

O Controlo do Orçamento Geral do Estado pelo Tribunal de Contas de Angola

ANDRÉ COUTO

Introdução

O presente trabalho procura responder à seguinte questão: “Como é feito o controlo do Orçamento Geral do Estado pelo Tribunal de Contas de Angola?”. No Estado de direito democrático o controlo da gestão dos recursos públicos é uma premissa fundamental que se concretiza através da atividade exercida pela administração pública.

Para além da atividade que é exercida pela administração pública, a nível de controlo externo, o Tribunal de Contas é o órgão que assegura o efetivo controlo que garante maior eficácia, eficiência, economicidade aos gastos públicos e transparência na aplicação dos recursos públicos em defesa da sociedade, com finalidade de preservar a moralidade da Administração Pública, resguardando assim a existência do próprio Estado.

O Controlo Financeiro dos Recursos Públicos

Em Angola, o Ministro das Finanças, em coordenação com a estrutura competente da presidência da República, elabora uma programação financeira para cada trimestre a ser aprovada pelo presidente da República, com base nos créditos orçamentais e nas informações relativas à arrecadação das receitas, após a aprovação da Lei Orçamental com vista ao controlo do orçamento. Antes, durante e depois da execução, existe a fase de controlo prévio.

O controlo da gestão dos recursos públicos é uma premissa fundamental no Estado democrático e de direito. Segundo Sousa Franco (2010:453),

O controlo da gestão dos recursos públicos é uma premissa fundamental no Estado democrático e de direito

o controlo orçamental dos dinheiros públicos tem principalmente duas ordens de fundamentos:

Fundamentos jurídicos-políticos:

Assegurar que o executivo se mantém dentro dos limites da Lei e dos que lhe foram assinados pelo Parlamento, através da Lei do Orçamento.

Fundamentos económicos:

Evitar os desperdícios e a má utilização dos recursos públicos.

Para o autor (2010:453), no plano jurídico, o controlo pode assumir duas formas:

Primeira: de **fiscalização** ou inspeção, quando um órgão ou entidade pratica os atos necessários para prevenir, apurar ou corrigir erros ou irregularidades da execução orçamental e a ajustar aos objetivos.

Segunda: de **responsabilização**, quando o objetivo do controlo é o apuramento de eventuais erros ou irregularidades, quer para ilibar as entidades controladas, quer para promover a respetiva efetivação das formas de responsabilidade que ocorram.

Pode-se, no entanto concluir que é diante desta profusão de expressões que o orçamento público é controlado de diversas formas em conta as várias perspetivas. Quanto ao órgão que exerce o controlo financeiro poder ser administrativo, político e judicial, quanto ao momento que se exerce: controlo financeiro prévio, sucessivo ou concomitante. Quanto a localização do órgão que controla o controlo financeiro pode ser interno ou externo.

O controlo financeiro interno entende-se toda a atividade de controlo financeiro que se organiza e funciona no interior da gestão financeira da organização a que pertence a entidade controlada. Este controlo está em todos níveis

que exista, estruturalmente dependente. O controlo externo da Administração Pública, é aquele exercido pelo poder legislativo com apoio dos Tribunais de Contas, pelo poder Judiciário e pela sociedade através do controlo social.

Mecanismo de Controlo do Orçamento Geral do Estado pelo Tribunal de Contas de Angola

O Tribunal de Contas trabalha com três tipos de controlo sendo estes o controlo prévio, o controlo concomitante e o controlo sucessivo.

O controlo prévio é um tipo de revisão de atividades administrativas ou financeira que é realizada antes da ocorrência do facto; a auditoria é uma avaliação realizada após a ocorrência do facto. O controlo prévio realizado por uma Entidade Fiscalizadora Superior tem a vantagem de poder impedir prejuízos antes de sua ocorrência, mas tem a desvantagem de gerar um volume excessivo de trabalho e confundir as responsabilidades previstas no direito público.

O exercício do controlo prévio está associado aos modelos jurisdicionais de controlo financeiro externo, que, tradicionalmente, privilegiam o controlo da legalidade e da regularidade da gestão dos dinheiros públicos, em detrimento do controlo do mérito da gestão.

O controlo concomitante justifica-se, em grande medida, pela necessidade de fiscalizar os contratos não sujeitos a fiscalização previa e os contratos que foram visados, de modo a garantir que a sua execução respeita os termos do visto ou que a mesma traduz o acolhimento das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas.

O controlo sucessivo refere-se à fiscalização sucessiva e tem por fim apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como, tratando-se de contratos, verificar se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração.

Como referenciado, a fiscalização sucessiva, nos termos artigos 76.º e 77.º da lei 13/10, de 9 de julho, exerce-se pela verificação de contas que pode ser interna ou externa. No caso das prestações de Contas, trata-se de verificação interna que abrange a análise e a conferência para demonstração numérica das operações realizadas. Esta verificação pode ser seguida de auditoria, quando se verificarem factos constitutivos de responsabilidades financeiras faz-se por recurso a métodos e técnicas de auditoria. A prestação de contas é feita por períodos anuais, salvo nos casos em que haja substituição total dos responsáveis, sendo prestada por gerência.

A auditoria é um mecanismo de controlo do Tribunal de Contas, a tipologia das auditorias tem a ver com os critérios adotados na análise da matéria. Neste sentido, podemos ter os seguintes tipos de auditorias:

Auditoria ambiental é um exame especialmente direcionado à análise dos sistemas de gestão e de funcionamento dos organismos ou entidades, com o objetivo de avaliar o cumprimento de leis e políticas ambientais, que regulam a preservação do meio ambiente e a conservação dos recursos naturais, bem como auxiliar o gestor a reduzir ou eliminar os riscos de efeitos ambientais negativos

Auditoria financeira é a verificação externa da conta, com vista a emitir uma opinião sobre se as demonstrações financeiras foram preparadas de acordo com os princípios contabilísticos e normas geralmente aceites e se as mesmas refletem a real situação da entidade.

Dentro de um fim genérico da fiscalização sucessiva, a auditoria financeira visa igualmente verificar se as operações foram realizadas e registadas de acordo com os preceitos legais e contabilísticos estabelecidos, podendo considerar-se que o controlo da regularidade é uma extensão do controlo da legalidade.

Auditoria ambiental é um exame especialmente direcionado á análise dos sistemas de gestão e de funcionamento dos organismos ou entidades, com o objetivo de avaliar o cumprimento de leis e políticas ambientais, que regulam a preservação do meio ambiente e a conservação dos recursos naturais, bem como auxiliar o gestor a reduzir ou eliminar os riscos de efeitos ambientais negativos.

O escopo de atualização da fiscalização pública abrange as auditorias da regularidade e as operacionais ou de gestão, e a auditoria de desempenho ou operacional preocupa-se em verificar a economia, a eficiência e a eficácia e tem por objetivo determinar:

- a) Se a administração desempenhou as suas atividades com economia de acordo com os princípios, praticas e políticas administrativas corretas;
- b) Se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência, usando dos sistemas de informação, dos procedimentos de mensuração e controlo de desempenho e as providencias adotadas pelas entidades auditadas para sanar as deficiências detetadas;
- c) A eficácia do desempenho das entidades auditadas em relação ao alcance dos seus objetivos e avaliar os resultados obtidos em relação aqueles pretendidos.

Noções e tipos de responsabilidade financeira

Para Guilherme de Oliveira Martins a responsabilidade financeira é uma modalidade autónoma de responsabilidade, uma vez que tem fundamentos próprios, traduzindo-se na “possibilidade de se fazer um juízo de censura que recai sobre todos aqueles que em relação aos recursos públicos não deram cumprimento aos deveres de legalidade e regularidade a que estavam adstritos.

Esta responsabilidade traduz-se na ótica de obrigar alguém em virtude de uma situação própria ou de uma sua ação ou inação, de indemnizar quem, por causa de uma sua conduta, foi vítima de um prejuízo. Existem, contudo, outras noções e formas de responsabilidades; outras formas de respostas, desde logo a criminal, a disciplinar e a financeira.

A questão da responsabilidade financeira assenta na intersecção de respostas e de diferentes modalidades de compensação de eventuais prejuízos causados ao Estado e as outras entidades públicas, por todos os que de alguma forma gerem e usam os dinheiros públicos.

A questão da responsabilidade financeira assenta na intersecção de respostas e de diferentes modalidades de compensação de eventuais prejuízos causados ao Estado e as outras entidades públicas, por todos os que de alguma forma gerem e usam os dinheiros públicos

A conceção da responsabilização de quem, como a lei diz, gere e utiliza dinheiros e valores públicos variou, por isso ao longo da história em função de múltiplos fatores, fossem eles políticos e económicos ou jurídicos. Na verdade, a forma como uma dada sociedade se organiza política e juridicamente e a incidência do respetivo modelo de relacionamento social, a estrutura da organização administrativa e económica foram necessariamente, conformando o âmbito e o estatuto dos que estão e são sujeitos à responsabilidade financeira (CLUNY, 2011:31).

Nos termos do art.º 29.º e 30.º da lei 13/10 de 9 de julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, a responsabilidade financeira desdobra – se em responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade financeira sancionatória.

A primeira conduz à reposição de dinheiros públicos por parte do agente infrator; a segunda traduz-se na aplicação de uma sanção pecuniária, de natureza contraordenacional, ao autor da infração (COSTA, 2014: 447).

Responsabilidade financeira reintegratória

A obrigação de repor dinheiros gastos de modo ilegal ou irregular constitui a forma típica de efetivação de responsabilidades por infração financeira (CLUNY, 2011: 146). A LOPTC tipifica no art.º 31.º os factos constitutivos da responsabilidade financeira reintegratória a saber: O Alcance e o Desvio. Em caso de alcance e desvio de dinheiro ou de valores do Estado ou de outras entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou sobre os agentes de facto. Essa responsabilidade recai, também, sobre os gerentes ou sobre os membros dos Conselhos Administrativos ou equiparados, estranhos ao facto.

A efetivação das responsabilidades financeira, se têm que distinguir dois tipos de processo jurisdicional: o de julgamento de contas e o de julgamento de responsabilidades financeiras. Quanto ao Tribunal, o pretexto para a existência de duas formas processuais para a efetivação de responsabilidades financeiras apresenta-se perante o facto de o processo de julgamento de contas, ter como base um relatório de uma ação de verificação externa das contas, e o processo de julgamento de responsabilidade financeira ter como base os relatórios de ações de diversos controlos diferentes dos da verificação externa da conta. Verdadeiramente, é no processo de julgamento da conta e de efetivação da responsabilidade financeira que os dois tipos de auditoria se equivalem e são suficientes, tanto no julgamento de responsabilidades financeiras, baseados numa das duas formas de auditorias (externa e interna) prevista na legislação, tornando-se necessário processo de julgamento, uma vez que ambos cumprem com as normas legais (CLUNY, 2011: 218).

Responsabilidade financeira sancionatória

Ao contrário da responsabilidade financeira reintegratória, como referimos anteriormente, a lei 13/10 de 9 de julho, prevê a responsabilidade financeira sancionatória. Esta responsabilidade financeira resulta da aplicação de uma multa, que de grosso modo resume-se pela falta de apresentação de contas nos prazos legalmente estabelecidos; pela falta de efetivação dos descontos obrigatórios por lei; pela retenção indevida dos descontos obrigatórios por lei; pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos; pela violação do dever de cooperação a que se refere o art.º 18.º da lei orgânica e do processo do Tribunal de Contas; pela falta de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para prestação de declarações; pela falta de apresentação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter; pela introdução, nos processos ou nas contas elementos

suscetíveis de induzir o Tribunal em erros; pela execução de ato ou de contrato que devia ter sido previamente submetido a visto do Tribunal.

Conclusão

A consagração do Tribunal de Contas de Angola no ordenamento jurídico angolano influenciou os gestores públicos e a cultura de prestação de contas anualmente sob pena de incorrem no pagamento de multas pela falta de prestação de contas. O respetivo controlo teve início em 1917 com a aprovação da “Carta Orgânica” da Província pelo Decreto n.º 3621, de 28 de novembro que instituiu um Tribunal privativo para julgar questões do Contencioso Administrativo, Fiscal e de Contas.

Atendendo a localização do órgão que exerce o controlo sobre as finanças públicas, o Tribunal de Contas de Angola é o órgão que a lei 13/10 de 9 de julho atribui a competência do ponto de vista técnico para exercer o controlo externo dos recursos públicos mediante duas modalidades, designadamente a fiscalização ou o controlo prévio e sucessivo. Este último em particular garante com maior eficiência o controlo dos recursos públicos, materializado pela realização de auditoria, inquéritos ou averiguações pontuais, que se consubstancia na responsabilidade de quem gere os recursos públicos reintegrar no caso de desvios ou alcance dos recursos públicos, porquanto o controlo prévio torna a execução do Orçamento Geral do Estado mais burocrático, limitando-se apenas na concessão do visto. O controlo do Orçamento Geral do Estado torna-se eficaz, uma vez que, à medida que as entidades públicas realizam despesas públicas o Tribunal exerce no momento o controlo das mesmas, acompanhando a execução orçamental.

Bibliografia

- ALVES, Maria Piedade – Metodologia Científica. Editora Escolar. Lisboa. 2012.
- ANTÓNIO, Julião – A Génese da Fiscalização da Gestão pública em Angola, Editora Casa das Ideias, 1.ª Edição, Luanda, 2016.
- CARVALHO, J. Eduardo – Metodologia do Trabalho Científico, 2.ª Edição, Escolar Editora, Lisboa 2009.
- CASTRO, Domingos Poubel – Auditoria, Contabilidade e Controlo Interno no sector público, 5.ª edição, Editora Atlas, São Paulo, 2013.
- COSTA, Paulo Nogueira – O Tribunal de Contas e Boa Governança – Contributo para uma reforma de controlo financeiro externo em Portugal, 2014.
- CLUNY, António – Responsabilidade Financeira e o Tribunal de Contas – Contributo para uma reflexão necessária, 1.ª edição, Editora Coimbra, 2011.

- FEIJÓ, Carlos, PACA, Cremildo – Direito Administrativa, 4.^a Edição Mayamba, Luanda, 2015.
- FRANCO, António L. Sousa – Finanças Públicas e Direito Financeiro. Vol. I e II. 4.^a Edição, Editora Almedina. Coimbra, 2010.
- GAMEIRO, ANTÓNIO RIBEIRO – O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002) Almedina, Coimbra, 2004.
- MARCOLINA, Andrade Maria & LAKATOS, Maria Eva – Fundamentos da Metodologia Científica, 5.^a Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2003.
- MARTINS, Guilherme, D' Oliveira, TAVARES, José e PESSANHA, Alexandre – Responsabilidade Financeira” in Discricionário jurídico de Administração Pública, 3.^o suplemento, Lisboa 2007.
- NUNES, Elisa Rangel – Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro, 3.^a Edição, Revista atualizada, Luanda, 2013.
- NUNES, Elisa Rangel – Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro, 6.^a Edição, Revista atualizada, Luanda, 2015.
- RAMOS, Santa Taciana Carrillo e NARANJO, Ernan Santiesteban – Metodologia da Investigação Científica. Editora Escolar, Lobito, 2014.
- SILVEIRO, Fernando Xarepe – O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais e os Dinheiros Públicos – Contributo para o estudo da atividade de controlo financeiro.
- TAVRES, José F. F – Tribunal de Contas, do visto, em especial – conceito, natureza e enquadramento. Coimbra, Almedina, 1998a.
- TRIGO Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M. e GOMES, Santos – Economia e Finanças Públicas, 5.^a Edição, Escolar Editora, 2016.
- Lei Constitucional da República de Angola de 2010.
- Lei 13/10 de 9 de julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola.
- Angola – Lei n.º 15/10, de 14 de julho, aprova a Lei-Quadro do Orçamento.
- Angola – Manual de Procedimento de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas de Angola, Editora Where Angola Book, 1.^a Edição, Luanda, 2014.
- Angola – Manual de Procedimento de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas de Angola, Editora Where Angola Book, 1.^a Edição, Luanda, 2014.
- Portugal – Tribunal de Contas – Manual de Sistema de Controlo Interno – Coletânea de Legislação, Lisboa 2016.
- Angola – Tribunal de Contas, Jurisprudência do Tribunal de Contas: Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva / Pref. Julião António, Editora Edijuris, Vol. I, Luanda, 2003-2010.
- Angola – Tribunal de Contas, Jurisprudência do Tribunal de Contas: Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva / Pref. Julião António, Editora Edijuris, Vol. II, Luanda, 2011-2013.
- Angola – Tribunal de Contas, Jurisprudência do Tribunal de Contas: Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva / Pref. Julião António, Editora Edijuris, Vol. III, Luanda, 2014.
- ISSAI 1 – Declaração de Lima – princípios fundamentais.