

# A Integração dos SCI e a Qualidade da Despesa PIDLCP

**MARTA GOMES,  
SÍLVIO CUSTÓDIO,  
WILSOMAR TEIXEIRA,  
ONDINO DE A. FREIRE DOS SANTOS**

## **Introdução**

A Administração Financeira do Estado é entendida como a gestão dos objetivos públicos, com base em normas, regulamentos e leis, tendo como instrumento angular o OGE, operacionalizados por via dos vários serviços e órgãos que suportam o Governo na preparação, execução e controlo da política financeira, nos domínios orçamental, financeiro e patrimonial. A AFE envolve, em matéria de operacionalização, uma missão e um conjunto de atribuições sob responsabilidade do Ministério das Finanças, conforme se verifica nos artigos 1.º e 2.º do Decreto Presidencial n.º 264/20, de 14 de outubro (Ministros C. d., 2021).

Em razão das alterações introduzidas ao Decreto Legislativo Presidencial n.º 8/19, de 19 de junho, a componente SCIAFE foi transferida, na sua íntegra, para a Inspeção Geral da Administração do Estado (IGAE), nos termos do Decreto Presidencial n.º 240/20, de 28 de setembro.

Conforme se aprofundará no capítulo IV, há várias definições sob Controlo Interno. Porém, a que requereu a nossa atenção foi o conceito da AICPA, entendendo o CI como uma estrutura que compreende o Plano de organização e todos os métodos e procedimentos administrativos, com vista a salvaguardar os ativos, verificar a precisão e confiança dos registos contabilísticos, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão às políticas da Administração ou Gerência.

## Enquadramento Legal da AFE na Constituição da República de Angola e na Lei do Orçamento Geral do Estado

A AFE está legalmente salvaguardada, pelo que, os diplomas legais que sobre a matéria versam, orientam tanto para as RAEUGE, como para o seu efetivo controlo e fiscalização, nos termos do n.º 1 e 2, art.º 63.º da LOGE, n.º 3 e 4, art.º 104.º, al. b), art.º 162.º da CRA.

### As Regras Anuais de Execução do OGE (RAEOGE) e o Controlo da Despesa

O objeto alvo de controlo cinge-se ao montante do orçamento aprovado para execução, cuja fiscalização no MINFIN, desde 2022, é da responsabilidade do GTCF, conforme consta das RAEUGE.

O diploma que aprova as Regras Anuais de Execução do OGE é um instrumento que rege a execução do Orçamento Geral do Estado, anualmente aprovado para cada exercício, aplicável a todos os órgãos do Estado, entidades ou instituições que beneficiem de dotações do OGE, nos termos da Legislação vigente e aplicável (art.º 2.º RAEUGE 2018), sendo neste considerados como os sujeitos passíveis de controlo.

O Controlo Interno é entendido pelo COSO como um processo efetuado pela administração, gestão e outro pessoal, desenhado para proporcionar segurança razoável acerca da consecução dos objetivos relacionados com as operações (eficácia e eficiência), relato (fiabilidade) e conformidade das leis e regulamentos aplicáveis (COSO, 2013).

### Quadro Legal de Suporte ao PIDLCP

Há um quadro legal que se debruça sobre a despesa pública em geral, não obstante, para o PIDLCP, terem sido aprovados diplomas legais específicos, visando a sua regulamentação.

Nestes termos, conclui-se que a despesa PIDLCP tem a sua legitimação na legislação geral, já referida, e ainda na específica, aquela que se debruça sobre a sua conceção, implementação e âmbito, nomeadamente:

**Decreto Presidencial n.º 140/18**, de 06 de Junho, que aprova o PIDLCP; **Decreto Presidencial n.º 36/19**, de 31 de Janeiro, que Estabelece O Órgão Coordenador e Supervisor Do PIDLCP; **Despacho n.º 2299/19**, de 29 de Maio, cria o grupo Técnico de Apoio à Unidade de acompanhamento e Supervisão

## A Administração Financeira do Estado é entendida como a gestão dos objetivos públicos, com base em normas, regulamentos e leis

do PIDCP; **Despacho Conjunto n.º 30/19**, de 31 de Agosto, do MINFIN e MASFAMU; **Decreto Presidencial n.º 31/21**, de 29 de Janeiro, que aprova o Plano anual de 2021; **Circular n.º 12/GMF/2019**, de 11 de Setembro, que Aprova o Modelo de Relatório de Prestação de Contas para a Execução da Receita Consignada Especial.

A nível da legislação geral, igualmente aplicável ao PIDLCP, somos a destacar a seguinte:

**Lei n.º 15/10**, de 14 de julho, Lei do Orçamento Geral do Estado; **Lei n.º 18/10**, de 06 de agosto, Lei do Património Público; **Lei n.º 9/16**, de 16 de junho, Lei dos Contratos Públicos; **Lei n.º 15/16**, de 12 de setembro, Lei da Administração Local do Estado; **Decreto Presidencial n.º 177/10**, de 13 de agosto, aprova o Regime Jurídico sobre as Instruções De Inventariação dos Bens Patrimoniais Públicos; **Decreto Presidencial n.º 208/17**, de 22 de setembro, aprova o Regulamento da Lei da Administração Local do Estado; **Decreto Presidencial n.º 40/18**, de 07 de fevereiro, aprova o Regime de Financiamento dos Órgãos da Administração Local do Estado; **Decreto Presidencial n.º 111/18**, de 27 de abril, aprova as Regras de Execução do Orçamento Geral do Estado para 2018; **Decreto Presidencial n.º 292/18**, de 03 de dezembro, aprova o regime jurídico das faturas e documentos equivalentes; **Decreto Presidencial n.º 130/19**, de 07 de maio, aprova as regras de execução do orçamento geral do estado para 2019; **Decreto n.º 39/09**, de 17 de Agosto, estabelece as normas e procedimentos a observar na fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da administração do estado e dos órgãos que deles dependem, pelo MINFIN.

### Os Sistemas Informáticos Associados ao Controlo da Despesa

Apesar de haver outros modelos de controlo, a nível tecnológico destaca-se o COBIT, como uma estrutura similar ao COSO, porém, centrado em ambientes altamente tecnológicos, no qual o auditor, no decorrer dos processos, pondera e avalia o risco, efetua sucessivas revisões, com vista a identificar, documentar e avaliar os controlos internos chave (Barreira & Conceição, 2021).

### O Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE)

O Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado, abreviadamente designado por SIGFE, aprovado nos termos do Decreto n.º 13/99, de 09 de julho, visa assegurar a dinâmica e eficácia da execução financeira descentralizada do Orçamento Geral do Estado (Ministros C., 1999).

Tendo em conta que a execução descentralizada do OGE abriu caminho para a máxima responsabilidade hierárquica dos titulares das UO na gestão dos respetivos orçamentos, sob condução do Ministério das Finanças, é, portanto, imprescindível e de fundamental importância definir os procedimentos para cada uma das entidades que participam no processo (Ministros C., 2001).

### O Controlo Interno Instituído para Acompanhamento das Despesas PIDLCP

O controlo da execução orçamental e financeira do Estado é realizada a dois níveis, externo e interno, n.º 1, art.º 63.º e 64.º da Lei 15/10, LOGE. Até fevereiro de 2022, sem prejuízo da competência de outros órgãos, o controlo financeiro do PIDLCP era da responsabilidade do MINFIN, que o exercia através da IGF, nos termos dos efeitos combinado dos artigos 4.º do Decreto n.º 39/09, de 17 de agosto, e dos artigos 63.º e 64.º, ambos da Lei n.º 15/10, de 14 de julho.

O controlo da execução da despesa PIDCLP foi atribuído a um conjunto de Ministérios, al. a) n.º 1, art.º 3.º, Decreto Presidencial n.º 36/19 de 31 de janeiro, onde cada um, de acordo com a sua especificidade e experiência, contribuiu com o seu saber. Ao MINFIN coube a missão do controlo da execução financeira propriamente dita, o que foi feito através da intervenção combinada dos seus órgãos e serviços de controlo, nomeadamente GTCE, GTIFL e IGF, sempre em coordenação e acompanhamento da DNCP.

**Controlo Interno compreende o Plano de organização e todos os métodos e procedimentos administrativos, com vista a salvaguardar os ativos, verificar a precisão e confiança dos registos contabilísticos, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão às políticas da Administração ou Gerência.**

Esta competência, de fiscalização do MINFIN, reflete-se a nível das RAEUGE, n.º 7 a 10, do art.º 9.º do Decreto Presidencial n.º 73/22, de 1 de abril, que aprova as regras de execução orçamental para 2022. Nestes termos, os Municípios devem remeter os relatórios de prestação de contas PIDLCP às Delegações Provinciais de Finanças, que acionam os órgãos de controlo interno, caso necessário.

No âmbito do PIDLCP, foi aprovado um orçamento para os exercícios de 2018 e 2019, conforme mapa abaixo:

**MAPA N.º 1**  
Orçamento PIDLCP para os Exercícios de 2018 e 2019

ORÇAMENTO PIDLCP	2018	2019	TOTAL
<b>TOTAL ORÇAMENTO PIDLCP</b>	24 800 000 000,00	52 540 054 948,15	77 340 054 948,15

## Resultados da Execução do PIDLCP e a Integração dos SCI

Uma abordagem mista, na forma qualitativa, através da análise crítica do quadro legal e funcional existente (análise de Relatórios, sites, outros documentos), bem como na forma quantitativa, mediante a quantificação dos eventos catalogados pelos auditores públicos, permitirão perceber o nível de controlo interno aplicado e, por este meio, melhorar a observância dos critérios de gestão pública definidos para o PIDLCP.

## Estudo das Entidades Beneficiárias e Visitadas no âmbito do PIDLCP

A República de Angola é um país da costa ocidental de África, cujo território tem uma dimensão de 1.246.700 km<sup>2</sup>, é limitado a norte e a Nordeste pela República Democrática do Congo, a leste pela Zâmbia, a sul pela Namíbia e a Oeste pelo Oceano Atlântico, em toda sua extensão.

Em função das constantes irregularidades percebidas, o MINFIN concebeu um plano de acompanhamento às Unidades de Despesas beneficiárias, passando, desde logo, pela verificação da qualidade das despesas já executadas pelas Administrações Municipais em todo o país, cuja execução esteve a cargo da IGF com auxílio do GTCF/GTIRFAL.

## A População Legal e Efetiva

No presente trabalho, adotamos a noção de que a População ou universo da pesquisa é a totalidade de indivíduos que possuem as mesmas características definidas para um determinado estudo (Gil A., 1999). Deste modo, a População alvo para o presente estudo é composta por todas as Unidades Orçamentais (UO) abrangidas pelo programa, ou seja, as **164 Administrações Municipais** que beneficiaram de quotas financeiras para a execução do PIDLCP nos exercícios de **2018 e 2019**.

## A Amostra Utilizada

Para a realização deste estudo foi utilizado uma amostra não probabilística, em número de **11**, correspondente a **6,70%** do total das Unidades de despesas existentes ao nível do PIDLCP.

MAPA N.º 2

Identificação Codificada da Amostra por Província

Ordem	Província	N.º de Adm. Municipais	Código de Identificação
1	Luanda	8	A, B, C, D, E, F, G, H
2	Cuanza Norte	1	I
3	Zaire	2	J, L
Total da Amostra		11	

## Constatações Comuns nos Órgãos Visitados

Grosso modo, a realização da Despesa Pública pressupõe a observância de determinados pressupostos previstos nas RAEOGE, nomeadamente:

1) Legalidade do Fator Gerador da Despesa; 2) Autorização da Despesa pelo Órgão/Entidade Competente; 3) Inscrição Orçamental; 4) Cabimento na programação financeira; 5) Adequada Classificação; e 6) Que satisfaça o princípio da Economia, Eficiência e Eficácia.

## Da Execução Orçamental e Financeira

De acordo com os critérios definidos nas RAEOGE de 2018 e 2019, constataram-se irregularidades sobre as quais reduzimos as seguintes observações:

## Excesso de Liquidação no Programa

A análise efetuada permitiu constatar que o PIDLCP executou despesas num valor acima, em relação as quotas financeiras atribuídas pela DNT, na ordem dos KZ 1.426.490.390,45 correspondente a um excesso de 28,89%, facto que contraria o n.º 2 do artigo 31.º da LOGE.

MAPA N.º 3

MAPA n.º 3	DESVIO FINANCEIRO DOS PAGAMENTOS			DESVIO ORÇAMENTAL		
	N.º UO	QUOTA FINANC.	OS-PGTOS	DIFERENÇA ORÇAMENTO	OS-PGTOS	DIFERENÇA
TOTAL	3 511 182 919,69	4 937 673 310,14	(1 426 490 390,45)	5 190 054 948,15	4 937 673 310,14	252 381 638,01

### Pagamentos efetuados em Programa orçamental diferente

Embora seja um valor residual, não podemos ignorar a execução de uma Despesa PIP com recursos PIDLCP no montante de KZ 2.497.711,50, da responsabilidade da Administração Municipal D.

### Faturas com características não Admitidas por Lei

Na execução da Despesa PIDLCP as UO's têm feito recurso a "documentação" não considerada fatura, ou documentos equivalentes, conforme descrito no n.º 4 do artigo 3.º do Decreto Presidencial n.º 292/18, de 03 de dezembro, sendo detetadas nesta condição despesas no montante de KZ 222.024.910,85, correspondentes a 8% do total da Despesa PIDLCP analisada.

**MAPA N.º 4**

MAPA n.º 4		VALOR DE EVENTOS QUE INCUMPREM O DP N.º 292/18			NÚMERO DE EVENTOS QUE INCUMPREM O DP N.º 292/18		
N.º	UO	DESPESAS INCUMP.	TOTAL DESPESAS	% S/ EXCESSO	PROCESSOS INCUMP.	TOTAL PROCESSOS	% S/ EXCESSO
TOTAL		222 024 910,85	3 243 827 362,36	8,00	52,00	1 176	5,77

### Pagamento de Despesas não previstas nos 6 eixos do PIDLCP

A execução deste Programa pelas UO's, privilegia despesas não previstas nos 6 eixos do PIDLCP, sendo que KZ 82.875.123,07 correspondem a 2,69% do total das despesas PIDLCP se enquadram nesta a qualidade, facto que contraria o capítulo VIII do referido diploma legal, conforme mapa abaixo:

**MAPA N.º 5**

MAPA n.º 5		VALOR DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO PIDLCP			NÚMERO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO PIDLCP		
N.º	UO	NÃO PREVISTAS	TOTAL DESPESAS	% NÃO PREVISTA	NÃO PREVISTAS	TOTAL PROCESSOS	% NÃO PREVISTA
TOTAL		82 875 123,07	3 243 827 362,36	2,69	24	1 176,00	3,11

### Processos de Despesas incompletos / sem suporte documental

De acordo com a alínea c) do n.º 3 do artigo 32.º, ambos da Lei n.º 15/10, de 14 de julho, do Decreto Presidencial n.º 111/18, de 27 de abril e Decreto Presidencial n.º 130/19, de 07 de maio, a liquidação da despesa deve comportar os comprovativos de entrega dos bens ou prestação efetiva do serviço, facto que, em cerca de 47,42% do total da Despesa PIDLCP, correspondente a KZ 1.582.943.053,44, não foi observado.

**MAPA N.º 6**

MAPA n.º 6		VALOR DE EVENTOS EXECUTADOS SEM NOTA ENTREGA			NÚMERO DE EVENTOS OCORRIDOS SEM NOTA ENTREGA		
UO	SEM NOTA ENTREGA	TOTAL DESPESAS	% S/ NOTA ENTREGA	SEM NOTA ENTREGA	TOTAL PROCESSOS	% S/ NOTA ENTREGA	
TOTAL	1 582 943 053,44	3 243 827 362,36	47,42	306,00	1 176	31,35	

### Antecipação de Pagamentos de empreitadas, outras despesas e o Risco de Fraude

Constatamos que KZ 130.067.810,56, correspondente a 3,28% do total da despesa analisada, foram executadas em incumprimento do n.º 10 do artigo 9.º do Decreto Presidencial n.º 111/18, de 27 de abril, bem como do Decreto Presidencial n.º 130/19, de 07 de maio.

**MAPA N.º 7**

MAPA n.º 7		VALOR DE DESPESAS PIDLCP COM RISCO DE FRAUDE			NÚMERO DE DESPESAS PIDLCP COM RISCO DE FRAUDE		
N.º	UO	SEM JUSTIFICAÇÃO	TOTAL DESPESAS	% NÃO JUSTIFICADAS	SEM JUSTIFICAÇÃO	TOTAL PROCESSOS	% NÃO JUSTIFICADA
TOTAL		130 067 810,56	3 243 827 362,36	3,28	27	1 176	2,66

Constatou-se que parte da despesa incorrida pelas UO's na execução do PIDLCP não obedeceram às etapas definidas para a realização da despesa, conforme previsto no n.º 2 do artigo 30.º da LOGE.

### Despesas Sem Suporte Legal

De acordo com o n.º 1 do artigo 30º e n.º 3 do artigo 32º, ambos da Lei n.º 15/10, de 14 de julho, do Decreto Presidencial n.º 111/18, de 27 de abril e do Decreto Presidencial n.º 130/19, de 07 de maio, o processo de despesa deve conter o contrato, acordo respetivo ou fatura, facto que, em cerca de 48,58%, correspondente a KZ 1.401.060.008,81 da Despesa PIDLCP analisada, não foi observado.

**MAPA N.º 8**

MAPA n.º 8		LEGALIDADE DA DESPESA PIDLCP				
N.º	UO	SUPORTE LEGAL	SEM SUPORTE	VISTORIADAS S/S	TOTAL	% S/SUPORTE
TOTAL		1 613 893 450,38	1 401 060 008,81	228 873 903,17	3 243 827 362,36	48,58

### Não Observância do Limite de 15% no Pagamento do Down Payment

De acordo com o previsto no n.º 10 do artigo 11.º do Decreto Presidencial n.º 111/18, de 27 de abril, e do Decreto Presidencial n.º 130/19, de 07 de maio, as Unidades de Despesas excederam em 14,29% os *Down Payment*, correspondendo a KZ 381.545.494,85.

**MAPA N.º 9**

MAPA n.º 9		VALOR DE EVENTOS EXECUTADOS COM EXCESSO DOWN PAYEMENT			N.º DE EVENTOS OCORRIDOS COM EXCESSO DOWN PAYEMENT		
N.º	UO	COM EXCESSO	TOTAL DESPESAS	% S/ EXCESSO	COM EXCESSO	TOTAL PROCESSOS	% S/ EXCESSO
TOTAL		381 545 494,85	3 243 827 362,36	14,29	47,00	1 176	6,00

### Do SCI Implementado e Condicionantes nas Entidades Beneficiárias

Nenhuma Entidade pode exercer a sua atividade operacional sem que tenha implementado algum sistema de controlo interno (Costa, 1998). Deste modo, percebemos a existência de irregularidades processuais, resultantes de outras variantes de um SCI deficiente, a saber:

### - Os Riscos de Controlo e o Sistema de Controlo Interno Aplicado ao PIDLCP

O componente da estrutura de controlo interno para avaliação do risco é a identificação e análise, pela Entidade, dos riscos relevantes para realização dos seus objetivos, formando a base para a determinação de como os riscos devem ser geridos (Inácio, 2014).

### - As Balizas Legais do Sistema de Controlo Interno Ajustadas à Execução da Despesa PIDLCP

É nos termos da CIRCULAR N.º 12/GMF/2019, de 11 de setembro, que se estabelecem, na prática, as balizas orientadoras para a conceção do modelo de gestão dos Recursos Consignados Especiais, sob responsabilidade de cada Administração Municipal, relativamente à obrigatoriedade de reporte em modelo específico e anexação dos documentos de suporte probatórios.

A nível geral, pode-se inferir da leitura do ponto 3.2.2, que a execução financeira deste Programa está alicerçada numa estrutura legislativa razoável.

### - O Controlo Interno Existente nas Administrações Municipais

Controlo Interno é um processo efetuado pela administração, gestão e outro pessoal, desenhado para proporcionar segurança razoável acerca da consecução dos objetivos relacionados com as operações, relato e conformidade (COSO, 2013). Em relação ao PIDLCP, o SCI instituído revela debilidades concernentes à fiabilidade do relato, eficácia das operações e conformidade legal.

A utilização de tecnologias de informação pode constituir uma vantagem, na medida em que facilita a uniformização dos processos, garantindo que transações com características semelhantes sejam tratadas da mesma forma (Ferreira, 2019). Contudo, o SIGFE não tem sido explorado na justa medida.

### A Gestão do Risco de Controlo Associado à Execução da Despesa PIDLCP

**MAPA N.º 10**

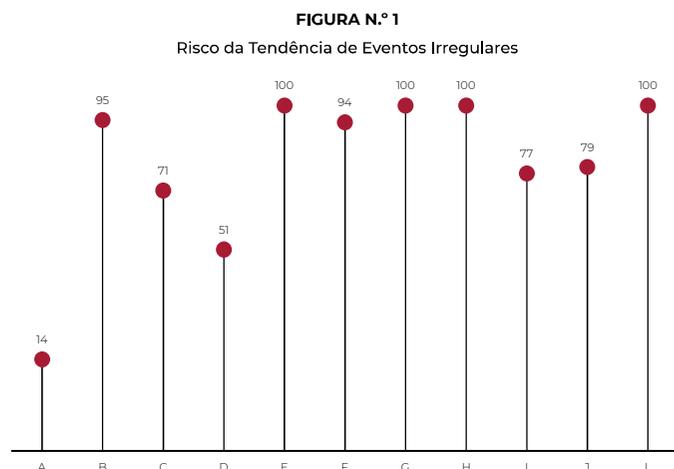
UD	FERRAMENTAS DE QUE FAZEM USO			
	SIGFE	SIGPE	INTERNET	COMPUTADOR
N.º de UO	11		11	11

O processo de Gestão do Risco é um processo estruturado e contínuo, transversal a toda a organização, que permite identificar, avaliar e definir quais as respostas aos riscos críticos e reportar as oportunidades e ameaças que afetam o cumprimento dos objetivos da organização. Por tal, adequar a abordagem e práticas atuais da gestão dos riscos do organismo aos princípios da ISO 31000 (2009) e manter essas práticas alinhadas com as diretrizes da ISO 9001 (2015), poderá trazer consideráveis vantagens (Magalhães, 2017).

No domínio da fiscalização preventiva, em função do risco, compete ao MINFIN suspender a entrega ou utilização de recursos financeiros, quando se verifique a prática de infração financeira ou quando não tenham sido apresentados, nos prazos fixados por lei, os Relatórios de Execução do orçamento, as contas e outros documentos exigidos por lei.

A maior dificuldade centra-se nas medidas a implementar para reduzir a probabilidade de fraude da gestão, pois a gestão é uma das peças fundamentais para a criação de um bom ambiente de controlo. Nestes casos, é necessário recorrer aos mecanismos de governo das sociedades, isto é, criar mecanismos de controlo através dos órgãos de fiscalização da sociedade (Inácio, 2014).

Tendo como base as evidências verificadas na literatura e os resultados de testes estatísticos, pode-se deduzir que, na ausência de um controlo efetivo, mesmo considerando a existência de uma legislação robusta, quanto maior o número de eventos realizados, maior será o risco de eventos irregulares.



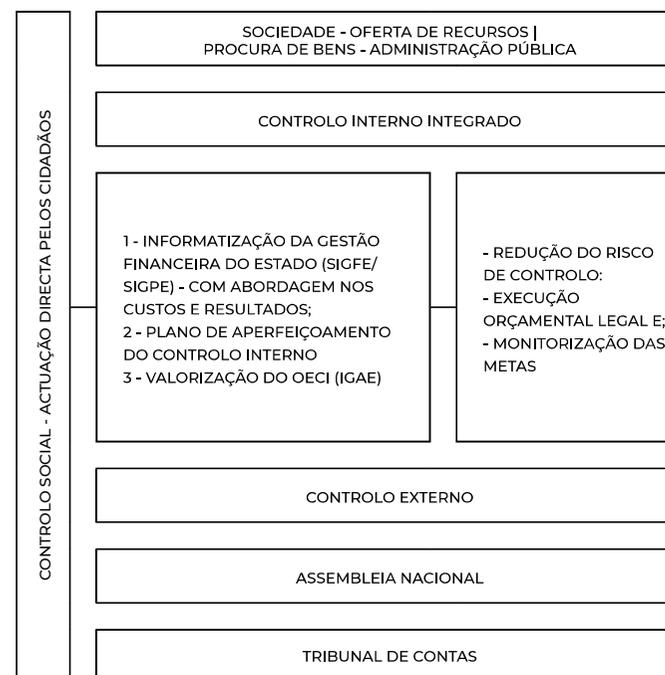
### Intervenção dos OCI e as ISC no Acompanhamento do PIDLCP

A intervenção de outros órgãos no controlo interno da despesa no PIDLCP, visa garantir que haja um maior controlo e qualidade na despesa executada, para que os atos e atividades não se desviem das normas e regulamentos preestabelecidos. Neste aspeto, a INTOSAI GOV 9100 fornece um conjunto de Normas de Controlo Interno para o sector Público.

A fiscalização orçamental, financeira, patrimonial 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 (Angola, 2010).

**FIGURA N.º 2**

Estrutura do Conjunto de Controlos sobre a Despesa Pública



Independentemente do SCI implementado na estrutura financeira do Estado, também é importante introduzir o conceito de controlo social, da responsabilidade dos cidadãos. O controlo do aparelho de Estado pelos cidadãos, dessa forma, seria viabilizado por meio da mensuração de resultados dos serviços e/ou produtos ofertados pelas instituições públicas em relação à qualidade esperada pela sociedade (SANTOS & CARDOSO, 2001).

Orientar uma melhor ambientação entre os controlos interno, externo e social, que se constituem e se organizam em bases comuns para defesa da transparência, eficiência e eficácia da gestão pública (Ferreira, Filho, Pederneira, & Lopes, 2008).

### A Intervenção dos OCI no Controlo da Execução do PIDLCP

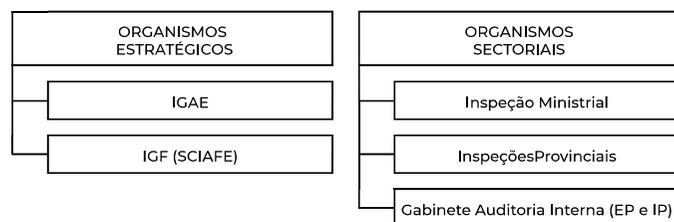
Os Serviços de Inspeção, Fiscalização e Controlos Setoriais e Subsetoriais, integram o sistema de controlo interno da Administração do Estado (Ministros C., 2004). Nesta condição, devemos perceber os vários níveis de atuação vertical e horizontal dos órgãos de controlo interno na esfera do MINFIN e fora deste. O Sistema de Controlo Interno pressupõe-se estruturado em três níveis de controlo, designadamente:

### Controlo Operacional; Controlo Setorial; Controlo Estratégico.

O controlo estratégico relativamente a Administração Financeira do Estado nos termos definidos no n.º 2 do artigo 1º do Decreto Presidencial n.º 242/20, de 28 de setembro é exercido unicamente pela IGAE, sem prejuízo das atribuições e competências de outros órgãos existentes.

FIGURA N.º 3

Estrutura do Sistema de Controlo Interno em Angola



### GRUPO TÉCNICO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS LOCAIS (GTIRFAL)

O Grupo Técnico para a Implementação do Regime Financeiro das Autarquias Locais, criado pelo Despacho n.º 4689/18 de 26 de setembro, estabelece o regime aplicável às taxas, licenças e outras receitas cobradas pelos órgãos da Administração Local do Estado e determina que a arrecadação deve ser feita através do 'Portal do Município'.

### GRUPO TÉCNICO DE CONTROLADORES FINANCEIROS (GTCF)

O Grupo Técnico de Controladores Financeiros foi criado, em conformidade com o Despacho n.º 3613/18, de 18 de julho, com o objetivo de assegurar e controlar a gestão dos recursos financeiros públicos, a fim de que se respeitem as normas e princípios que regem a execução orçamental. Por outro lado, o GTCF, tem duração indeterminada, conforme consta no Despacho supracitado, e atua nos termos do RAEUGE (n.º 6 do artigo 8.º do Decreto Presidencial n.º 111/18, de 27 de abril).

### INSPECÇÃO GERAL DE FINANÇAS (IGF)

Relativamente ao controlo, no âmbito interno, remete para a criação de rotinas, procedimentos e funções que, atuando de forma coesa e articulada, tenda a coibir ou minimizar as ocorrências de falhas e riscos operacionais, tudo isso sob a tutela orquestral do órgão central de controle interno que, integrado com as demais unidades administrativas, revela a essência do Sistema de Controlo (Pederneira, Lopes, Ferreira, & al., 2018).

Conforme tipificado no Decreto Executivo n.º 336/18 de 6 de setembro, no seu artigo 1.º, sendo a Inspeção Geral de Finanças um serviço de apoio técnico do Ministério das Finanças, de carácter transversal, que tem como missão fundamental o controlo interno da Administração Financeira do Estado e o apoio técnico especializado ao Ministério das Finanças (Finanças, 2018), por inerência agrega a obrigação de fiscalizar as ações das Unidades de Despesas na execução do PIDLCP, de forma a acautelar desvios na sua execução financeira.

### A Articulação dos OCI com Outros ISC na Despesa PIDLCP

Os controlos externo e social poderiam estimular a adoção de um ambiente de controlo interno efetivo (Pederneira, Lopes, Ferreira, & al., 2018).

### O Controlo Externo (Tribunal de Contas)

Em Angola, o controlo externo da Administração do Estado é da competência e é exercido pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, nos termos do n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho (Ministros C., 2010).

No concernente às Finanças Públicas, com base no artigo 182.º da CRA, o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade e de julgamento das contas, funcionando nos termos da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, alterada pela Lei n.º 19/19, de 14 de agosto.

### Inspecção Geral Da Administração Do Estado (IGAE)

A IGAE, nos termos do seu estatuto orgânico, é o órgão auxiliar do Presidente da República e Titular do Poder Executivo, com a missão de efetivar o controlo interno administrativo da Administração Pública, por via da Inspecção, Fiscalização, Auditoria, Supervisão, Controlo, Sindicância e Averiguações da atividade de todos os órgãos, organismos e serviços da Administração Direta e Indireta do Estado, bem como das administrações autónomas.

### O Papel da Comunicação Social no Controlo da Despesa PIDLCP

Para alguns autores, vislumbra-se, também, um papel importante para o controle social, especialmente o papel da imprensa, em divulgar desvios de conduta de gestores públicos, como sendo relevante para a adoção de aperfeiçoamentos no controle interno (Pederneira, Lopes, Ferreira, & al., 2018).

A consulta aos vários sites encontrados na internet permitiu-nos ter uma noção sobre o grau de divulgação do PIDLCP, bem como sobre o acompanhamento da Imprensa em relação aos objetivos traçados e às metas atingidas.

MAPA N.º 10

CONTROLO DAS PUBLICAÇÕES RELACIONADAS COM PIDLCP NA INTERNET

ORIGEM DA PUBLICAÇÃO	N.º DE PUBLICAÇÃO	PERCENTAGEM	N.º DE ENTIDADES	PERCENTAGEM
EXECUTIVO	3	6,12	3	13,64
IMPRESA PÚBLICA	30	61,22	3	13,64
IMPRESA PRIVADA	2	4,08	2	9,09
OUTROS	14	28,57	14	63,64
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>100</b>

Levantamento efetuado a partir do motor de busca Google aos 26/05/2022

Constata-se que o Estado e os Órgãos que dele dependem têm sido os maiores responsáveis pela divulgação do PIDLCP, publicando 67,34% das

notícias relacionadas com este tema, correspondente a 33 artigos noticiosos ou informativos. A imprensa privada, com 4,08%, correspondente a 2 artigos noticiosos.

### CONCLUSÕES SOBRE O CONTROLO EFECTUADO ÀS DESPESAS PIDLCP

A análise dos resultados do estudo que nos propusemos realizar, relativamente ao controlo interno instituído na execução da Despesa PIDLCP, pesquisa das recomendações da IGF e análise dos principais fatores limitadores à aplicação legal das normas previstas pela AFE, verificando os itens de maior criticidade, permitiu concluir o seguinte:

#### - Sobre a Conformidade Legal e a Qualidade da Despesa PIDLCP Executada

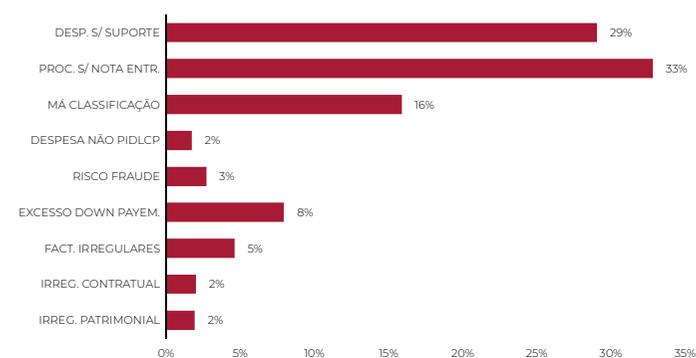
Para a abordagem da execução do PIDLCP, é necessário fazer recurso a legislação geral inerente à execução da despesa (item 3.2 – 3.2.2).

As despesas PIDLCP são executadas com base em Recursos consignados para cada um dos 164 Municípios, num total de KZ 544 654 452,00 (equivalente a 3,3 milhões de UCF), por exercício económico (item 3.3).

A análise dos resultados constantes dos pontos 4.2.1.1. a 4.2.2.3., permite-nos inferir que, apesar de haver um quadro legislativo adequado ao suporte das operações PIDLCP, denota-se uma disfuncionalidade estrutural na esfera da sua execução e do seu controlo, por conta da não observância dos pressupostos técnicos e legais, conforme gráfico:

FIGURA N.º 4

GRÁFICO DAS IRREGULARES APURADAS POR TIPOS



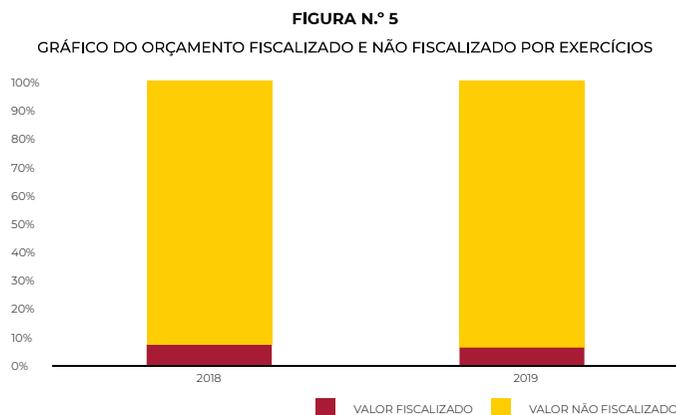
### Sobre SCI instituído e a Integração dos OCI

O controlo e fiscalização das despesas orçamentais é realizado a nível do Controlo Interno e Externo, conforme n.º 1, art.º 63.º e 64.º da Lei 15/10, LOGE, n.º 4, art.º 104 da CRA (item 3.4).

A execução é feita ao abrigo de uma plataforma informática (SIGFE/SIGPE), devidamente autorizadas pelo Ordenador da Despesa, porém, com relevantes debilidades nas medidas de controlo interno instituída, facto do qual derivaram vários processos com má contabilização, existência de projetos PIDLCP financiados fora deste programa, e outros projetos pagos, em parte ou na totalidade, que migraram para outros programas sem que se acautelasse a devida reconciliação.

A nível do controlo Interno do PIDLCP, coube à IGF a tarefa de realizar o controlo financeiro e orçamental, nos termos do Estatuto Orgânico do MINFIN, sem prejuízo das competências da Comissão criada nos termos do n.º 1, art.º 3.º, Decreto Presidencial n.º 36/19 de 31 de janeiro.

Há uma correlação entre a fraca capacidade de controlo por parte dos OCI do MINFIN (apenas 6,71% de UO foram alvos de controlo) e dos ISC (TdC e IGAE) e a baixa qualidade da Despesa PIDLCP:



### - A Intervenção de Órgãos de Controlo Externo e Judiciais

É nosso entendimento que, pelo facto de se tratar de Recursos Consignados Especiais, as Administrações Municipais não tiveram em consideração a obrigatoriedade de observância das normas que conformam a AFE e do PIDLCP em particular.

### MAPA N.º 11

INSTITUIÇÕES A QUEM FORAM REMETIDOS OS RELATÓRIOS PIDLCP

UO	INSTITUIÇÕES A QUEM FORAM REMETIDOS OS RESULTADOS				
	GOV. PROV.	TRIBUNAL CONTAS	PGR	IGAE	SNCP <sup>29</sup>
N.º DE REPORTES	6	4	2	6	2

### - A Recontextualização do SCI para o PIDLCP e Outros Programas Especiais

Em função das características destes Programas, muito pressionados por fatores emergenciais, apesar do reduzido valor, quer em despesas de capitais ou despesas correntes, a eficácia do sistema de controlo interno inerente seria efetiva se houvesse:

Obrigatoriedade do cumprimento da Lei; Dilatação do Prazo de execução da Despesa; Parametrização da ferramenta SIGFE em moldes que permitam automaticamente bloquear a execução de despesas fora do parâmetro legal, relativamente aos cumprimentos das etapas da despesa; Carregamento do suporte legal no sistema, bem como condicionar o fecho do processo ao carregamento da nota de entrega ou ficha técnica de serviço; Proporcionar maior formação técnica aos usuários do SIGFE/SIGPE, mormente no quesito da classificação e abertura do processo patrimonial; Maior intervenção da DNIP na gestão da carteira nacional de projetos, a qual deve incluir e garantir o devido acompanhamento aos Projetos PIDLCP; Maior seguimento dos projetos pelo MASFAMU, a partir do cadastro e acompanhamento no SIGAS, assim como a partilha das informações relacionadas com as ações sociais e projetos associados ao PIDLCP, com outros stakeholders; Incremento da capacidade de monitorização por parte dos OCI do MININ, em particular o GTCF que deve assegurar o controlo concomitante da Despesa PIDLCP; Introdução da Avaliação de Desempenho de gestão como ferramenta para agregar valor ao negócio; Integração da IGAE relativamente à necessidade de intervenção sucessiva para análise dos movimentos financeiros não esclarecidos; Inclusão do Tribunal de Contas, mormente no que se relaciona com a legalidade e responsabilidade financeira dos agentes que têm ao seu cargo a guarda e fiel aplicação dos recursos públicos.

Como sugestões para futuros estudos, recomenda-se a sua expansão a outros Programas Especiais, de modo a obter uma visão geral do grau e qualidade de execução de Despesas Especiais realizadas pelas Administrações Municipais, tais como as relacionadas com o PIIM ou outras despesas inerentes à aplicação de Receitas de Arrecadação Local.

## Bibliografia

- Angola, I. N.-Ó. (2010). *Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado. Diário da República*, (1.ª Série n.º 131, pg. 1407).
- Barreira, M., & Conceição. (2021). *Sistemas Públicos de Controlo Interno*. Pós-Graduação em Finanças Públicas IPPS\_ISCTE (pp. 25-29). Lisboa.
- Bof, M. (2018). *Entenda o que é o Estado*. <https://guiadoestudante.abril.com.br>
- COSO. (2013). *Internal Control - Integrated Framework: Executive Summary* <http://www.coso.org/guidance.htm>
- Ferreira, C. (2019). *Sistema de Controlo Interno - Análise e Auditoria. Relatório de Estágio - Mestrado em Ciências Económicas e Empresariais*. Ponta Delgada, Açores.
- Ferreira, O., Filho, J., Pederneira, M., & Lopes, J. (2008). *Controle Interno, Controlo Externo e Controle Social: Análise comparativa da Perceção dos Profissionais de Controle Interno de Entidades das Três Esferas da Administração Pública*. Revista Universo Contábil (pp. 48-63).
- Finanças, M. (2018). *Regulamento Interno da Inspeção Geral de Finanças*. Decreto Executivo n.º 336/18, Diário da República I.ª Série, n.º 138. Angola.
- Inácio, H. (2014). *Controlo Interno: Enquadramento Teórico e Aplicação Prática*. Lisboa.
- Kaniaki, H. (2021). *Jornal Mercado Angola*. <https://www.mercado.co.ao>
- Magalhães, M. (2017). *Modelo Integrado de Gestão de Risco Para o sector Público Português. Caso de Estudo: O Município da Maia (Dissertação de Mestrado)*. Porto: ISCAP-Instituto Politécnico do Porto.
- Ministros, C. (1999). Decreto n.º 13/99, de 09 de julho, do Conselho de Ministros. Diário da República, I.ª Série n.º 28. Angola.
- Ministros, C. (2001). Decreto n.º 73/01, de 12 de outubro. Diário da República, I.ª Série n.º 47. Angola.
- Ministros, C. (2010). Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado. Diário da República, I.ª Série. Angola.
- Ministros, C. (2018). Aprovação do Programa Integrado de Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza Decreto Presidencial n.º 140/18, de 06 de junho, Diário da República I.ª Série n.º 82. Angola.
- Ministros, C. (2018). Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças. Diário da República, I.ª Série, n.º 17. Angola.
- Ministros, C. (2004). Regulamento Orgânico da Inspeção Geral da Administração do Estado (IGAE). Diário da República (pg. 362). Angola.

- Ministros, C. (2021). Decreto Presidencial n.º 264/20, de 14 de outubro. Diário da República, I.ª Série. Angola.
- Pederneira, M., Lopes, J., Ferreira, J., & al., (2018). *Marcos Regulatórios do Controle Interno: Um Estudo na Ambientação com o Controle Externo e o Controle Social no Brasil*. Unisismo, 1-7.
- Santos, L., & Cardoso, R. (2001). *Perspetivas para o controle Social e a Transparência na Administração Pública*. Tribunal de Contas da União, Prêmio Serzedello Corrêa, Brasília.