# O Tribunal de Contas, o Controlo Interno e as Organizações Internacionais de Controlo

**TÚLIO BARROS**

## **Introdução**

O Tribunal de Contas de Angola foi criado pela lei n.º 5/96, de 12 de abril. Na Lei Constitucional vigente a data da referida lei, não havia uma consagração expressa do Tribunal de Contas, nem uma definição clara da sua natureza como o faz a Constituição da República nos dias de hoje. A então Lei Constitucional no artigo 125.º continha uma previsão genérica de poderem ser criados outros Tribunais, como o de Contas, o Fiscal e o Aduaneiro.

Neste contexto, a Lei n.º 5/96, Lei Orgânica do Tribunal de Contas foi criado o Tribunal de Contas. A lei determinou a sua natureza (órgão judicial), delimitou as matérias de sua competência (fiscalização financeira do Estado e de outros entes públicos), definiu a sua jurisdição (todo o território nacional e estrangeiro, no âmbito da ordem jurídica) e, entre outras matérias (composição, funcionamento, sede e estruturas de apoio técnico e administrativo), definiu os mecanismos que garantem a sua independência e autogoverno.

Embora a definição não fosse rigorosa, a Lei n.º 5/96 era uma lei substantiva de organização, não sendo adjetiva. As matérias de processo foram deixadas por regulamentar em diploma próprio, que veio a sê-lo pelo Decreto n.º 23/01, de 12 de abril, Regulamento da Organização e do Processo do Tribunal de Contas.

Do mesmo modo, mereceu diploma próprio o regime emolumentar do Tribunal de Contas, que é o Decreto n.º 24/01, de 12 de abril.

Na vigência destes diplomas foi sentida a necessidade de serem operadas algumas alterações de modo a conferir maior eficácia ao desempenho do Tribunal. Assim, no âmbito das suas faculdades de propor medidas legislativas

julgadas necessárias para o desempenho das suas funções, o Tribunal solicitou à Assembleia Nacional algumas mudanças pontuais na Lei Orgânica, fundamentalmente, quanto a composição do Tribunal, valor dos contratos sujeitos a fiscalização prévia, entre outras.

Criado em 1996 com a lei acima referida o Tribunal de Contas só entrou em efetivo funcionamento em 2001, com a nomeação e tomada de Posse do Seu Juiz Conselheiro Presidente, a 4 de abril de 2001 e dos quatro Juizes Conselheiros, que integravam o Tribunal até 2012, como resultado não só da necessidade do preenchimento de um espaço vazio no domínio do controlo e fiscalização dos dinheiros públicos, mas igualmente como reflexo de um sinal positivo de uma vontade política, no contexto de valores universais de maior transparência e responsabilidade pela gestão das coisas públicas, irrecusáveis em sociedades que se pretendem democráticas.

Com a entrada em vigor, a 5 de fevereiro de 2010, da Constituição da República de Angola, afigurou-se necessário proceder-se à conformação da legislação que disciplina a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas, com vista a conferi-lo maior eficiência e rigor na fiscalização da legalidade das finanças públicas e no julgamento das contas do Estado. Neste sentido, foi aprovada a Lei n.º 13/10, de 9 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, adiante designada LOPTC.

## **Relação do Tribunal de Contas com os Organismos de Controlo Interno e Externo**

O Tribunal de Contas coexiste com os outros organismos do Estado, como a Assembleia Nacional, a Inspeção Geral da Administração do Estado – IGAE, a Inspeção Nacional de Finanças, os Conselhos Fiscais, que exercem o controlo financeiro público.

Materialmente, tais organismos atuam quase sobre o mesmo objeto, variando, no entanto, nos níveis de intervenção que lhes é conferida pela maior ou menor independência orgânica de que gozam em relação à entidade fiscalizada e pela natureza jurisdicional que confere o estatuto do Tribunal de Contas e que lhe distingue dos demais órgãos de controlo do Estado.

No âmbito da independência orgânica tem-se distinguido os organismos de controlo em internos e externos.

A Declaração de Lima de 1977, na seção 3, faz a distinção entre o controlo interno e o controlo externo nos seguintes termos: “Cada organismo ou instituição pública possui o seu serviço de controlo interno, enquanto os serviços de controlo externo não fazem parte da estrutura orgânica das instituições fiscalizadas. As instituições supremas de controlo das finanças públicas são,

## A fiscalização orçamental, financeira e operacional da administração do Estado e dos órgãos que dele dependem, é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, ao nível do Controlo externo, e pelo Presidente da República, através dos seus órgãos especializados, ao nível do controlo interno

pois, serviços de controlo externo”. Distinta do controlo externo é o controlo interno que se funda no princípio da autotutela dos órgãos executivos. É o controlo exercido pelos órgãos fiscalizados pelo Tribunal integrando, normalmente o poder hierárquico de controlo, supervisão e superintendência dentro dos mesmos organismos.

São órgãos do controlo interno a Inspeção Geral da Administração do Estado – IGAE, a Inspeção Nacional de Finanças, os Conselhos Fiscais, e todos os órgãos que exercem atividades de auditoria e controlo e são órgãos do controlo externo a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas.

Sobre as relações institucionais, a lei define os mecanismos de cooperação entre o Tribunal de Contas e os organismos de controlo. Desde logo, a Constituição consagra no número 3 do artigo 174.º que “Todas as entidades públicas e privadas têm dever de cooperar com os Tribunais na execução das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os atos que lhes forem solicitados pelos Tribunais.”

No mesmo sentido, sendo específico, o n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, consagra que “no exercício das suas funções, o Tribunal de

Contas tem direito à cooperação de todas as entidades públicas e privadas”. Ainda neste artigo, o n.º 3 consagra a obrigatoriedade de os relatórios dos diversos serviços de inspeção serem remetidos ao Tribunal quando contenham matérias de interesse para a sua ação.

Entre várias disposições legais que poderemos mencionar sobre a relação do Tribunal de Contas com os demais organismos do controlo, merece destaque o n.º 1 do artigo 63.º nos termos do qual “A fiscalização orçamental, financeira e operacional da administração do Estado e dos órgãos que dele dependem, é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, ao nível do Controlo externo, e pelo Presidente da República, através dos seus órgãos especializados, ao nível do controlo interno.”

### **Organismos do Controlo Interno**

Neste sentido, criamos uma base de sólida cooperação com a Inspeção Geral da Administração do Estado – IGAE e com a Inspeção Nacional de Finanças. Para efetivação desta cooperação, foram realizados, ao nível dos técnicos reuniões metodológicas em que ficou definido, entre outras matérias, a submissão dos programas anuais de trabalho destes organismos ao Tribunal, de forma primeiro a evitar-se que a mesma entidade seja objeto simultâneo de uma ação de inspeção dos órgãos de controlo interno e de uma auditoria ou inquérito do Tribunal de Contas, e segundo, poder o Tribunal solicitar os relatórios do controlo interno e ações de auditoria que venham a analisar num momento posterior relativamente ao período económico.

Foram, igualmente, nas comissões de trabalho criadas reforçados os mecanismos de submissão dos relatórios de controlo interno ao Tribunal, sempre que contenham matérias de interesse para a atividade do Tribunal. Fruto desta cooperação, muitos processos de responsabilidade financeira reintegratória tiveram como base os relatórios dos organismos do controlo interno, sobretudo da Inspeção Nacional de Finanças. Para exemplificar, importa referir os seguintes processos:

- › Acórdão n.º 003/2.ª C/TC/2004, processos n.ºs 006 e 034703 – Relatório de Inquérito das Finanças.
- › Acórdão n.º 005/2.ª Câmara/TC/2004, Processo n.º 0045/FS/03 – Relatório do IGAE
- › Acórdão n.º 001/2.º C/TC 2008 processo N.º 013/FP/FS04 Inspeção Nacional de Finanças
- › Acórdão n.º 002/2.ª CTC/09 PROC. N.º 032/FS/04 Inspeção Nacional de Finanças

**Embora a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas exerçam o controlo externo, a sua atividade é assaz diferente. A Assembleia Nacional exerce o controlo político e o Tribunal de Contas, o controlo técnico jurisdicional.**

Como resultado desta cooperação e da estratégia criada para o efetivo cumprimento da Lei foram reintegrados valores consideráveis para os cofres do Estado, em processos de responsabilidade financeira reintegratória que tiveram como pressupostos matérias os relatórios dos organismos de controlo interno submetidos ao Tribunal.

### **Assembleia Nacional**

Embora a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas exerçam o controlo externo, a sua atividade é assaz diferente. A Assembleia Nacional exerce o controlo político e o Tribunal de Contas, o controlo técnico jurisdicional.

De forma geral, as competências de controlo e fiscalização financeira, patrimonial e operacional da Assembleia Nacional constam do artigo 162.º da Constituição. Entre as várias matérias ali previstas consta na alínea b) a de “receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do relatório e parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se repute necessários à sua análise, nos termos da lei.”

No exercício das suas competências de controlo financeiro, a Assembleia dispõe do auxílio técnico do Tribunal de Contas. Não nos parecendo limitativa,

no conjunto do quadro legal estão previstas duas situações em que se a Assembleia Nacional pode socorrer-se da atividade do Tribunal, que são a solicitação ao Tribunal para realização de auditorias a determinados organismos, objeto de fiscalização e controlo político e o pedido da emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado.

### **Auditorias a pedido da Assembleia Nacional**

O Tribunal de Contas realiza as auditorias como forma de efetivação da fiscalização sucessiva com vista à análise da legalidade e da regularidade da arrecadação das receitas e da realização de despesas e, tratando-se de contratos, ver se as condições existentes no momento da sua celebração foram as mais vantajosas para os Estado ou para a entidade pública.

As constatações de auditoria obtidas nestas ações visam primariamente servirem de matéria de facto para o próprio Tribunal em ações de efetivação de responsabilidades financeiras em processos jurisdicionais específicos. Fora deste objetivo e da iniciativa própria, no âmbito da alínea d) do artigo 6.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, o Tribunal pode realizar auditorias por iniciativa da Assembleia Nacional, que servirá de base para a fiscalização política a cargo deste órgão.

### **Conta Geral do Estado**

A aprovação da Conta Geral do Estado, um ato em que a Assembleia Nacional exerce o controlo político sobre o Executivo, pode socorrer-se do auxílio do Tribunal de Contas, para que este Órgão, que dispõe de capacidades técnicas e de valiosas informações, resultantes das ações de acompanhamento da execução do respetivo orçamento, das conotações das auditorias internas e externas, dos achados dos inquéritos e averiguações e das considerações constantes em processos de visto, analisar a Conta e emitir o competente parecer. Trata-se de um auxílio técnico em que o Tribunal presta a Assembleia Nacional no exercício da fiscalização política.

No que concerne à Assembleia Nacional, a nossa preocupação para tornar efetiva a cooperação e a interdependência orgânica foi, essencialmente, na emissão do relatório e parecer a Conta Geral do Estado.

Até 2011 não foi apresentada a Conta Geral do Estado, assim sendo, foi feito um esforço do Tribunal e criada uma estratégia para promover ações no sentido de consciencializar os organismos envolvidos na importância e na urgência da elaboração da Conta Geral do Estado como instrumento de

Criadas as condições técnicas e humanas, o Tribunal realizou várias conferências para promover a importância da elaboração da Conta Geral do Estado, ao mesmo tempo que transmitiu a ideia de que internamente o Tribunal estava em condições de emitir o parecer sobre a Conta Geral do Estado

suma importância para prestação de contas e como instrumento de medida do desempenho do próprio Executivo.

Para o efeito, o Tribunal, mesmo antes da elaboração da 1.<sup>a</sup> Conta Geral do Estado, criou condições para que a qualquer altura pudesse receber a conta e emitir o respetivo parecer. Esta preparação incluiu a formação do pessoal interno e a criação de uma plataforma informática que permitisse o acompanhamento da execução do orçamento geral do Estado.

Criadas as condições técnicas e humanas, o Tribunal realizou várias conferências para promover a importância da elaboração da Conta Geral do Estado, ao mesmo tempo que transmitiu a ideia de que internamente o Tribunal estava em condições de emitir o parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Com a aprovação da Constituição da República em 2010, a competência do Tribunal de Contas na emissão do respetivo parecer sobre a Conta Geral do Estado sofreu alguns limites.