

O Regime da Responsabilidade Financeira no Direito Angolano

EDILSON EDUARDO

Introdução

A responsabilidade financeira como espécie de responsabilidade jurídica a par da responsabilidade penal, disciplinar, civil, política, administrativa, tem na sua base, a violação por parte dos gestores públicos das normas e princípios que orientam a gestão financeira pública, implicando prejuízos ao erário. Este tipo de responsabilidade, acarreta para os gestores públicos, consoante os casos, na obrigação repor aos cofres do Estado, uma determinada importância em dinheiro ou na aplicação de uma multa, podendo ser isolada ou cumulativamente.

Vale aqui realçar que, como afirma Emerso Cesar da Silva Gomes, a responsabilidade financeira é uma espécie de responsabilidade jurídica existente nos países que adotam o modelo de Tribunais de Contas com função jurisdicional, como é o caso de Angola desde a previsão deste Tribunal na então Lei Constitucional de 1992 e com a sua criação formal em 1996.

Trataremos de demonstrar num primeiro momento, o lugar que o legislador da LOPTC reserva à questão da responsabilidade financeira, relacionando-o com as inovações ou retrocessos, depois desta matéria já ter sido tratada pela primeira Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei n.º 5/95, de 12 de Abril).

Na LOPTC, estão espelhados as situações e os critérios de determinação da responsabilidade financeira, como sejam as situações descritas quer no artigo 29.º (situações referentes à responsabilidade financeira sancionatória), quer no artigo 31.º (situações referentes à responsabilidade financeira reintegratória).

Como em outras espécies de responsabilidades, estes elementos são de igual modo imprescindíveis à configuração da responsabilidade financeira,

isto é, para que haja imputação desta espécie de responsabilidade nas duas modalidades é fundamental que se verifiquem os elementos em causa.

O presente texto foca-se, principalmente, no desdobramento das normas constantes da LOPTC sobre o tema, procuraremos dentro de um quase vazio de bibliografia sobre a matéria, um subterfúgio a alguns autores internacionais bem como alguma jurisprudência sobretudo emanada pelo Tribunal de Contas de Portugal que aqui se apresenta com o ordenamento jurídico inspirador no setor da produção legislativa no nosso país.

A Responsabilidade Financeira na Lei Orgânica e no Processo do Tribunal de Contas

A LOPTC regula a responsabilidade financeira no Capítulo VI com a epígrafe infrações, correspondentes às disposições normativas que vão desde os artigos 29.º a 33.º e retoma com o regime da sua efetivação nos artigos 82.º a 99.º.

Uma primeira apreciação sobre estas normas, refere-se às situações factuais passíveis de responsabilização financeira, descritos em função do tipo de sanção aplicável. Num primeiro caso a lei trata das situações/infrações suscetíveis de responsabilidade sancionatória, isto é, concretizáveis através da aplicação de uma multa.

Estas situações estão previstas no n.º 1 do artigo 29.º da LOPTC. Destas, podemos uni-las em três grupos principais em razão do interesse que o legislador quer proteger na determinação das mesmas.

O primeiro grupo refere-se às situações ligadas à proteção e/ou garantia da arrecadação de receitas para os cofres do Estado. Considerando que estas constituem o instrumento principal para a prossecução do interesse público tendo por base a realização de despesas, o legislador tem todo interesse de prever mecanismos sancionatórios contra os agentes públicos que deixem de efetivar a cobrança de tais receitas. Estas situações estão descritas na alínea *b)* e *d)* do artigo que vimos citados.

A par desta apreciação, urge considerar que as situações constantes das alíneas *b)* e *c)*, além de gerar para o infrator responsabilidade sancionatória, de igual modo e de forma cumulativa, gera responsabilidade reintegratória.

O segundo grupo refere-se àquelas situações tendentes a garantir a possibilidade do normal e bom funcionamento do Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização das finanças públicas e do julgamento das contas públicas. É preciso garantir a eficácia dos atos e decisões desta importante instituição. Não pode o legislador limitar-se a estabelecer referências comportamentais contra os gestores públicos e entidades privadas, sem prever mecanismos sancionatórios com vista a inibi-los de certos desvios tendentes à violação das regras impostas. A exemplo, cita-se a descrição das alíneas *e)*, *f)*, *g)* e *h)* do mesmo artigo.

Quando um individuo é chamado a exercer as funções de gestão de valores e dinheiros públicos, depara-se com um conjunto de condições, regras e princípios que deve observar, no sentido de direcionar a sua atividade única e exclusivamente à prossecução do interesse público

Por outro lado, e num terceiro grupo, circunstâncias que por má-fé ou falha do agente público, este efetua um desconto de valores financeiros sem que entidade pública ou privada que sofra esse desconto esteja obrigada por lei. Nos casos, além da aplicação de uma multa contra o infrator, impende sobre ele a obrigação de repor os valores indevidamente descontado.

Esta medida visa proteger os interesses dos agentes públicos ou privados que entram em contacto com as entidades públicas.

Afastando-se desta apreciação, urge então, continuando a nossa abordagem, descrever e analisar as situações possíveis de responsabilização financeira reintegratória. Nos termos do n.º 1 do artigo 30.º da LOPTC, há responsabilidade financeira reintegratória nos casos de desvio de afetação de dinheiro ou valores públicos ou em caso da sua utilização irregular por parte dos gestores públicos.

Nos números seguintes, fixam-se o regime de efetivação, os agentes responsáveis e as regras de isenção.

Segundo Emerson Gomes (2009), a responsabilidade financeira reintegratória importa na obrigação de repor as quantias correspondentes ao dano

patrimonial causado ao erário em razão da violação de normas e princípios pertinentes à gestão de bens, dinheiros ou valores públicos.

Quando um indivíduo é chamado a exercer as funções de gestão de valores e dinheiros públicos, depara-se com um conjunto de condições, regras e princípios que deve observar, no sentido de direcionar a sua atividade única e exclusivamente à prossecução do interesse público.

Conta-se como exemplo a lei de enquadramento orçamental, a lei do orçamento, as normas de execução orçamental, as normas do procedimento e da atividade administrativa, a lei dos contratos públicos e todas aquelas normas que orientam o gestor público na tomada de decisões no âmbito da arrecadação de receitas e a realização de despesas.

Estas normas não teriam surtido os seus efeitos se o legislador angolano se limitasse a prever os comportamentos a serem observados sem que, no entanto, previsse sanções ou consequências a serem impostas aos gestores em caso de não se verificarem o cumprimento das mesmas.

Assim, quando uma determinada verba for desviada da sua afetação, ou seja, em vez de ser direcionada ao seu fim determinado, for utilizada à prossecução de outros interesses, o gestor será responsabilizado pela sua reintegração.

Este desvio de afetação pode ser analisado em dois sentidos: primeiro, há o desvio propriamente dito, isto é, aquele que se verifica quando em vez de o dinheiro ser utilizado para a construção de uma escola, fim determinado pela lei a ser prosseguido em função do interesse público, for utilizada para viagens privadas por parte dos gestores (prossecução de interesses privados). Segundo, quando o gestor obrigado a construir uma escola, utiliza as verbas para a construção de um hospital público, sem que houvesse autorização legal derivada de uma possível alteração orçamental.

Nos dois casos, verifica-se um desvio de afetação, ao qual o gestor deve ser obrigado a repor os valores desviados.

Uma outra situação, trata-se da utilização irregular de dinheiros ou valores públicos, ao qual, verificando-se em prejuízo do Estado, o gestor é obrigado à reposição dos valores que foram gastos para suportar os prejuízos que daí advieram. Enquadram-se no âmbito destas situações aquelas em que os gestores deixam de observar certas regras e procedimentos que facilitam e/ou possibilitam a prossecução de modo eficiente dos fins a que se propõem.

Elementos da Responsabilidade Financeira

Os elementos da responsabilidade financeira são imprescindíveis na caracterização da mesma, são requisitos que determinam a existência e, consequentemente, a sua determinação.

A LOPTC, não descreve estes elementos, nem o poderia fazer, posto que esta análise é da doutrina em função da interpretação dos dispositivos normativos que descrevem cada espécie de responsabilidade.

Aqui não fugimos a regra, com base nas normas constantes na LOPTC, sobre a responsabilidade financeira, descreveremos os elementos (os mesmos em outras espécies de responsabilidades), da responsabilidade financeira, como sejam:

- a) *A ação/omissão;*
- b) *A ilicitude;*
- c) *A culpa;*
- d) *O dano;*
- e) *O nexo de causalidade entre o facto.*

Ação/Omissão

Para a responsabilidade financeira, e não só, a conduta humana é qualquer comportamento praticado por uma pessoa, comportamento este que há de ser positivo ou negativo, consciente e voluntário e causador de dano ou prejuízo.

Outro importante conceito que nos é dado por Maria Helena Diniz:

“Ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro (...), que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.”

Para os termos que nos propomos abordar, interessa-nos a conduta dos agentes que no âmbito da gestão do erário, violem as regras de gestão financeira do Estado e causa prejuízos a este.

A exemplo, os diplomas referentes a gestão do pessoal da função pública (vide o Decreto-lei n.º 5/02, de 1 de fevereiro), sobre os procedimentos de contratação e execução dos contratos públicos (Lei n.º 9/16, de 16 de junho), as normas sobre elaboração e execução do Orçamento Geral do Estado (Lei n.º 15/10, de 14 de julho, e as leis que aprovam os orçamentos anuais, bem como as regras de execução do orçamento geral do Estados, que são aprovados anualmente), a normas sobre a obrigação de arrecadação de receitas (Código do Imposto Industrial, aprovado pela Lei n.º 19/14, de 22 de outubro, Código do Imposto Sobre o Rendimento do Trabalho aprovado pela Lei n.º 18/14, de 22 de outubro, etc).

Todos estes diplomas orientam a conduta dos gestores públicos. Estes por certos motivos podem enveredar as suas condutas em contradição com estas regras.

Estas podem ser por ação, em ocasiões em que a lei proíbe a prática de determinados atos (no caso de desvio de dinheiros ou valores públicos, n.º 1 do artigo 30.º, pelas situações previstas nas alíneas *c), d), h) e i) do n.º 1 do artigo 29.º*, ambos da LOPTC).

Haverá por outro lado condutas humanas de interesse para a responsabilidade financeira, que se concretizam por meio de omissão. Nas circunstâncias em que a Lei, exige a prática de determinados atos e o agente, não o concretiza. São exemplos de omissão que geram responsabilidade financeira: o alcance de dinheiro ou valores públicos. Afirmamos ser uma situação de omissão, aproveitando a noção de alcance dada pelo n.º 2 do artigo 59.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Portugal.

Precisamos esclarecer aqui que a distinção dentro do conceito de conduta humana, entre ação e omissão, é de interesse exclusivo da doutrina. Em termos práticos entendemos que não tem qualquer relevância jurídica prática. No momento da determinação da responsabilidade, interessa para o aplicador da lei, a intenção do gestor na ação ou omissão, as circunstâncias e o prejuízo, não somente se os prejuízos foram causados por ação ou omissão.

A Illicitude

Tal como acontece em outras espécies de responsabilidade jurídicas, a ilicitude é o elemento essencial para a caracterização da responsabilidade financeira.

A ilicitude manifesta-se numa afronta à ordem jurídica na sua globalidade através de uma factualidade contrária ao direito ou numa ofensa material a determinados bens jurídicos, neste caso a transparência, concorrência e a boa gestão dos compromissos e da aplicação dos dinheiros públicos.

A determinação da ilicitude de um facto, traduz-se no processo de valoração entre a norma jurídica e a o comportamento do indivíduo, abstraindo-se das situações que excluem a ilicitude do facto. Consiste na operação do elemento objetivo da imputação. O agente público pratica um ato, este ato é contrário à lei, portanto, deve ser responsabilizado.

Costuma-se dizer que todo fato típico, contém um carácter indiciário da ilicitude. Isso significa que, constatada a tipicidade de uma conduta, passa a incidir sobre ela uma presunção de que seja ilícita, afinal de contas nos tipos de infrações, por exemplo a financeiras (vide artigos 29.º e ss da LOPTC), somente estão descritas condutas indesejáveis. E no caso por parte das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas.

A Culpa

Nos termos do n.º 2 do artigo 30.º da LOPTC, implica responsabilidade financeira a violação, com **culpa grave**, das regras de gestão racional dos bens e dos fundos públicos.

Para que haja a imputação de responsabilidade ao agente é necessário não só a conduta (ação/omissão), a ilicitude mas também a culpa do agente. É necessário que ele tenha agido de forma voluntária, livre e consciente sobre as normas e as circunstâncias que envolvem a prática do ato. Só assim poderá ser possível censurá-lo pela infração cometida. Exigir-lhe que pela sua capacidade, domínio das normas, consciência das suas responsabilidades, devia ter agido no sentido de evitar danos ao erário.

O regime angolano da responsabilidade financeira, não obstante consagrar a culpa, como elemento subjetivo da imputação da responsabilidade ao modo como o faz o legislador português (*vide* n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC/Tuga), todavia, define o grau máximo da culpa como regra geral da responsabilização financeira. Querendo nos transmitir a ideia, desconhecendo as razões plausíveis, embora possamos cogitar, de que os gestores públicos que infrinjam as normas de gestão financeira pública só poderem ser responsabilizados em caso de culpa dolosa. A intenção consciente de causar dano ao erário.

Por outro lado, fixando como regra a culpa grave como critério de determinação e conseqüente imputação da responsabilidade, o legislador da LOPTC, estabelece outro grau de culpa (negligência), fazendo-o como critério para possibilitar ao Tribunal de relevar a responsabilidade em que o agente incorre.

Em nossa opinião, esta forma de apresentar e abordar a Culpa, fixando como regra o seu nível máximo, peca no sentido de que não importa as circunstâncias associadas à prática da infração, enquanto não houver culpa grave, não poderá o agente ser responsabilizado.

Todavia, esta ideia contraria a descrição dos critérios a que o julgador se serve para determinar a culpa, nos termos do n.º 2 do artigo 32.º da LOPTC. Esta norma determina:

3. O Tribunal de Contas avalia o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso e tendo em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou dos membros dos Conselhos Administrativos, o volume dos valores ou dos fundos movimentados, assim como os meios humanos e materiais existentes no serviço.

Ora, se nos termos do número 2 do artigo 30.º, implica responsabilidade financeira a violação com culpa grave, estabelecendo desde logo o grau máximo da culpa, que sentido faz na norma descrita acima, dizer que o grau de culpa é avaliado de harmonia com as circunstâncias do caso?