

O Manual de procedimentos de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas, considera a economia, a eficiência e a eficácia como as principais dimensões de desempenho, e conformam o objeto de controlo e fiscalização do Tribunal. No âmbito das boas práticas, o Tribunal acompanha o desempenho abordando, entre outras as seguintes questões:

- › Adequação da estrutura operacional aos objetivos do órgão ou da entidade;
- › A existência de sistemas de controlo adequados, destinados a monitorar, com base em indicadores de desempenho válidos e confiáveis, aspetos ligados à economicidade e a eficiência;
- › O cumprimento de práticas recomendadas pela legislação para aquisição de bens e serviços;
- › Adequação das aquisições no que se refere aos prazos, a quantidade, ao tipo, à qualidade e aos preços;
- › A guarda e manutenção dos bens móveis e imóveis;
- › A existência de rotinas e procedimentos de trabalho documentados e atualizados;
- › Uso adequado de recursos humanos, instalações e equipamentos voltados para a produção e prestação de bens e serviços na proporção, qualidade e prazos requeridos;
- › A extensão do cumprimento das metas estabelecidas pela administração ou legislação pertinente.

A materialização destas dimensões de desempenho, que configuram a boa gestão financeira pública só é possível com a implementação de mecanismos de controlo relevantes. O Tribunal considera que a existência destes mecanismos num organismo ou entidade sob sua jurisdição garante a boa instrução dos processos de visto. Neste sentido, os mecanismos de controlo interno funcionam como uma espécie de pré-auditoria. Assim, os processos de vistos remetidos por um organismo com um sistema de controlo interno bem constituído, a partida, estarão bem instruídos, concorrendo para a célere análise e apreciação do Tribunal.

Reconhecida a relevante importância dos mecanismos de controlo interno quer como garantes da boa instrução dos processos de visto, quer como valiosos pressupostos para a boa gestão financeira pública, o Tribunal de Contas, desde o início da sua atividade, incluiu, no âmbito da sua missão pedagógica, a promoção da implementação destes mecanismos pelos organismos e entidades sob sua jurisdição.

Hoje, além da ação do Tribunal, a dinâmica dos próprios instrumentos de gestão, sobretudo com a adoção de sistemas integrados de gestão com suporte

informático, é cada vez mais imprescindível a adoção de controlos relevantes, o que facilita a tarefa do Tribunal. É neste sentido que estabelecemos a relação dos mecanismos do controlo interno com a fiscalização prévia do Tribunal. Com a sua implantação pelos organismos jurisdicionados os processos de visto gozam à partida da possibilidade de serem melhor instruídos.

### **A Lei dos Contratos Públicos como Resultados dos Esforços da Melhoria da Gestão Financeira Pública**

Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, “a fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos e os contratos a ele sujeitos estão conforme às leis e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental”. Assim, nos processos de visto, o Tribunal limita-se a aplicar a lei, verificando, como pressuposto para a concessão ou recusa do visto, o grau de cumprimento da lei, nos procedimentos que levaram à prática do ato ou à celebração do contrato pelos organismos públicos.

Ao Tribunal compete aplicar a lei, entretanto, compete-lhe igualmente, no geral, analisar a própria lei, ajuizando das próprias soluções que consagra em face das necessidades do funcionamento dos serviços públicos, da efetiva proteção dos interesses públicos, da tutela das garantias e liberdades dos cidadãos e da evolução das finanças públicas. Para o efeito, a al. j) do artigo 6.º da lei 13/10, de 9 de julho, consagra, entre as competências do Tribunal, a de “propor medidas legislativas julgadas necessárias ao desempenho das suas atribuições e competências”.

Assim, o Tribunal de Contas, como consequência do seu trabalho e dentro da sua estratégia de promoção das boas práticas, constatou que a Lei n.º 20/10, de 7 de setembro, então lei da contratação pública, consagrava procedimentos de contratação muito complexas, contrariando o espírito que presidiu a sua criação e revogação dos diplomas anteriores, que era a simplificação dos procedimentos de aquisição de bens e serviços.

Neste sentido, o Tribunal, no âmbito das jornadas alusivas ao seu 14.º Aniversário de efetivo funcionamento, realizou, de 6 a 10 de Abril de 2015, o “Seminário sobre Fiscalização da Contratação Pública”, com o objetivo de melhorar a qualidade de instrução dos processos de visto, aumentar os níveis de transparência no processo de contratação pública, uniformizar os procedimentos e, sobretudo, estudar e difundir, entre os responsáveis das entidades públicas contratantes, a consciência de que determinados aspetos consagrados na Lei de Contratação pública careciam de serem alterados.

Para o alcance dos objetivos preconizados, foram convidados especialistas nacionais e estrangeiros, para a preleção das matérias. O Seminário

Ao Tribunal compete aplicar a lei, entretanto, compete-lhe igualmente, no geral, analisar a própria lei, ajuizando das próprias soluções que consagra em face das necessidades do funcionamento dos serviços públicos, da efetiva proteção dos interesses públicos

contou com o apoio da Secretaria da Contratação Pública da Casa Civil do Presidente da República, do Ministério do Planeamento e do Gabinete de Contratação Pública do Ministério das Finanças e destinou-se aos responsáveis dos diferentes organismos e entidades diretamente ligados à contratação pública, nomeadamente, Secretários-gerais de Ministérios e Governos de Província, Diretores do GEPE, Administradores Municipais e Responsáveis dos Gabinetes Jurídicos.

Uma das grandes conclusões e recomendações deste Seminário foi que, embora a Lei 20/10, de 7 de setembro, então Lei da Contratação Pública, representasse um grande avanço em relação aos Diplomas anteriores, carecia de algumas melhorias. Neste sentido, o Seminário recomendou o seguinte:

- › Que fosse expurgado do Concurso Público a fase de qualificação;
- › Que se clarificasse sobre a consagração do procedimento do Ajuste direto ou procedimento simplificado, para atender as despesas de valores notoriamente baixos;
- › Que se clarificasse a matéria sobre a autorização de despesas.

Atendendo a estas e outras exigências, em 2016, foi aprovada a Lei n.º 9/16, de 16 de junho, Lei dos Contratos Públicos.

Norteadada pelo espírito de modernizar e simplificar os procedimentos de contratação pública, esta Lei apresenta, entre outras as seguintes inovações:

- › Consagra expressamente o procedimento de contratação simplificada aplicável à celebração de contratos de valor reduzido, bem como as situações materiais que justificam a adoção de um procedimento não concorrencial;
- › Eliminação da fase de qualificação do concurso público, clarificando-se a diferença entre este procedimento e o concurso limitado por prévia qualificação;
- › Eliminação do procedimento de negociação, consagrando, simultaneamente a faculdade de a entidade pública contratante enxertar em qualquer procedimento de contratação pública uma fase de negociação das propostas;
- › Eliminação do procedimento especial, denominado “sistema de aquisição dinâmica eletrónica”, tendo em conta que na realidade angolana e mesmo na prática internacional este revelou-se inútil;
- › Eliminação do procedimento especial para contratação de serviços de consultoria, passando a estar submetidos ao regime geral de contratação aplicável às aquisições de serviços;
- › Instituição de um novo regime dedicado aos acordos-quadro, como instrumentos especiais de contratação;
- › Finalmente destacar a sua própria denominação – enquanto a Lei revogada denominava-se “Lei da contratação pública”, a nova lei designa-se por “Lei dos contratos públicos”. A alteração não é meramente conceptual, é relevante em termos de âmbito de aplicação. No seu objeto, a Lei não se ocupa apenas do regime de formação dos contratos, o que seria a “contratação pública”, mas também do regime substantivo da execução dos contratos públicos.

## **Conclusão**

A consagração dos mecanismos para o controlo prévio numa realidade jurídica depende de circunstâncias próprias, que justificam a sua necessidade e importância, ou seja, como refere a Declaração de Lima, a situação legislativa das condições e as exigências próprias de cada país determinam se uma instituição superior de controlo das finanças públicas efetuará um controlo *a priori*.

**A fiscalização prévia da contratação pública é um verdadeiro instrumento de combate a corrupção e de outras irregularidades de gestão financeira pública, uma vez que, cria nos gestores a consciência do cumprimento das normas sobre a contratação pública o que leva aos gestores a adotarem as melhores práticas de gestão**

Em Angola a criação de infraestruturas básicas e a estratégia para o crescimento económico, que impõem ao Estado a afetação de parte significativa do seu Orçamento em investimentos públicos, aliado à falta de recursos humanos suficientes, justificam a consagração da fiscalização prévia, que garante a prevenção de erros e irregularidades.

Deste modo, a fiscalização prévia da contratação pública é um verdadeiro instrumento de combate à corrupção e de outras irregularidades de gestão financeira pública, uma vez que, cria nos gestores a consciência do cumprimento das normas sobre a contratação pública o que leva aos gestores a adotarem as melhores práticas de gestão.

Em suma, atividade de controlo do Tribunal sobre a contratação pública reveste-se de uma fundamental importância e atualidade, primeiro, pelo peso crescente que a contratação pública representa ao nível das despesas públicas no Orçamento Geral do Estado, reflexo de desenvolvimento e crescimento

económico, e, segundo, pela complexidade que o próprio processo de contratação vai assumindo.

Como resultado das conclusões precedentes, urge ao Tribunal continuar a criar mecanismos que visem o reforço da sua capacidade institucional, com a adoção de novos métodos de controlo e a criação de estratégias que visam difundir as boas práticas de gestão.

Finalmente, a realidade presente caracteriza-se por uma consciência cada vez mais generalizada da importância da fiscalização prévia. Esta consciência resultante quer da ação pedagógica do Tribunal quer da constatação fática dos fenómenos globais que conduziram à crise financeira que, com mecanismos de fiscalização mais apurados, poderia ser evitado.

Hoje, o reconhecimento do visto coloca-se até aos organismos externos que contratam com os organismos do Estado Angolano, para os quais o visto não é uma mera condição de eficácia, traduzindo-se igualmente numa garantia de uma entidade independente e tecnicamente competente de que o Estado se vincula aos compromissos emergentes dos acordos e contratos que celebra, por meio dos seus representantes.

## Bibliografia

- ANTÓNIO, Julião, *Intervenções do Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas*, Where Angola Book Publisher, Luanda, 2013.
- AZAMBUJA, Darcy, *Teoria Geral do Estado*, 29.ª Edição, São Paulo: Globo, 1992.
- BRONZE, Fernando José, *A Metodologia Entre a Semelhança e a Diferença*, Boletim Da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Stvdia ivridica* 3, 1994.
- CAETANO, Marcelo, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1999.
- CITADINI, António Roque, *O Controlo Externo da Administração Pública*, São Paulo, 1995.
- CONOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria Geral da Constituição*, 4.ª Edição, Coimbra: Almedina.
- COUTINHO, Homero, *O Tribunal de Contas no Exercício da sua Competência Constitucional e legal*, S. Paulo, 1992.
- DA COSTA, Paulo Nogueira, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança – Contributo para uma reflexão do controlo externo em Portugal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
- DAL PAZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira, *As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito*, Editora Forum, Belo Horizonte, 2010.
- DALARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 24.ª Ed. S. Paulo, Saraiva, 2003;
- LIMA, Luiz Henrique, *Controlo externo*, Elsevier, 2013.
- MUZELLEC, Raymond, *Finances Publiques*, 15 édition, Edition Dolloz, Paris 2009.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

MONTESQUIEU, O Espírito das Leis, S. Paulo, Martins Fontes, 2000.

NOGUEIRA, Ataliba, Teoria Geral do Estado.

PAULUDO, Augustinho, Administração Pública, 3.ª Edição, Elsevier, S. Paulo, 2013.

PISCITELLI, Tathiane, Direito Financeiro Esquematizado, 3.ª Edição revista e atualizada, Editora Métodos, S Paulo, 2013.

SILVA, Jorge Andrade, Lei da Contratação Pública de Angola comentada e anotada, Almedina, Coimbra, 2011.

TAVARES, José F. F., Estudos de Administração e Finanças Públicas, Livraria Almedina, Coimbra 2004.

Tribunal de Contas, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas e Legislação Complementar, Where Angola, Luanda, 2012.

Autores Vários (Coordenação João Ricardo Catarino e José F. F. Tavares), Finanças Públicas da União Europeia, Almedina, Coimbra 2012.