

pública, quer através das ações pedagógicas da difusão das boas práticas, quer mediante ações de controlo e fiscalização, cuja finalidade primária é o auxílio à gestão, embora sirva de pressuposto técnico para a efetivação de responsabilidades financeiras em processos jurisdicionais respetivos, quando o relatório daquela ação revele indícios de haver gestão por parte dos responsáveis financeiros de facto, ou de direito do respetivo organismo ou entidade.

Este resultado deve-se a um maior engajamento dos gestores públicos e um retorno positivo das ações de sensibilização, formação e capacitação dos quadros das unidades orçamentais.

Bibliografia

António, J., *A Génese da Fiscalização da Gestão Pública em Angola* (2016). Editora Casa das Ideias.
 Franco, A. L. S., *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (2015). Volume II, Editora Almedina.
 Tribunal de Contas, *Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas* (2014). Legislação Comple-
 mentar, 2.ª Edição, Editora Where Angola Book Publisher.
<https://www.repositorium.sdum.uminho.pt>

Natureza e Eficácia da Responsabilidade Financeira

**EXALGINA GAMBÔA, OLINDA FRANÇA,
 EDNA RODRIGUES, VANÉLIA DE ALMEIDA,
 ANTÓNIO MIRANDA**

Introdução

O presente trabalho versa sobre a responsabilidade financeira prevista no Capítulo VI (artigos 29.º ao 33.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho - Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas), adiante LOPTC e no capítulo XII (artigos 82.º a 99.º da LOPTC), no que se refere à sua efetivação.

Dentro das competências jurisdicionais, a responsabilidade financeira é um dos pilares fundamentais do Tribunal de Contas, enquanto Instituição Superior de Controlo, classificada como jurisdicional. As competências deste Tribunal visam precisamente a fiscalização e julgamento das contas relativas ao uso dos recursos financeiros públicos, independentemente da sua fonte ou origem, sem prescindir do princípio da legalidade e da boa governação que integra os princípios da economia, eficácia e eficiência.

O estabelecimento da natureza da responsabilidade financeira permite, desde logo, identificar com alguma segurança os princípios gerais a que se encontra sujeito o direito positivo, bem como desenhar os elementos do facto sancionável. Só assim é possível avaliar a sua conformidade com a Lei Fundamental, perante princípio da tipicidade constitucional dos ramos de direito sancionatório.

Outrossim se destaca que a responsabilidade financeira, diferentemente dos outros tipos de responsabilidade, como a civil, criminal e disciplinar, se caracteriza pela sua autonomia, isto porque a responsabilidade financeira é regulada por normas de direito público e persegue o interesse público.

Este trabalho evidencia algumas lacunas encontradas na lei orgânica e do processo do Tribunal de Contas e pretende dar contributos para a sua solução,

tendo em consideração o quadro legal angolano, a estruturação dos órgãos da Administração Pública, isto é, as questões da sua descentralização e desconcentração associadas à qualificação dos recursos humanos.

Assim, é imperativo o ajuste da lei orgânica e do processo do Tribunal de Contas de Angola, considerando o processo dinâmico de crescimento e desenvolvimento jurídico-económico das instituições públicas. Por conseguinte, verificam-se, dentro da prática e da doutrina, aspetos importantes que constituem pontos de estrangulamento, como critérios para quantificação da responsabilidade financeira, identificação dos sujeitos ativos e passivos da responsabilidade financeira, os pressupostos de extensão devido ao excesso de burocracia prevista no quadro legal, os procedimentos utilizados para a efetivação da responsabilização financeira e a forma de cálculo e cobrança dos juros e das custas judiciais.

Pressupostos da Responsabilidade Financeira

Usando as palavras de **Lia Olema Correia**, referindo-se à responsabilidade financeira reintegratória, que designa por responsabilidade financeira *stricto sensu*, justifica a sua autonomização conceitual com base nos seguintes aspetos: a responsabilidade financeira é regulada por normas de direito público e visa salvaguardar o interesse público, tendo por objeto a reparação de danos causados ao Erário Público. No que aos pressupostos respeita, um dos pressupostos da responsabilidade financeira é a prática de um ato financeiro ilícito típico, cujo conhecimento das infrações financeiras é da exclusiva competência do Tribunal de Contas, daí que, como refere **António Cluny**, o instituto da responsabilidade financeira seja indissociável da jurisdição financeira, como jurisdição especial¹.

Além disso, a responsabilidade financeira é entendida numa dupla ótica, designadamente, a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória. Contudo, é importante referir que existe responsabilidade financeira quando alguém se constitui na obrigação de integrar ou repor fundos públicos, em consequência da prática de um ato financeiro ilícito típico, sendo a mesma caracterizada como uma responsabilidade civil especial.

Metodologicamente, parece conveniente traçar desde logo as relações entre a responsabilidade financeira reintegratória e a responsabilidade sancionatória, para compreendermos o lugar que aí cabe à segunda. A primeira conduz

Dentro das competências jurisdicionais, a responsabilidade financeira é um dos pilares fundamentais do Tribunal de Contas, enquanto Instituição Superior de Controlo

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 infração².

Voltando a parafrasear **Lia Olema Correia**³, podemos identificar como elementos da responsabilidade financeira os elementos subjetivos, típico, objetivo, causal e culposo. Daqui se conclui que a responsabilidade financeira assenta numa ação, ou numa omissão, por parte de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos, atuando no exercício das suas funções (elemento subjetivo), que tal conduta corresponda a um facto tipificado na lei como infração financeira (elemento típico), com existência de um dano para o Erário Público que seja “efetivo, individualizável e economicamente avaliável” (elemento objetivo); que se verifique uma relação de causalidade adequada entre a conduta do agente e o dano emergente (elemento causal) e que a infração praticada tenha resultado de um comportamento doloso ou, pelo menos, negligente do seu autor (elemento culposo). É verdade que existem certas formas de reparação que podem assumir a natureza de penas no direito penal. Todavia, se quisermos manter alguma clareza nos quadros conceptuais com que trabalhamos, temos que reconhecer que a matriz da responsabilidade reintegratória não é punitiva.

Assim, convém referir que esta forma de responsabilidade está centrada sobre o dano causado ao erário público, que aparece como seu elemento

1 Costa, P. N., *O Tribunal de Contas e a boa governança* (2014), 1.ª Edição (pg. 477). Coimbra.

2 *O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira* in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco (2006), 2.ª vol. (pp. 803-804). Lisboa.

a responsabilidade financeira é entendida numa dupla ótica, designadamente, a responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória

essencial. Essa referência surge expressamente no n.º 1 do art.º 30.º da LOPTIC e está explícita no desaparecimento de dinheiros públicos ou valores em que se traduz o alcance, no desvio que se centra sobre o dano e sobre a violação de certos deveres.

Neste contexto, a efetivação da responsabilidade reintegratória não precisa da aplicação de qualquer medida ou reação, condena-se o agente a repor as quantias em falta, enquanto na efetivação da responsabilidade sancionatória requer de um instrumento de mediação, que é a multa, dotada de regras e de procedimentos próprios.

Assim, ainda que possam coincidir, estas formas de responsabilidade financeira não cumprem a mesma finalidade, nem significa que se baseiam nos mesmos pressupostos. Para alguns autores, os dois conceitos são idênticos, ou partilham as mesmas características, mas não têm de ter uma mesma identidade ou semelhança. No geral, não existe uma razão constitucional especial que impossibilite o legislador de impor, por exemplo, uma responsabilidade reintegratória objetiva em caso de alcance, como sucede em certas situações disciplinadas pela lei civil. Reforça-se que as duas questões são autónomas.

Deste modo, se se concluir que pode haver tipos de infração relevantes para efeitos de responsabilidade reintegrativa que já não o são para efeitos de responsabilidade sancionatória, isso não significa que os elementos de uma infração não possam ser idênticos; por outra, se se entender que as formas típicas da infração são as mesmas, essa situação não obstrui obrigatoriamente a hipótese de os elementos que integram o facto sancionável serem diferentes nas duas modalidades.

É importante frisar que a construção de cada um dos conjuntos de pressupostos sobre os quais elas assentam se deve guiar apenas pelas finalidades próprias de cada uma, como sucede, aliás, com a regulamentação específica e separada das causas de extinção de responsabilidade previstas nos artigos 85.º e 86.º da LOPTIC.

Contudo, *de iure condendo*, parece-nos ser de todo necessário que o desenhado legal seja mais bem densificado, de modo a permitir o Tribunal de Contas, em certas circunstâncias, converter a reposição das quantias objeto de reposição em multa, quando o seu montante não seja tão expressivo, fazendo mais sentido o seu pagamento em multa. Na verdade, esta possibilidade, juntamente com a proclamação da autonomia entre a multa e a reposição, concorre no sentido da diferenciação das duas modalidades de responsabilidade, bem como a adição de várias normas que acentuam inequivocamente a dimensão punitiva da responsabilidade sancionatória.

A separação destas modalidades de responsabilidade nos seus elementos fundamentais, parece coerente com a conceção da responsabilidade financeira, sendo necessário dispor de mecanismos reintegratórios e sancionatórios específicos, que cumprem funções análogas aos ramos do ordenamento jurídico geral que lhes servem de principal.

Fundamentos da Efetivação da Responsabilidade Financeira em Angola

A gestão de dinheiros públicos do cidadão contribuinte impõe uma sábia administração dos gestores, a quem lhes é confiada a gestão destes recursos, supondo o controlo dos mesmos pelo Estado, enquanto manifestação das democracias atuais, de modo a satisfazer as necessidades coletivas das gerações atuais em solidariedade intergeracional com o menor sacrifício destes recursos do cidadão.

Logo, ao Tribunal de Contas, enquanto órgão de soberania do Estado Angolano, nos termos do n.º 1 artigo 105.º e do n.º 1 do art.º 182.º da Constituição da República de Angola (doravante CRA), são atribuídos os deveres de proteção da legalidade financeira e racionalização do modo de utilização dos recursos públicos do cidadão e para o cidadão, garantindo a economia, eficácia e eficiência da atividade pública.

Essa avaliação externa dos dinheiros públicos feita Tribunal de Contas a quem gere dinheiros públicos, favorece a submissão da despesa pública à publicidade e à transparência, inerentes a uma democracia constitucional, evitando a opacidade e falta de controlo que poderiam resultar de uma pura autoavaliação interna da atuação pública.

Destarte, o exercício deste controlo impõe, a quem gere recursos financeiros públicos, a necessária obediência a critérios de ética e moralidade pública. Deste exercício resulta que os princípios da transparência e da responsabilidade pela gestão devem constituir, assim, princípios enquadramentos da atividade financeira em qualquer Estado Democrático de Direito.

Os poderes de controlo financeiro e jurisdicional do Tribunal de Contas, consagrados no n.º 1 do artigo 182.º da CRA e dos artigos 6.º, 8.º e 9.º, todos da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas da Lei n.º 13/10, de 9 de julho (doravante LOPTC), com a nova redação introduzida pela Lei n.º 19/19, de 14 de agosto, integram nos termos constitucional e legalmente previstos, a avaliação da legalidade e do mérito financeiro.

Este controlo, próprio das democracias, é exercido em respeito ao princípio da separação de poderes, devendo a lei regular o seu exercício em conformidade com o seu conteúdo essencial.

O princípio da responsabilidade pela gestão de fundos públicos é enquadrador da atividade financeira, de modo que existe responsabilidade financeira quando alguém, em razão das suas funções exercidas e no âmbito do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas, se constitui na obrigação de reintegrar ou repor fundos públicos, por ter praticado um ato financeiro ilícito típico.

A responsabilidade financeira traduz a violação de normas jurídicas que disciplinam a atividade financeira do Estado por parte de determinados sujeitos que, pela natureza das funções que exercem, detinham o especial dever de prosseguir o interesse público que as normas em causa visavam proteger. Deste modo, são comportamentos suscetíveis de originar a responsabilidade financeira, as ações ou omissões tipificadas nos artigos 29.º, 30.º e 31.º da LOPTC, nomeadamente, quando se considere que exista alcance, desvios e pagamento indevido de fundos públicos⁴.

Do exposto resulta, para o nosso estudo, a necessidade de deixar suficientemente claro qual o conteúdo dos factos geradores de responsabilidade financeira, ou seja, o que se deve entender por alcance, desvios e pagamento indevido de fundos públicos, excluindo aqui os factos descritos no artigo 29.º da LOPTC, porque suscetíveis de responsabilidade financeira sancionatória e não reintegratória, enquanto formas de efetivação da Responsabilidade financeira. Contudo, nesta sede, se reputam essenciais os factos geradores de responsabilidade financeira reintegratória.

O legislador angolano, no n.º 1.º do artigo 30.º da LOPTC, quando referiu que os responsáveis dos serviços públicos e dos organismos obrigados à prestação de contas respondem, pessoal e solidariamente, por reintegrar os fundos desviados da sua afetação legal (...), não definiu a figura do desvio. Contudo, a situação agudiza-se quando, no artigo 31.º da LOPTC, o legislador aglutinou o alcance e o desvio, de tal modo que em termos práticos é dúvida recorrente se estamos diante de figuras distintas ou se, pelo contrário, se trata da mesma coisa.

Ora, sem qualquer pretensão de sermos exaustivos, parece-nos, pelos anos de existência desta corte de contas, ser necessário precisarmos, de uma vez por todas, estes conceitos, sob pena de não serem aplicáveis, implicando por isso o insucesso de muito trabalho já desenvolvido a nível do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização sucessiva, quer seja a nível da prestação de contas, quer seja a nível de verificação externa de contas, e, finalmente de auditorias, inquéritos ou averiguações.

Para tanto, a clarificação destes conceitos impele-nos a recorrer à doutrina, neste estudo, com respaldo da Dra. LIA OLEMA F.V.J. CORREIA, Juíza Conselheira do Tribunal de Contas de Portugal, que define alcance como a situação de saldo devedor não justificado de uma conta submetida à apreciação do Tribunal de Contas, nos termos legalmente previstos⁵. Uma outra doutrina, distinguindo as figuras do alcance e do desvio, definiu este último como a perda absoluta ou relativa, por ato intencional do infrator.

De qualquer forma, não obstante a intenção das doutrinas ora expostas pretendem esclarecer os referidos conceitos, parece-nos que até à presente data não ficou resolvida e, embora existam já outros desenvolvimentos doutrinários, propendemos para tratar a problemática da realidade pátria de modo distinto porque, vistas as coisas, fica claro que a resolução do problema passa necessariamente por primariamente consagrar na Lei do Tribunal de Contas tais conceitos, para posteriormente os mesmos terem aplicabilidade prática ou, se pretendermos, terem eficácia.

Nesta área, *de iure constituendo*, entendemos que, numa das normas da LOPTC agora na forja, se consagre o conceito de alcance⁶ como sendo a infração típica dos responsáveis *comptables*, por desaparecimento de dinheiros ou valores ou, sem saída deles devidamente documentada, independente (involuntária) da ação do agente nesse sentido. Por outro lado, o desvio, embora signifique o desaparecimento de dinheiros ou valores públicos, implica uma ação voluntária do agente, no exercício das funções públicas que lhe estão acoimadas, refletindo assim a natureza dolosa do ato, convocando a responsabilidade criminal do agente, a qual, a verificar-se, não subtrai nem consome a responsabilidade financeira reintegratória que deva ter lugar. Dito de outro modo, o desvio consiste na subtração ou descaminho fraudulento de fundos públicos, cuja afetação tenha sido previamente definida por lei para um projeto, programa ou atividade, com o fim de prosseguir o interesse público, e seja utilizado de forma intencional e dolosa por quem tem a gestão destes fundos de modo diverso do definido por lei.

5 Correia, L. O., *O Dever de boa Gestão e a Responsabilidade Financeira* (2006). Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, vol. II (pg. 807). Coimbra.

6 Marques, J. G., *Alcance* in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. I (pg. 361).

4 Trindade, E., *O Tribunal de Contas* (1962). Tribunal de Contas (pg.160).

Deste modo se pode asseverar que o objetivo do Estado na efetivação da responsabilidade financeira é de reparar os danos causados ao Erário Público, ou seja, especificamente a responsabilidade financeira reintegratória tem hoje uma função exclusivamente reparadora, contrariamente ao quadro legal ainda vigente em Angola, que contempla uma natureza mista (função reintegratória e função punitiva).

Contudo, este objetivo do Estado na efetivação da responsabilidade financeira pode não ser alcançado, em virtude da extinção da responsabilidade, conforme prevê o artigo 85.º, quer para a responsabilidade financeira reintegratória, quer para a sancionatória.

A responsabilidade financeira reintegratória é extinta com o pagamento da quantia a repor prevista na condenação do demandado. Por outro lado, a extinção pode ocorrer caso a sua efetivação não ocorra no prazo de 10 anos, contados desde a data da infração, ou, no caso da mesma não ser determinável, a partir do último dia da respetiva gerência.

No que concerne a responsabilidade financeira sancionatória, o n.º 2 do art.º 85.º da LOPTC prevê situações em que a mesma pode ser extinta, nomeadamente, a prescrição (decorridos 5 anos da data da infração ou a contar do último dia da sua gerência), a morte do responsável, amnistia, o pagamento e relevação da responsabilidade.

O instituto da relevação da responsabilidade financeira sancionatória pode configurar uma diminuição do efeito repressivo derivado de má conduta.

Efeitos da Prevenção sobre a Responsabilidade Financeira

O TC tem ainda competências na área da prevenção que produzem efeitos na área da responsabilidade financeira. A implementação de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas pretende prevenir essas situações, conduzindo, na prática, a uma eventual redução da culpa dos seus responsáveis, pela atuação diligente na defesa dos valores públicos e pela análise prévia dos atos que produzirão efeitos financeiros. A fiscalização concomitante, por ocorrer antes do encerramento da gerência ou durante a execução de contratos, e ainda a fiscalização sucessiva, nomeadamente nas auditorias que abrangem a análise do controlo interno das entidades, alertando-as sobre algumas das práticas adotadas, aconselhando sobre as medidas que devem ser implementadas e as correções que deverão ocorrer, concorrem para evitar situações passíveis de consubstanciar infrações financeiras.

Outro instrumento utilizado pelo TC, em termos de prevenção, é a emissão de recomendações às entidades, ao abrigo das quais tomam conhecimento de ter sido verificada a prática de infrações financeiras, devendo adotar

comportamentos com vista à sua eliminação ou não repetição⁷. Contudo, atenta a complexidade da legislação financeira e da velocidade com que nos deparamos com novas realidades, em que medida podem ser adotadas novas ferramentas com vista ao aprofundar da prevenção da prática de infrações? Serão suficientes a informação e a prevenção exercidas atualmente ou devem ser estudadas novas formas de atuação, aprofundando-se assim a salvaguarda dos valores públicos? Veja-se que algumas das organizações internacionais já têm vindo a defender a adoção das denominadas auditorias forenses, que se traduzem na elaboração de um programa de auditoria com vista à obtenção de provas que evidenciem a prática de fraude e/ou corrupção, caso em que competências do auditor existem as utilizadas em auditorias de desempenho ou conformidade.

A mais-valia desse tipo de auditorias seria a avaliação do risco e apuramento de fraude financeira, dotando o Ministério Público de competências para requerer ações de imputação de responsabilidade financeira ou de remessa do processo de auditoria às instâncias próprias, sendo apurados ilícitos de outra natureza. No entanto, a solução passa pelo alargamento das competências do Tribunal de Contas, bem como o aumento e melhoria da qualificação dos recursos humanos para a deteção e prevenção da fraude.

Sobre as denúncias refira-se que, embora não preveja a LOPTC competências tão amplas como as preconizadas na auditoria forense, elas são analisadas. Conclui-se assim que, mesmo já dispondo o TC de alguns mecanismos de atuação na prevenção da prática de infrações financeiras, outras soluções poderão ser estudadas com vista a dotá-lo de mais competências que se coadunem com a cada vez maior exigência de proteção dos bens públicos. Sempre que existam indícios sobre a eventual prática de infrações financeiras, pode o Juiz Conselheiro ordenar a inscrição de uma ação de fiscalização com o intuito de apurar a prática daquelas infrações. Acrescenta-se ainda que, sempre que sejam apurados factos passíveis de integrar ilícitos que não financeiros, são os mesmos comunicados ao MP para os devidos efeitos, nomeadamente o de comunicação dessa informação aos tribunais competentes.

Efetivação da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas de Angola

Verificando-se a prática de infrações financeiras, para que as mesmas sejam apuradas é necessário um procedimento judicial que, em regra, é da

⁷ Tavares, J. F. F., *Recomendações do Tribunal de Contas. Conceito, natureza e regime* (2008). Alameda, Coimbra (Ed. digital).

competência de um juiz designado relator (art.º 54.º da LOPTC), a quem compete anuir todos os termos do processo, nomeadamente, dirigir a respetiva instrução (compreende igualmente a fase administrativa «auditoria, inquérito ou averiguações», a fim de objetivamente se apurar os alcances e desvios de dinheiros ou de valores do Estado e prepará-lo para deliberação).

Sublinha-se, no entanto, que a responsabilidade financeira sancionatória não é uma espécie processual e não está sujeita ao mesmo procedimento, uma vez que resulta de infração processual, tal como decorre dos artigos 29.º, 32.º e 33.º, sendo aplicada no próprio processo.

De modo diverso, a responsabilidade financeira reintegratória começa por ser regulada nos art.º 30.º e 31.º e é uma espécie processual, conforme decorre da alínea e) do art.º 52.º da LOPTC.

Ainda no âmbito do procedimento, como nos referimos, começa numa fase administrativa conduzida por um juiz. Uma vez culminada, já na sua fase judicial, ela é igualmente conduzida por um juiz, no caso, diferente do anterior, que a prepara para efeitos de deliberação do plenário da Câmara. Contudo, compete ao Ministério Público (MP), nos termos do n.º 1 do art.º 55.º da LOPTC, requerer o seu julgamento para efeitos de efetivação da responsabilidade, conforme decorre do art.º 55.º, garantindo-se nesta fase o exercício do direito do contraditório art.º 57.º, não obstante a constituição de advogado, devendo os responsáveis, os organismos e todas as entidades sujeitas ao poder jurisdicional do TC ser ouvidos sobre os factos que lhes são imputados e responsabilidades que lhes são atribuídas, uma concretização do contraditório e do direito de audição, contando que esta audição seja feita antes de qualquer formulação, pelo TC, de juízos censura ou outros.

Os processos de responsabilidade financeira têm por base os relatórios de verificação de contas e de auditoria, elaborados pela Direção dos Serviços Técnicos, dando origem aos acórdãos que os apreciam e todas as decisões do Tribunal que considerem a existência de situações geradoras de responsabilidades financeiras.

Nota-se aqui a ausência de um controlo interno eficaz e normas que garantam, na prática, o princípio do controlo da qualidade e da observância estrita dos prazos que a lei exige e das normas internacionais aprovadas pela INTOSAI.

O procedimento judicial nos termos do art.º 84.º, *strito sensu*, começa com a remessa do processo ao MP, no prazo de 30 dias, após elaboração do relatório de verificação de contas ou de auditoria em que estejam demonstrados os factos geradores de responsabilidade, para os devidos efeitos, dando-se conhecimento da remessa ao Presidente do TC, ao interessado e ao respetivo superior hierárquico. Remetido o processo ao Ministério Público, este deve requerer o seu julgamento no prazo de 90 dias a partir da data de receção dos

relatórios, podendo tal requerimento ser prorrogado por mais 30 dias pelo Presidente do TC. Pode ainda o MP decidir pelo arquivamento do relatório, dentro dos prazos mencionados, devendo, no entanto, fundamentar a abstenção e dá-la a conhecer ao Presidente do TC e este, por sua vez, deve informar o Procurador-Geral da República da posição do seu representante junto do Tribunal de Contas. No prazo de 30 dias, a Procuradoria-Geral da República decide se o MP junto do TC deve ou não requerer julgamento.

Em caso afirmativo, o demandado é citado para contestar ou pagar voluntariamente, no prazo de 30 dias, como decorre do artigo 89.º da LOPTC, podendo tal prazo ser prorrogado a requerimento do citado pelo Juiz Relator por mais 15 dias, quando a complexidade ou a dimensão das questões a analisar o justifiquem. A contestação deve ser reduzida a escrito, devendo o demandado requerer ou apresentar todos os meios de prova, não podendo as testemunhas ser mais do que três por cada facto, contando que a falta de contestação não implica a confissão dos factos.

Desafios da Fiscalização Financeira (Pontos Fortes e Fracos)

No âmbito da atuação dos Tribunais de Contas, tem-se vindo a verificar uma tendência de desvalorização da fiscalização de legalidade e regularidade ressaltadas, atenta a cada vez mais evidente “avaliação da racionalidade económica na gestão do sector público (incluindo o sector público empresarial)”, em obediência ao princípio da boa administração, como sendo novo na doutrina Administrativa e extensivo às finanças públicas.

Neste sentido, o maior desafio da fiscalização financeira com que se depara o TC tem a ver com o modelo de gestão dos órgãos da administração pública, que são forçados a deixar de fazer uma gestão autoritária para passar a fazer uma gestão guiada por critérios técnicos e pautada com uma determinada orientação estratégica.

Nasce a necessidade generalizada de uma gestão substancial ou de mérito, com vista ao cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia, uma vez que a complexidade e a tecnicidade da atividade financeira pública, e a correspondente necessidade de prosperar as prestações do Setor Público, não se coadunam com a gestão financeira por via de padrões meramente formais.

Aliás, este entendimento já se encontra preconizado nas recomendações emitidas pela INTOSAI, a qual tem vindo a sugerir que o controlo financeiro incida tanto sobre a regularidade e legalidade das operações financeiras como sobre a sua economia, eficiência e eficácia, com o intuito de controlar o cumprimento de regras e procedimentos e avaliar a realização de objetivos e resultados, defendendo que não é suficiente a apreciação da mera legalidade das

receitas e despesas, devendo a apreciação abranger a análise da qualidade da gestão, daí que sugere uma maior atenção aos três princípios fundamentais da gestão pública, nomeadamente, o da transparência, o da responsabilidade (*accountability*) e o do controlo público, que devem estar subjacentes à boa governação e à salvaguarda dos ativos públicos.

Neste sentido, constata-se uma tendência de evolução, em alguns países, para um controlo e avaliação da racionalidade económica na gestão, por parte das instituições superiores de controlo, passando a legalidade e a regularidade da gestão no âmbito da fiscalização interna. No entanto, esta evolução fêz-se, por vezes, procurando rejeitar ou ignorar procedimentos essenciais aos valores democráticos, dificultando o controlo público e prejudicando a transparência e a prestação de contas.

Torna-se, assim, imperioso o reforço da avaliação da eficiência dos sistemas, da performance e dos resultados e o controlo da qualidade dos serviços prestados, com vista a alcançar os objetivos de eficiência e rentabilização dos recursos públicos, de *per si* diminutos. Assim, nas entidades dotadas de maior autonomia, não quer significar ausência de controlo ou de responsabilização, mas sim uma importância acrescida da prestação de contas e um relevo maior dos mecanismos de responsabilidade que respeitem os princípios e resultados alcançados.

É também um desafio o alargamento do número de Juízes para que, no processo de responsabilização financeira, haja um corpo de Juízes com funções independentes para a instrução processual, e outro para a efetivação da responsabilidade financeira e os julgamentos, pelo que se vislumbra um desdobramento da atual 2.ª Câmara em duas Secções. Daqui a necessidade de um novo regime legal e mais consistente, que permita atender aos novos desafios e ao melhor desempenho das competências do Tribunal de Contas, alinhado com as recomendações da INTOSAI e AFROSAI-E.

Por último, a ausência de um tribunal específico para a execução das sentenças, também tem prejudicado o Estado no ressarcimento dos fundos desviados e a não execução das sentenças e decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, sendo esta deficiência considerada como o “calcanhar de Aquiles”. Atualmente, concluído o processo e após apuramento da efetiva responsabilidade, a falta de cumprimento ou a execução das sentenças e das decisões do Tribunal de Contas nos prazos estabelecidos, impõem ao Ministério Público a instauração de um processo de responsabilidade financeira, para execução junto dos Tribunais competentes de 1ª Instância. Porém, a taxa de execução das sentenças é muito baixa, para além de levar longos anos de espera, pelo que não satisfaz os interesses do Estado e é vista como uma lacuna legal da responsabilidade financeira que precisa de urgente solução.

Crítica ao Regime de Efetivação da Responsabilidade

Ficou evidente na exposição ora acabada de apresentar que o regime de Responsabilidade financeira que resulta do art.º 82.º da LOPTC, ao prever que a efetivação da Responsabilidade Financeira pelo Tribunal de Contas, apenas ocorre nas situações em que se tenha realizado a verificação interna das Contas por força do n.º 1 do artigo 76.º, contendo que esta competência é da Direção dos Serviços Técnicos, apresenta serias dificuldades para o interprete e o aplicador do Direito, já que o n.º 3 do art.º 76.º, refere que se forem detetadas irregularidades, suspeitas de irregularidade e nas situações em que a 2.ª Câmara do Tribunal decida mandar submeter para julgamento não há lugar a verificação interna.

O quadro legal ora descrito não pode deixar de merecer acesas críticas pois, num primeiro momento, o legislador consagra um regime regra, segundo o qual a Direção dos Serviços Técnicos deve realizar a verificação interna de contas e, no caso de as mesmas serem consideradas em termos, serem certificadas pelo Diretor Técnico.

Contudo, a mesma disposição normativa no seu n.º 3, de modo distinto, vem afetar a regra estabelecida no n.º 1, consagrando assim uma exceção, em nosso entender antinómica, de modo que o legislador limitou o direito de se proceder à verificação interna das contas dos organismos sujeitos a jurisdição do Tribunal de Contas, por amostragem, auditoria ou outro método de fiscalização sucessiva, baseando-se em irregularidades detetadas no âmbito da prestação de contas ou suspeitas de irregularidades que, no entanto, podem ainda ser supridas, quer em sede de uma ação mais específica/métodos mais seletivos (auditoria de regularidade das despesas), como em sede de contraditório das contas que não hajam sido consideradas em termos.

Para além do descrito, a situação é de todo mais grave, porquanto se limita um direito sem que, no entanto, tenha havido culpa formada, enquanto pressuposto para efetivação da Responsabilidade financeira, situação que nos leva a crer que o regime legal vigente careça de revisão, de modo a ser mais bem aclarado.

Uma segunda crítica que deve ser feita ao regime de responsabilidade financeira resulta do n.º 5 do artigo 76.º, onde o legislador consagra a possibilidade de as contas anteriormente consideradas em termos e certificadas pela Direção dos Serviços Técnicos, serem chamadas a julgamento no prazo de 4 anos.

Sublinha-se, no entanto, que este chamamento das contas a julgamento se destina à efetivação de responsabilidades. Ora, se assim o é, de igual modo o legislador consagrou uma antinomia, pois não faz qualquer sentido chamar a julgamento as contas consideradas em termos e certificadas pelo próprio Tribunal, mas sim chamar as contas não consideradas em termos a julgamento,

pois é sobre estas que existe um forte juízo de prognose negativo de desvio ou alcance de dinheiros públicos, daí que tenham irregularidades ou padeçam de suspeitas de irregularidades.

Convém, no entanto, referir que a realização de auditoria é um do *modus operandi* de verificação externa das contas, que consiste na avaliação da atividade de gestão financeira e patrimonial dos organismos de várias formas, designadamente:

- I. Conferência numérica das operações realizadas (operações de débito/crédito, saldos e conta de resultados, nos termos da alínea c), art.º 77.º da LOPTC;
- II. Um juízo da legalidade das operações referidas no ponto acima, alínea d) do art.º 77.º da LOPTC;
- III. Descrição das infrações financeiras (descrição dos valores envolvidos), alínea e) do art.º 77.º da LOPTC;
- IV. Apreciação da economia, da eficiência e da eficácia da gestão financeira, alínea f) do art.º 77.º da LOPTC, devendo, no entanto, proceder à avaliação dos rácios de rentabilidade económica⁸.
- V. Registo da opinião dos responsáveis, alínea h) do art.º 77.º, conjugado com o n.º 3 do art.º 17 da LOPTC;
- VI. Do exposto resulta que, cada uma dessas formas de fazer a verificação externa das contas, é potencialmente capaz de conduzir à efetivação de responsabilidades que, ainda assim, devem estar associadas a um conjunto de variáveis, que se pretendem descortinar à luz da realidade angolana e da lei em vigor. Por isso, a verificação interna de contas não se mostra suficiente e bastante para efetivação de responsabilidades financeiras, porquanto a mesma, por ser baseada em dados via de regra não aprofundados, será afastada pela verificação externa de contas, senão vejamos:
 - › O n.º 1 do art.º 82.º da LOPTC consagra que “a *responsabilidade resultante de infração financeira se efetiva através de processos jurisdicionais de responsabilidade financeira*”.

Desta consagração resulta, de modo claro, que é da exclusiva competência da 2.ª Câmara do Tribunal de Contas efetivar responsabilidades financeiras, através de processos jurisdicionais, que devem ter por base os relatórios de verificação externa de contas, de auditoria, de acórdãos que apreciem a verificação externa de contas e outras decisões do Tribunal de Contas, conforme

8 Contudo, assiste-se com frequência que muitas Empresas Públicas em Angola sobrevivem de subsídios do Estado e não realizam o seu objeto social de forma remável por longos anos, situação que deve o Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências e das suas decisões, por via de Recomendações, assim como nos relatórios anuais de atividade, fazer menção destes factos alertando o Governo para a extinção das mesmas.

n.º 2 do art.º 82.º da LOPTC. Apesar da competência ser exclusiva da 2.ª Câmara, o Juiz Relator começa sempre o seu juízo de valor tendo por base Relatórios de verificação externa de contas, elaborados pela Direção dos Serviços Técnicos.

Assim, elaborados os Relatórios de verificação interna e externa de contas, o Juiz Relator, em fase jurisdicional, pode decidir sobre um processo, partindo do princípio de que os Relatos estão suficientemente elaborados (com rigor técnico e isentos de subjetividade), no que respeita a apreciação técnica feita à gestão refletida na Prestação de Contas.

Voltando aos fundamentos da efetivação da responsabilidade financeira, é importante referir que, no âmbito da verificação interna e externa das Contas, é fundamental a análise do 3E, ficando a questão da legalidade e regularidade num outro nível.

A prioridade que tem sido atribuída ao controle dos recursos financeiros públicos, com base nos critérios da legalidade, racionalidade e da integridade, é conjuntural e compreensível face a estratégia nacional de combate a corrupção, pelo que esforços na organização e qualificação dos quadros está sendo feita para melhoria da qualidade da verificação interna e externas das contas.

Por conseguinte, é igualmente importante referir que, quer a verificação interna de contas, como a verificação externa de contas, não se apresentam potencialmente capazes e eficazes e estão longe de alcançar um dos objetivos centrais do TC que é o ressarcimento dos fundos desviados do erário público, senão vejamos:

- I. Punir o gestor por infração legal aplicando-lhe uma sanção que corresponsabilize a multa, não cobre os danos materiais, financeiros e sociais causados ao erário público;
- II. A prática e a experiência de trabalho deste Tribunal, leva-nos a concluir que, neste âmbito, os gestores públicos têm um elevado desconhecimento da lei, de modo que a sua gestão é, em regra, deficitária. Por esta razão, o Tribunal de Contas realizou seminários de capacitação em 2019, interrompidos devido à pandemia da COVID-19;
- III. O julgamento das irregularidades financeiras, apesar de ocorrerem após o exercício do direito de contraditório, deve ponderar sobre o tipo de irregularidades financeiras e o momento em que as mesmas ocorreram, bem como a dimensão das mesmas, avaliação esta que deve ser feita em sede de análise dos 3E - Eficiência, Eficácia e Ética, pois se entende que a gestão é a arte de decidir, em função dos critérios económicos e da conjuntura económica e financeira, para se alcançar os objetivos da organização;

Ao Tribunal de Contas compete o controlo externo e independente da gestão dos fundos e valores públicos, detendo competências para a emissão de juízos sobre a legalidade, regularidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno, verificação externa de contas e ainda na emissão do parecer da Conta Geral do Estado.

IV. O preenchimento irregular dos modelos⁹ de prestação de contas devido, não pode constituir fundamento para considerar a prestação de contas «não em termos», porquanto é uma inconformidade administrativa ou operacional e, caso não seja feita com dolo, pode ser punida com multa, seguida de recomendações, de modo a corrigir erros futuros;

No que respeita à aplicação do regime de custas judiciais aos processos de reintegração financeira, a experiência mostra que o sistema vigente está longe de favorecer o Estado, porque promove um retorno de apenas 16% do total das

custas cobradas. A falta de disciplina e a interoperabilidade com o Ministério das Finanças é, sem dúvida, um ponto de estrangulamento a corrigir.

Outros fatores contribuem para esta situação, como atraso ou não pagamento do *down payment* dos contratos e o facto das entidades reclamarem reiteradas vezes a redução do valor percentual de emolumentos a pagar, numa clara inobservância da lei¹⁰.

Apesar de os estudos demonstrarem que a taxa de justiça aplicada não cobre os custos de atividade do TC, projeta-se a revisão desse regime com a inserção de taxas de justiça de valor mais baixo, ou mesmo uma taxa regressiva para estimular o pagamento tempestivo pelas entidades sujeitas e melhorar a arrecadação de receitas para o Estado.

De referir que a importância da revisão deste regime está diretamente relacionada com o aumento da atividade, porquanto a taxa de justiça é a fonte de execução do plano de ações de fiscalização.

A crítica resulta dos factos vivenciados e tem merecido uma abordagem pontual pelo que requer a atenção do legislador para cobrir as lacunas legais e comportamentos lesivos da gestão pública. A Comissão da Reforma da Justiça e do Direito já aprovou o projeto de Revisão Global da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, que propõe a revisão das normas desajustadas ao atual contexto e inclusive sugere a criação de uma sala de trabalho que visa fazer cumprir as decisões deste Tribunal.

Conclusão

Ao Tribunal de Contas compete o controlo externo e independente da gestão dos fundos e valores públicos, detendo competências para a emissão de juízos sobre a legalidade, regularidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno, verificação externa de contas e ainda na emissão do parecer da Conta Geral do Estado.

Na sua atuação, quando o Tribunal de Contas apura a factualidade que consubstancia infrações financeiras passíveis de imputação de responsabilidade financeira, podem os seus agentes ser sancionados com a aplicação de multas (responsabilidade financeira sancionatória) e, caso se verifique que a infração conduziu à perda de valores públicos, a reposição desses valores (responsabilidade financeira reintegratória).

No entanto, para que se conclua pela imputação de responsabilidade financeira, torna-se necessário apurar sobre a prática ou omissão da infração,

⁹ Com erros ou dados ocultos.

¹⁰ Decreto n.º 24/01, de 12 de abril, desajustado na atual conjuntura e aguarda-se aprovação do novo diploma.

analisando qual a norma violada com aquela conduta e se a mesma se encontra tipificada como passível de responsabilização financeira. O respeito pelos princípios do controle da qualidade, dos prazos e o direito a um julgamento, são factos que ocorrem, como vimos, com algumas fraquezas, quer legais quer humanas.

Por outro lado, a identificação do seu agente é de capital importância, na medida em que estamos perante uma imputação de responsabilidade subjetiva, não sendo possível imputar responsabilidade ao dirigente, apenas pelo facto de ser o responsável máximo do serviço em causa, sob pena de se incorrer em presunção de culpa, sendo necessário alegar e provar, relativamente a cada facto incriminador, ter sido a conduta específica daqueles responsáveis, por ação ou omissão, que provocou a infração, mas a conduta do infrator só poderá ser sancionada se for praticada com culpa. A subjetividade da responsabilização financeira traduz-se na verificação de determinadas consequências na esfera jurídica dos seus responsáveis, aquando da verificação da prática de infrações financeiras, cuja efetivação se verifica em sede de julgamento.

Sendo que ao Tribunal de Contas incumbe fiscalizar a atividade financeira pública, esta fiscalização não se coaduna, nos dias de hoje, com a apreensão da mera legalidade e regularidade das receitas e despesas, devendo a apreciação abranger a análise da qualidade da gestão, uma vez que a transparência e a prestação de contas são valores democráticos e fundamentais para um modelo de boa governação. Assim, o Tribunal de Contas deve assumir uma função de controlo da legalidade, eficiência, transparência e economia da gestão financeira pública, informando os cidadãos sobre a administração dos valores públicos confiados aos seus responsáveis, introduzindo mecanismos céleres e modernos adequados à modernização da Administração Pública e baseados nos princípios da desburocratização e simplificação de procedimentos.

No entanto, esta evolução na fiscalização traz consigo desafios que não devem ser descurados e estão intrinsecamente dependentes da Reforma Geral da Administração da Justiça e, em especial, da aprovação da nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Neste contexto, a nova lei orgânica deverá prever, no que respeita à Responsabilidade Financeira, um novo regime sobre as reposições por alcance, desvios, pagamentos indevidos e não arrecadação de receitas, bem como sanções acessórias por infração financeira e seus destinatários, entre outros aspetos relativos a esta matéria.

Bibliografia

- Andrade, J. C. V., *A Justiça Administrativa* (2020). Almedina, Coimbra.
- Antunes, C. A. L. M., *O julgamento da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas* (2011). Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal. Ano IV, N.º 2, Verão, Cedipre.
- Catarino, J. R., *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (2019). Edições Almedina, Coimbra.
- Catarino, L. G., *Regulação dos mercados de instrumentos financeiros: fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades competentes* (2010). Almedina, Coimbra.
- Cluney, A., *Responsabilidade financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado: problemas de jurisdição* (1999). Revista do Tribunal de Contas, n.º 32.
- Cluney, A., *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: contributo para uma reflexão necessária*. 1.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra.
- Correia, L. O. F. V. J., *O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira* (2006). Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco. 2.º vol., Lisboa.
- Costa, P., *O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal* (2011-2012). Dissertação de Doutoramento em Direito, área de Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, sob orientação do Doutor Jónatas Machado e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Costa, P. N. da, *Que Contas? – O controlo financeiro externo entre accounting e accountability* (2011-2012). Revista de Finanças Públicas e de Direito Fiscal. Ano VI, n.º 2, Lisboa.
- Cunha, E., *A Perspetiva geral sobre a natureza e a evolução da responsabilidade financeira. Ciclo de seminários. Relevância e efetividade da jurisdição Financeira no século XXI* (2019). Tribunal de Contas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa.
- Marques, J. G., *Alcance*. Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. I (pg. 361).
- Martins, M. O., *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro* (2019). Almedina, Coimbra.
- Pereira, E. T. O, *Tribunal de Contas* (1962). Tribunal de Contas, Lisboa.
- Tavares, J. FF, *Orçamento* (1994). DIAP, Vol. VI, Lisboa.
- Tavares, J. FF, *As responsabilidades na gestão pública – seu enquadramento* (2000). Lisboa.
- Tavares, J. FF, *Recomendações do Tribunal de Contas. Conceito, natureza e regime* (2008). Almedina, Coimbra.
- Legislação**
- Lei n.º 41/20, de 23 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o Regime jurídico da formação e Execução dos Contratos Públicos.
- Lei n.º 13/10, de 9 de julho de 2010. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Angola.
- Lei n.º 19/19, de 14 de agosto. Altera e Adita artigos da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola.
- Lei n.º 42/20, de 31 de dezembro. Dispõe sobre a estimativa da receita e a fixação da despesa do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2021.