

- Jund, S. (2008). *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*, 3.ª edição. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Nunes, E. R. (2011). *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 3.ª edição, Luanda.
- Pereira, P. A. T., Arcanjo, M. A., Santos, J. C. G. dos (2016). *Economia e Finanças Públicas*, 5.ª edição. Escolar Editora.
- Constituição da República
- Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto – Instruções para elaboração do OGE para o exercício económico de 2022 e do quadro de despesa de médio prazo 2023-20-25
- Lei n.º 18/21, de 16 de agosto – Lei da Revisão Constitucional
- Lei n.º 4/10, de 31 de março – Lei Orgânica da Assembleia Nacional
- Lei n.º 21/18, de 3 de maio – Regimento Interno da Assembleia Nacional
- Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado
- Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas
- Lei n.º 1/11, de 14 de janeiro – Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento
- Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho – Bases do Orçamento do Estado, de Cabo verde
- Relatório Económico de Angola 2019/2020, Universidade Católica de Angola

# Assembleia Nacional e os seus Instrumentos de Planeamento e Controlo

**PEDRO AGOSTINHO DE NERI, NSUMBO JOÃO, ESTEFÂNIA TONHA, AUGUSTO NAPOLEÃO E HUGO EBO DE ALMEIDA**

## Introdução

Antes de iniciarmos a nossa exposição, considerámos importante estabelecer o que se entende por Orçamento; “Orçamento é um documento de previsão de receitas e despesas sendo que, o Orçamento do Estado (OE) é um instrumento de gestão que discrimina as dotações de despesas públicas e as previsões de receitas necessárias para a sua cobertura, que define as regras da sua execução, bem como as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito”.

Da definição supramencionada salientam-se as três funções ou elementos essenciais dos Orçamentos Públicos (Bernardes, 2003):

**Elemento político** – O orçamento manifesta uma função política, na medida em que estabelece a forma de controlo da Administração, porém a execução das despesas tem limite no tempo e deve ter em consideração os limites designados pelo poder legislativo.

**Elemento económico** – O orçamento é um plano financeiro; é considerado um instrumento de execução anual de todas as escolhas do Estado e das políticas económicas e financeiras adotadas.

**Elemento jurídico** – O orçamento é uma ferramenta de limitação de poderes financeiros dos Órgãos da Administração, pelo que é um limite de autorização de despesa – a Contabilidade Pública, assim como as regras de execução orçamental, neste âmbito, surgem como instrumentos de ajuda de controlo desta função relevante.

Para Bezerra Filho (2012), o orçamento público é um instrumento legal de planeamento das três esferas de poder que, baseado no planeamento, controla

**“Orçamento é um documento de previsão de receitas e despesas sendo que, o Orçamento do Estado (OE) é um instrumento de gestão que discrimina as dotações de despesas públicas e as previsões de receitas necessárias para a sua cobertura, que define as regras da sua execução, bem como as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito”.**

os gastos, faz a gestão dos recursos e promove a distribuição do rendimento e o controlo económico.

O orçamento público permite ao Estado cumprir a sua principal tarefa, que é garantir o interesse comum da sociedade por meio de uma Administração Pública que, para tanto, precisa de oferecer serviços de qualidade que atendam às necessidades dos cidadãos nas diversas áreas, como a educação, a saúde, a habitação e o transporte.

Nesse sentido, o presente trabalho, respeitadas as suas limitações naturais relativas aos aspetos contemplados, procura fornecer elementos para responder à seguinte questão de pesquisa:

**“Quais são os instrumentos de Planeamento e Controlo, utilizados pela administração Parlamentar, para elaboração e Execução do Orçamento de Estado”.**

Diante da importância do Orçamento de Estado como instrumento de planeamento e controlo, o presente trabalho tem como objetivo geral identificar, junto da Administração Parlamentar, os instrumentos de “Planeamento e Controlo” na elaboração, execução e controlo do OAN.

O presente trabalho propõe-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- I. Demonstrar a perceção da Administração Parlamentar quanto à eficiência, eficácia e efetividade do orçamento como instrumento de planeamento e controlo para o desenvolvimento institucional;
- II. Analisar a utilidade dos processos de Planeamento e Controlo, na gestão orçamental;
- III. Averiguar se as práticas de elaboração, execução e controlo orçamental da Administração Parlamentar são adequadas à Administração Financeira do Estado;
- IV. Identificar e propor pontos de melhoria, por comparação com os padrões internacionais.

O artigo 8.º da LOAN menciona claramente que são órgãos de Administração Parlamentar:

- a) O Presidente da Assembleia Nacional;
- b) O Conselho de Administração.

Em termos de competência destacamos a alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da LOAN, na qual se consagra que cabe ao Presidente da Assembleia Nacional superintender toda a atividade de gestão administrativa, financeira e patrimonial da Assembleia Nacional, de acordo com os planos aprovados pelo Plenário.

Quanto ao Conselho de Administração, as alíneas b) c) d) e) do artigo 16.º da referida Lei destacam as seguintes competências:

- › Proceder ao acompanhamento e controlo da atividade administrativa e financeira da Assembleia Nacional;
- › Apreciar os planos de atividade anuais e plurianuais;
- › Apreciar o OAN;
- › Apreciar o relatório de execução financeira e a conta anual.

Por outro lado, uma vez que o Secretário-Geral, em termos práticos, atua principalmente no âmbito da gestão e administração dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais da Assembleia Nacional, são dignas de destaque as suas competências, previstas no artigo 21.º e na alínea g) do artigo 22.º da LOAN, que menciona que cabe ao Secretário-geral dirigir e coordenar todos os serviços da Secretaria Geral, coordenar a preparação das propostas referentes aos planos de atividades anuais e plurianuais, o orçamento anual

e orçamentos suplementares, relatórios de atividades anual e relatório de gestão administrativa e execução financeira e contas anuais da Assembleia Nacional.

### Ciclo Orçamental da Assembleia Nacional

O ciclo orçamental corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde a sua conceção até à apreciação final. Por outras palavras, o ciclo orçamental pode ser entendido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, planeia, aprova, executa, controla e avalia a programação de despesas do setor público nos aspetos físico e financeiro.

O processo e o ciclo orçamental, no âmbito da Assembleia Nacional, comportam as seguintes fases: **Planeamento, Orçamentação, Execução, Controlo e Avaliação.**

### Planeamento Estratégico e Anual

Antes de nos debruçarmos, especificamente, sobre as fases do processo e do ciclo orçamental da Assembleia Nacional, importa apresentarmos uma breve incursão sobre as fases do planeamento estratégico e anual ao nível das organizações em geral, o que, de certo modo, acaba por se refletir no “*modus operandi*” das demais instituições públicas e privadas, incluindo aqui a Assembleia Nacional de Angola.

Existem poucas palavras tão utilizadas no estudo da gestão moderna como **estratégia**. As organizações modernas atuam em ambientes cada vez mais complexos, pelo que, para crescerem ou mesmo sobreviverem, necessitam de um rumo, de uma orientação estratégica. É pelo planeamento que os gestores identificam e selecionam os objetivos.

O planeamento pode ser mais ou menos formal, mas é fundamental para que as organizações sejam capazes de responder com eficácia às mudanças do meio envolvente. Para que se alcance este fim, o planeamento engloba quatro fases fundamentais:

- › A **missão** é a primeira fase do processo de planeamento e corresponde à finalidade para que a organização foi criada. Por seu turno, a missão procura identificar o público-alvo e as respetivas necessidades.
- › A segunda etapa do processo de planeamento é a **formulação da estratégia**. Os gestores fazem diagnóstico da situação atual e depois conce-

## O processo e o ciclo orçamental, no âmbito da Assembleia Nacional, comportam as seguintes fases: Planeamento, Orçamentação, Execução, Controlo e Avaliação.

bem e desenvolvem as estratégias necessárias para cumprir a missão e atingir os objetivos.

- › A terceira etapa é a **implementação da estratégia**, fase na qual os gestores decidem como alocar recursos e as responsabilidades requeridas para implementar as estratégias e assegurar que a mesma é atingida.
- › A quarta fase refere-se ao **controlo**, cujo objetivo é medir o desempenho organizacional e assegurar que a estratégia está a ser executada conforme delineada.

### Níveis e Tipo de Planeamento na Assembleia Nacional

O planeamento na Assembleia Nacional faz-se usualmente a três níveis: a **nível estratégico** (Político), a **nível tático** (Administrativo) e a **nível operacional** (Suporte):

A gestão de topo (Plenário da Assembleia Nacional) é responsável pelo **planeamento estratégico**. Na qualidade de órgão supremo e soberano da Assembleia Nacional (órgão político), para o exercício das funções representativa, político-legislativa e de controlo e fiscalização, compete em matéria de gestão administrativa e financeira, apreciar, discutir e aprovar “Os **Planos de Atividades anuais e plurianuais**”, bem como o “**Orçamento Anual**” da Assembleia da Nacional, conforme consagrado nas alíneas a) e b) do artigo 6.º da LOAN (Lei n.º 4/10 de 31 de março).

A gestão intermédia, sob tutela do Conselho de Administração, é responsável pelo planeamento tático e tem a competência de apreciar o OAN, o relatório de execução financeira e a conta anual, de acordo com o disposto nas alíneas d e) do artigo 16.º da LOAN.

A gestão de primeira linha é da responsabilidade do Secretário-Geral, a quem compete coordenar a preparação das propostas referentes aos planos de atividades anuais e plurianuais, orçamento anual e orçamentos suplementares, relatório de atividades anual e relatório de gestão administrativa e execução financeira e contas anuais da Assembleia Nacional<sup>1</sup>.

### Instrumentos de Planeamento Orçamental da Assembleia Nacional

O planeamento é a função de gestão que é responsável pela definição dos objetivos da organização e pelo desenvolvimento dos planos que permitam alcançar esses objetivos. O **planeamento orçamental** da Assembleia Nacional é composto pelos seguintes instrumentos:

- › Plano Plurianual;
- › Lei de Enquadramento Orçamental;
- › Projeto de Orçamento;
- › Matriz de Enquadramento Lógico;
- › Cenário Fiscal de Médio Prazo.

### Orçamento

#### Conceito De Orçamento Na Ordem Jurídica Angolana

A lei de enquadramento orçamental, denominada Lei – Quadro do OGE (n.º 15/10, de 14 de julho, em conjugação com a Lei n.º 12/13, de 11 de dezembro – Lei de Alteração da Lei Quadro do OGE) contém no n.º 1 do artigo 3.º a seguinte definição de orçamento: “*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 e anualidade e publicidade*”<sup>2</sup>.

O orçamento de qualquer entidade estabelece objetivos a serem seguidos, num certo período de tempo, com vista à realização de finalidades determinadas por essa entidade. Enquanto plano financeiro com carácter político,

<sup>1</sup> Fonte: LOAN

<sup>2</sup> Elisa Rangel Nunes, Orçamento do Estado, cit., pg. 110

o Orçamento de Estado é um instrumento que reflete o estabelecimento de prioridades na provisão de bens e a agregação dos recursos necessários à satisfação dessas necessidades públicas.

### Orçamento da Assembleia Nacional

O OAN, nos termos do artigo 83.º da LOAN<sup>3</sup>, é a expressão financeira do seu plano de atividades anual, que a Assembleia Nacional compreende, no exercício das competências políticas e legislativas, de controlo e fiscalização, bem como da sua organização interna e funcionamento.

Nestes termos, o OAN deve assegurar recursos orçamentais necessários para garantir o funcionamento normal de todos Órgãos e serviços de apoio administrativos<sup>4</sup>. Deste modo, o OAN deve garantir o funcionamento dos seguintes Órgãos e serviços:

1. Plenário;
2. Presidente da Assembleia Nacional;
3. Mesa da Assembleia Nacional;
4. Comissão Permanente;
5. Conselho de Administração da Assembleia Nacional;
6. Comissões de Trabalho Especializadas;
7. Grupos Interparlamentares;
8. Grupos Parlamentares;
9. Representantes de Partidos Políticos ou Coligação de Partidos Políticos com Assento Parlamentar;
10. Deputados não organizados em Grupos Parlamentares;
11. Grupo de Mulheres Parlamentares, Comissões Eventuais;
12. Comissões Parlamentares de Inquérito;
13. Deputados não residentes.

#### Estrutura do Orçamento da Assembleia Nacional

A estrutura do OAN obedece à classificação económica, quer do lado das receitas, quer do lado das despesas.

Assim sendo, constituem receitas da Assembleia Nacional os recursos ordinários do tesouro e as receitas próprias, previstas no artigo 8.7.º da LOAN,

<sup>3</sup> LOAN – Lei Orgânica da Assembleia Nacional

<sup>4</sup> No âmbito do poder de autorregulação, a Assembleia Nacional é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, conforme artigo 2.º da LOAN.

sendo que a classificação, ao nível da despesa, compreende as seguintes categorias:

- 1) Despesas com Pessoal;
- 2) Segurança Social;
- 3) Despesas em Bens e Serviços;
- 4) Despesas em Transferências Correntes;
- 5) Despesas Capital.

### O Conteúdo Formal do Orçamento

Quanto ao conteúdo formal, corresponde ao processo de elaboração, aprovação e execução do OAN. Ao Plenário da Assembleia Nacional, como órgão supremo, cabe a aprovação do OAN, conforme estatuído no artigo 6.º, n.º 2 do artigo 85.º, e n.º 2 do artigo 94.º, todos da LOAN – Lei n.º 4/10, de 31 de março. À Administração Parlamentar (Secretária-geral) cabe a concretização das orientações definidas pelos órgãos competentes e a aplicação da lei e das autorizações concedidas.

O OAN é constituído por um articulado onde se procede à aprovação do Orçamento, das verbas a distribuir de acordo a classificação económica das despesas, programas e projetos plurianuais. Ao articulado sucedem-se mapas sobre despesas, receitas, programas, etc. Abaixo das dotações globais, orgânicas, económicas e funcionais, as especificações são feitas pelo Plenário, ao abrigo das disposições respeitantes à execução orçamental.

### O Conteúdo Substancial do Orçamento

Juridicamente, o conteúdo da lei do Orçamento de Estado é definido pela Lei-quadro do Orçamento (LQO), que constitui uma lei reforçada. Deste modo, se houver contradição entre uma lei do Orçamento de Estado ou quaisquer atos orçamentais e a Lei-quadro do Orçamento, devem os mesmos ser considerados feridos de inconstitucionalidade indireta, que se traduz em ilegalidade, por violação das disposições constitucionais que atribuem uma legitimidade dominante às normas constantes da lei enquadradora. Não se aplica, pois, na relação entre a Lei-quadro do Orçamento e as leis aprovadas no seu âmbito, o princípio segundo o qual lei posterior revoga lei anterior.

Há uma hierarquia que tem como consequência a subordinação. Por outro lado, a lei do Orçamento de Estado é uma lei vinculada, devendo respeitar os compromissos anteriores geradores de despesa ou de receita. Esses compromissos anteriores poderão resultar de lei ou de contrato, bem como de planos de despesa plurianual, já anteriormente assumidos.

No que respeita à estrutura interna do OAN, determina a Lei-quadro do Orçamento que, quanto às receitas, devem as mesmas ser inscritas segundo

um código de classificação económica e classificação por fonte de recurso (artigo 9.º) e, relativamente às despesas, a sua inscrição orçamental obedece a um código de classificação institucional, funcional, programática e económica (artigo 13.º).

### Classificação das receitas

As receitas orçamentais obedecem a duas classificações:

- a) Classificação económica;
- b) Classificação por fonte de recurso.

A classificação económica da receita compreende duas categorias:

- a) Receitas correntes (patrimoniais, de serviço, bem como as transferências recebidas para atender quaisquer despesas);
- b) Receitas de capital (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 da receita por fonte de recurso envolve simultaneamente a sua identificação quanto à origem e quanto ao seu destino. Quanto à sua origem, as receitas são classificadas como:

- a) Receitas ordinárias do tesouro;
- b) Receitas próprias;
- c) Receitas de Doações; e
- d) Receitas de Financiamento.

Quanto ao seu destino, as receitas são classificadas como:

- a) Receitas ordinárias do tesouro ou da autarquia, quando livres de qualquer restrição;
- b) Receitas consignadas, quando afetadas a um determinado fim.

Importa realçar que, no domínio do direito positivo angolano, as receitas surgem no orçamento como uma mera estimativa, o que não impede que a sua cobrança dependa da autorização contida no orçamento.

### Classificação económica da despesa

A classificação económica da despesa compreende duas categorias:

- a) Despesas correntes - as destinadas à manutenção ou operação de serviços anteriormente criados, bem como as transferências realizadas com igual propósito;

- b) Despesas de capital - as destinadas à formação ou aquisição de ativos permanentes, à amortização da dívida, à concessão de financiamento ou à constituição de reservas, bem como as transferências realizadas com igual propósito.

Temos, portanto, no orçamento, uma primeira grande divisão, a que separa as receitas das despesas que, por sua vez, as primeiras são integradas no orçamento com base no critério económico, dividindo-se em receitas correntes e receitas de capital, consoante a sua natureza. Quanto às despesas, como base de classificação, a Assembleia Nacional, enquanto unidade orçamental, utiliza o critério económico.

### Preparação e Aprovação Orçamento da Assembleia Nacional

Ao nível da Assembleia Nacional, enquanto unidade orçamental, a preparação do orçamento é da competência da Administração Parlamentar (Secretaria – Geral), nos termos previstos no artigo 84.º da LOAN. A preparação do orçamento tem início com cumprimento escrupuloso dos artigos 19.º e 20.º da Lei-Quadro do Orçamento, em que são dadas a conhecer, a todos os serviços a quem compete (unidades orçamentais), a elaboração das propostas parciais do Orçamento que resumem e integram as propostas preliminares elaboradas pelas unidades gestoras delas dependente. O projeto do OAN, compreende:

1. O relatório de fundamentação;
2. Os anexos ao projeto da Proposta de Orçamento.

De acordo com os normativos internos (artigos 83.º a 94.º da LOAN), o processo orçamental da Assembleia Nacional obedece 3 fases:

- › 1.ª Fase – Elaboração do Projeto de Orçamento, da competência da Secretaria-Geral;
- › 2.ª Fase – Apreciação da Proposta de Orçamento pelo Conselho de Administração da Assembleia Nacional;
- › 3.ª Fase – Discussão e votação do Projeto de Orçamento pelo Plenário da Assembleia Nacional.

No que tange à 1.ª fase, o projeto de OAN deve ser elaborado até à primeira quinzena de junho de cada ano, pelos serviços competentes, sob coordenação do Secretário-Geral.

Em relação às 2.ª e 3.ª fases, após conclusão das mesmas e estabelecido o valor da dotação global, o OAN é negociado com o Governo para efeitos de inscrição no OGE.

De referir que, o projeto de OAN é aprovado nos 30 dias subsequentes à aprovação do OGE, remetendo-se três exemplares ao Ministério das Finanças. Entretanto, este mecanismo de aprovação do OAN em período posterior à aprovação do OGE, considera-se por nós inviável, tendo em conta que o OAN é parte integrante do OGE, logo não faz sentido esta exigência legal, na medida em que estaríamos a aprová-lo duas vezes, o que é ineficaz.

### A Execução do Orçamento da Assembleia Nacional

Executar o orçamento consiste em praticar os atos e as operações materiais de administração financeira necessários para cobrar as receitas previstas e efetivar despesas orçamentadas. A gestão orçamental supõe que exista uma correlação estável e adequada entre as despesas previstas e as receitas estimadas. Nesta ordem de ideia, e sem prejuízo dos demais normativos legais, a execução orçamental por parte da Assembleia Nacional, que é realizada através dos seus serviços, está sujeita a um conjunto de princípios estruturantes, a saber:

- › O **Princípio da boa gestão financeira**, exigindo um controlo interno eficaz e eficiente, que visa assegurar a observância do princípio da não discriminação; pretende-se com este princípio assegurar, no que à execução das despesas diz respeito, a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de gastos, atendendo à utilidade e à prioridade da própria despesa;
- › **Princípio da legalidade** – de acordo com este princípio, o fator gerador da despesa deve respeitar o quadro jurídico aplicável e nenhuma receita pode ser cobrada se não existir em termos legais, conforme previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 32/21, de 30 de dezembro – Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2022.
- › A título de exemplo, um processo de contratação pública para aquisição de bens não pode ser conduzido sem que sejam cumpridas as regras previstas na Lei dos Contratos Públicos, exigindo-se também para o efeito que a referida despesa disponha de inscrição orçamental (aqui em referência ao princípio da regularidade orçamental), tenha cabimentação na programação financeira, esteja adequadamente classificada e satisfaça os princípios da economia, da eficiência e da eficácia;
- › **Princípio da transparência orçamental** – trata-se de assegurar que a elaboração, a execução do orçamento e a prestação de contas sejam transparentes;
- › **Princípio da verdade orçamental**, que constitui mais um postulado valorativo ontológico ligado aos princípios da verdade material, da justiça, da boa-fé, da proteção da confiança;
- › **Princípio da economia, eficiência e eficácia** – este princípio, como bem se nota, está diretamente ligado às preocupações de sustentabilidade, de

estabilidade e de equilíbrio sustentado das contas públicas e as denominadas regras orçamentais numéricas.

Importa ainda referir que a não observância destes princípios no âmbito da execução do orçamento pode, já em sede de controlo e fiscalização, resultar na eventual responsabilidade administrativa, disciplinar, civil e criminal dos gestores públicos que não agiram em conformidade com a Lei.

### Procedimentos de realização de despesas

No processo de realização de despesas na Assembleia Nacional intervêm os seguintes Órgãos:

- a) Plenário;
- b) Presidente da Assembleia Nacional;
- c) Conselho de Administração da Assembleia Nacional;
- d) Secretário-Geral da Assembleia Nacional.

O plenário intervém no processo de fixação dos limites de autorização de despesas, sob proposta do Conselho de Administração. Neste caso, no âmbito do princípio de autorregulação, definindo os níveis dos tetos das despesas a serem realizadas por cada Órgão. Esta é uma norma especial, que veio garantir este princípio, tendo em conta que no regime geral estes níveis estão definidos na Lei do Orçamento de Estado.

O Presidente da Assembleia Nacional, em sede da realização das despesas, pratica atos administrativos, por via de despacho, onde autoriza os órgãos competentes para executar despesas que, no âmbito da lei dos contratos públicos e das regras de execução orçamental, carecem de autorização.

O Conselho de Administração da Assembleia Nacional, enquanto órgão de consulta e gestão, nos termos dos artigos 14.º e 89.º a 92.º, todos da LOAN, pratica atos de gestão que consiste na requisição dos fundos aos órgãos competentes de administração pública e autoriza a dispensa do regime duodecimal, podendo fazer antecipação parcial ou total dos recursos orçamentais.

O Secretário-Geral da Assembleia Nacional é a entidade que executa a despesa nos limites autorizados pelos órgãos competentes da Assembleia Nacional.

### O Controlo da Execução do Orçamento da Assembleia Nacional

Durante o ano económico faz-se o acompanhamento e controlo administrativo da execução do OAN, por forma a prevenir, detetar ou corrigir problemas,

erros e irregularidades. Pretende-se, desta forma, assegurar a subordinação da administração financeira à política financeira da Assembleia Nacional.

A amplitude e a complexidade da atividade financeira da Assembleia Nacional, enquanto unidade orçamental do Governo, conferem às questões de controlo uma acuidade acrescida. O controlo está na ordem do dia pelas seguintes razões: cresce a necessidade de limitar as despesas, o sentimento de que se pode melhorar a eficiência na aplicação dos recursos públicos, sendo imperioso exercer um controlo orçamental e financeiro mais apertado, que não se confine às questões de legalidade, mas se alargue as atinentes à eficiência e à boa gestão financeira.

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, vigente na República de Angola, compete ao Governo aprovar um decreto-lei de execução orçamental (anual) de conteúdo variável, onde constam os regimes da execução nos seus múltiplos aspetos, como a utilização das dotações orçamentais, o regime das cativações de verbas, das alterações orçamentais, dos fundos disponíveis, entre muitos outros.

### Instrumentos de controlo da Execução do Orçamento da Assembleia Nacional

É ponto consensual, no âmbito das finanças públicas, que não há receita nem gasto público sem controlo. Cabe, no entanto, distinguir ou identificar, quanto ao tipo, entre controlo financeiro e controlo orçamental, pelo que não há um controlo, mais muitos modos (instrumentos) ou âmbitos de controlo, no espaço, no tempo e no modo.

O primeiro – *controlo financeiro* – é um tipo mais amplo, abrangendo a atividade geral das unidades orçamentais que envolve os recursos financeiros públicos.

O segundo – o *controlo orçamental* – é mais estrito, reportando-se sobretudo diretamente às despesas previstas no Orçamento, não se colocando o problema do mesmo modo no lado das receitas públicas.

O controlo tem as seguintes finalidades:

- I. Possibilitar o exercício do controlo da legalidade e regularidade da atividade financeira;
- II. Permitir o controlo e uma maior economia na utilização dos recursos, visando a sustentabilidade do sistema, entendida como o controlo da afetação dos meios utilizados para produção de bens e serviços públicos;
- III. Permitir o controlo de eficiência, vista como sinergia e qualidade da estrutura organizativa com vista à alocação dos meios para melhor otimização do produto ou serviços obtidos;

IV. Permitir o controlo da eficácia, entendida como a conformidade dos objetivos e ações previstas com os resultados e indicadores obtidos.

Por outro lado, salientamos que a execução do OAN é objeto de controlo administrativo, jurisdicional e político, e assenta nos seguintes objetivos:

- › A conformação do registo contabilístico adequado e o reflexo verdadeiro e apropriado das operações realizadas por cada entidade;
- › A verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a programas e ações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas;
- › A verificação do cumprimento dos objetivos pelos gestores e responsáveis a quem foram atribuídos recursos.

Quanto ao Controlo político do orçamento, do ponto de vista prático, é exercido pelo Plenário da Assembleia Nacional, enquanto órgão Supremo e Soberano da Assembleia Nacional.

O Controlo Administrativo, que pode ser interno quando é levado a efeito pelo próprio serviço que realiza a despesa (autocontrolo) ao nível da Assembleia Nacional, é exercido pelo Conselho de Administração Parlamentar.

Relativamente ao Controlo jurisdicional, do ponto de vista operacional, é levado a cabo pelo Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de controlo financeiro, dotado de independência e apenas sujeito à Lei, a quem se lhe incumbem controlar toda a utilização de dinheiros e valores públicos.

De notar que o relatório de execução financeira e a conta do exercício são aprovados pelo Plenário, e de seguida publicado no Diário da Assembleia Nacional e no Diário da República, antes de uma apreciação do Tribunal de Contas. A nosso ver, o mais avisado seria a solicitação do parecer prévio do Tribunal de Contas e só assim seria remetido ao Plenário para apreciação. Contudo, houve mudança do ponto de vista prático dos procedimentos, mas não se verificou na alteração dos aspetos da conformidade legal do novo procedimento.

## Conclusão

O processo e o ciclo orçamental no âmbito da Assembleia Nacional é desenvolvido de forma peculiar, ao abrigo das normas previstas na LOAN, na Lei-quadro do Orçamento do Estado e no Regimento da Assembleia Nacional, na medida em que, nas suas várias fases, desde o planeamento, a orçamentação, a execução e o controlo e avaliação se observa o princípio da segregação de

funções como um ponto forte a reter, onde intervêm órgãos colegiais, ou seja, o Plenário que integra todos os Deputados e o Conselho de Administração com representação de todas as forças partidárias com assento no parlamento, bem como órgãos singulares, neste caso o Presidente da Assembleia Nacional e o Secretário-Geral.

No que à execução do OAN diz respeito, à semelhança de outros organismos do sector público administrativo, os serviços competentes da Assembleia Nacional pautam a sua atuação em observância aos princípios da boa gestão financeira, da legalidade, da transparência orçamental, da verdade orçamental e da economia, eficiência e eficácia.

Entretanto, constatamos alguns pontos fracos, no sentido em que a Assembleia Nacional detém uma autonomia que é relativa. Embora ela seja autónoma no processo de elaboração e execução do OAN, é condicionada por órgãos externos à administração parlamentar, onde é definido o limite da despesa, as cativações orçamentais, as restrições em termos de programação financeira e dos limites financeiros, o que compromete a boa execução do OAN, pondo em causa o princípio da autonomia administrativa e financeira da Assembleia Nacional.

Nestes termos, considerando que o OAN é a expressão financeira do seu plano de atividades anual, uma restrição orçamental põe em causa à concretização dos objetivos e do funcionamento da Assembleia Nacional, o que viola o princípio da separação de poderes.

Face às competências do Conselho de Administração, constatamos que o mesmo acumula não só funções de gestão como também de controlo, o que origina conflitos de interesse.

Nesta conformidade, para mitigar os efeitos de conflitualidade deste órgão, recomenda-se que a administração parlamentar, numa perspetiva de revisão da LOAN, crie um Gabinete de Auditoria Interna.

Em relação às questões atinentes à publicação do OAN nos 30 dias subsequentes à aprovação do OGE, bem como da publicação do relatório de execução financeira e da conta do exercício em Diário da República, antes do Relatório Parecer do Tribunal de Contas, entendemos que tais procedimentos poderão ser corrigidos no âmbito do processo de revisão da LOAN.

## Bibliografia

- Nunes, E. R., *Orçamento do Estado, Contribuições Para Transparência Orçamental em Angola*  
 Catarino, J. R. (2014). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Almedina.  
 Gameiro, A., Moita, B., Moita, N., *Finanças Públicas*. Almedina.  
 DNO, *Manual de Finanças Públicas*