

O Papel do Tribunal de Contas no Processo de Responsabilidade na Gestão Financeira das Entidades Públicas

**RUTH ADRIANO MENDES, ESPERANÇA DOS ANJOS
GIME BERNARDO GONÇALVES,
MARIA CELMIRA CRAVID XAVIER DE SOUSA,
NJIZE JOED DE MELO CUONONOCA,
SORAYA PATRÍCIA PAIM GOMES DA SILVA**

Introdução

O Tribunal de Contas está vinculado ao Poder Legislativo, órgãos que se auxiliam na realização do controlo externo, independente do controlo interno, exercido pela própria administração, consubstanciado na fiscalização contábil, financeira, orçamental, operacional e patrimonial da Administração Pública. Materialmente, tais organismos atuam quase sobre o mesmo objeto, variando, no entanto, nos níveis de intervenção que lhe é conferida pela maior ou menor independência orgânica de que gozam em relação à entidade fiscalizada e pela natureza jurisdicional que enforma o estatuto do Tribunal de Contas, que os distingue dos demais órgãos.

Cada organismo ou instituição pública possui o seu serviço de controlo interno, enquanto os serviços de controlo externo não fazem parte da estrutura orgânica das instituições fiscalizadas. São órgãos do controlo interno a Inspeção Geral da Administração do Estado, a Inspeção Geral de Finanças, os Conselhos Fiscais e todos os órgãos que exercem atividades de auditoria e controlo, enquanto a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas são órgãos de controlo externo.

Todas as entidades públicas e privadas têm o dever de cooperar com o Tribunal de Contas no exercício das suas funções

Todas as entidades públicas e privadas têm o dever de cooperar com o Tribunal de Contas no exercício das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os atos que lhes forem solicitados pelo mesmo.

Com efeito, torna-se imprescindível falar sobre a Responsabilidade Financeira, que se traduz na possibilidade de responsabilizar financeiramente todos os que têm a seu cargo a gestão ou a utilização, ainda que com carácter meramente ocasional, de dinheiros ou outros valores públicos. A Responsabilidade financeira impõe ao prevaricador a reparação dos danos causados a outrem (neste caso ao Estado), resultantes da sua atuação desconforme ao direito ou violadora de um dever jurídico.

Quadro legal à luz da constituição da República de Angola e da Lei n.º 13/10

Função Jurisdicional

O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade das finanças públicas e julga as contas que a lei sujeita à sua jurisdição, que se estende por todo o território nacional e aos serviços do estado no estrangeiro.

As formas de exercício da sua jurisdição traduzem-se na fiscalização, controlo financeiro e efetivação de responsabilidade financeira.

Âmbito e Natureza do Controlo

A jurisdição do Tribunal está definida no artigo 2.º da Lei n.º 13/10, de 09 de julho - Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sendo os seus jurisdicionados os seguintes:

- › O Estado e os seus serviços;
- › Os institutos públicos;
- › As autarquias locais, suas associações e seus serviços;

- › As entidades do sector público empresarial (empresas públicas, sociedades de capitais maioritariamente públicos);
- › Associações de entidades públicas e privadas, que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas sujeitas ao seu controlo de gestão;
- › As instituições de qualquer natureza que tenham participação de capitais ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos.

Competência do Tribunal de Contas

Nas competências do TC podemos distinguir poderes jurisdicionais e poderes não jurisdicionais ou de controlo financeiro.

De forma geral, as competências do Tribunal resumem-se no seguinte:

- › Emitir o parecer sobre a Conta Geral do Estado, sempre que solicitado pela Assembleia Nacional;
- › Julgar as contas dos serviços e organismos sujeitos à sua jurisdição;
- › Fiscalizar preventivamente a legalidade dos atos e dos contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidades financeiras, nos termos do artigo 8.º da LOPTC;
- › Assegurar a fiscalização da aplicação de recursos financeiros doados ao Estado;
- › Realizar, por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, inquéritos e auditorias às entidades sob sua jurisdição.

Gestão Pública de Recursos

Os relatórios das ações de controlo e fiscalização continuam a demonstrar a existência de irregularidades de gestão do património do Estado, evidenciadas na falta de registo, má conservação dos meios, não atualização do inventário, insuficiência de dados sobre o estado dos bens e a sua alocação, entre outros aspetos. A situação tem merecido a atenção do Tribunal de Contas, que pretende aumentar o controlo sobre o património público.

Além da constatação, em ações de auditoria, a perspetiva do Tribunal foi reforçada com a emissão do parecer sobre a CGE, que compreende os resultados do exercício de todos os organismos integrados no OGE, evidenciados através do balanço orçamental, do balanço financeiro, do balanço patrimonial e da demonstração das variações patrimoniais e acompanhadas das respetivas notas explicativas.

A perspectiva do Tribunal, dentro da sua missão, é contribuir para que o Estado tenha um melhor controlo do seu património e que sejam implementadas medidas tendentes à melhor rentabilidade do mesmo ativo. A atual conjuntura impõe o uso adequado do património, eliminando-se, deste modo, custos excessivos com a sua conservação, por um lado, e por outro, tornando-a rentável como uma fonte efetiva de recursos.

Em termos de ações de controlo de gestão, estão previstas as auditorias financeiras e as auditorias de desempenho. Com estas ações, o Tribunal pretende prestar o auxílio necessário ao Estado para melhor gestão do património público, apontando as melhores práticas para o efeito.

De qualquer modo, seja qual for o fim visado pelo relatório, a finalidade última do Tribunal é contribuir para a melhoria da gestão patrimonial pública, através da difusão das boas práticas e aplicação de sanções legais aos responsáveis que tenham praticado atos contrários às normas legais sobre a matéria.

Controlo Financeiro Externo e Interno

É do conhecimento de todos nós que, para melhor controlo das Finanças Públicas, foi criada a Declaração de Lima, que foi adotada por unanimidade pelos Delegados ao IX INTOSAI de Lima (Perú), em outubro de 1977. Esta Declaração tem um significado para todas as Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas, e um significado para todos os membros da INTOSAI, qualquer que seja a região a que pertencem, o desenvolvimento que tenham tido, a sua integração no sistema de governo ou a sua forma de organização.

A Declaração de Lima é um sucesso, pelo facto de a mesma conter todos os objetivos e todas as questões relativas às finanças públicas, o que torna a sua utilização fácil. O principal objetivo desta declaração é o apelo à independência do controlo das finanças públicas, e que a mesma esteja consagrada pela legislação. Esta declaração requer a existência de instituições operacionais de segurança jurídica, instituições essas que podem ser encontradas nos países democráticos onde prevalece o estado de direito, os pressupostos essenciais para um controle independente das finanças públicas e pilares sobre os quais prospera a Declaração de Lima.

A utilização racional e eficaz dos fundos públicos constitui uma das condições prévias essenciais a uma gestão sã dos mesmos e à eficácia das decisões das autoridades responsáveis, que é indispensável, para atingir este objetivo. Cada Estado deve possuir uma instituição superior de controlo das finanças públicas, cuja independência seja garantida por um diploma legal, pois estas instituições são cada vez mais necessárias, uma vez que a utilização adequada

Responsabilidade Financeira, que se traduz na possibilidade de responsabilizar financeiramente todos os que têm a seu cargo a gestão ou a utilização, ainda que com carácter meramente ocasional, de dinheiros ou outros valores públicos

e eficaz dos fundos públicos e a procura de uma gestão financeira rigorosa, são os pilares para a estabilidade e o desenvolvimento dos Estados.

No decurso dos congressos internacionais precedentes das instituições de controlo das finanças públicas, as assembleias plenárias adotaram resoluções cuja divulgação foi aprovada por todos os países membros.

O Controlo das finanças públicas não é um fim em si, mas um elemento indispensável de um sistema regulador, cujo fim é assinalar, em tempo útil, os desvios relativos à norma ou o desrespeito dos princípios da conformidade com as leis, de eficiência, de eficácia e de economia da gestão financeira, de modo que se possa, em cada caso, tomar medidas corretivas, precisar a responsabilidade das partes em questão, obter a reparação ou tomar medidas para impedir, ou pelo menos facilitar, a realização de atos desta natureza.

Tribunal de Contas e os Tipos de Controlo

Cada organismo ou instituição Pública possui o seu serviço de controlo interno, enquanto os serviços de controlo externo não fazem parte da estrutura organizacional das instituições públicas a verificar.

O Serviço de controlo interno depende necessariamente da direção do organismo no seio do qual se encontra. Contudo, deve gozar da maior independência funcional e organizacional possível, no seio da estrutura organizacional em que se integra.

A Inspeção geral da Administração do Estado (IGAE), a Inspeção Geral de Finanças, os Conselhos Fiscais, que exercem o controlo financeiro público, atuam quase todos sobre o mesmo objetivo, variando, no entanto, nos níveis de intervenção que lhes é conferida pela maior ou menor independência orgânica de que gozam em relação à entidade fiscalizada e pela natureza jurisdicional que enforma o estatuto do Tribunal Constitucional, que os distingue dos demais órgãos.

No que concerne ao Controle Externo, a instituição superior de controlo das finanças públicas tem como tarefa examinar a eficácia do controlo interno. Para que o serviço de controlo interno seja considerado eficaz, será preciso reforçar-se, sem restringir o direito da instituição superior de controlo das finanças públicas de efetuar um controlo total, para estabelecer uma partilha ou uma repartição das tarefas mais apropriadas e indicar, com precisão, a colaboração que deve existir entre a instituição superior de controlo das finanças públicas e o serviço de controlo interno.

No âmbito da independência orgânica, têm-se distinguido os organismos de controlo interno e externo. A Declaração de Lima, na Secção 3, faz a distinção entre o controlo interno e o controlo externo nos seguintes termos:

“Cada organismo ou instituição pública possui o seu serviço de controlo interno, enquanto os serviços de controlo externo não fazem parte da estrutura orgânica das instituições fiscalizadas. As instituições supremas de controlo das finanças públicas são, pois, serviços de controlo externo”.

Diferente do controlo externo é o controlo interno, que se baseia no princípio da autotutela dos órgãos executivos. É o controlo exercido pelos órgãos fiscalizados pelo tribunal, integrando normalmente o poder hierárquico de controlo e supervisão e a superintendência dentro dos mesmos organismos.

São órgãos do controlo interno a IGAE, a Inspeção Geral de Finanças, os Conselhos Fiscais e todos os órgãos que exercem atividades de auditoria e controlo, e são órgãos do controlo externo a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas.

Sobre as relações institucionais, a lei define os mecanismos de cooperação entre o Tribunal e os organismos de controlo.

A Constituição da República de Angola (CRA) consagra, desde logo, no n.º 3 do artigo 174.º que **“Todas as entidades públicas e privadas têm dever de cooperar com os tribunais na execução das suas funções, devendo praticar, nos limites da sua competência, os atos que lhes forem solicitados pelos tribunais”.**

De igual modo, sendo específico, o n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 13/10, de 19 de julho, consagra que **“No exercício das suas funções, o Tribunal de**

Contas tem direito à cooperação de todas as entidades públicas e privadas”. Ainda neste artigo, o n.º 3 consagra a obrigatoriedade de os relatórios dos diversos serviços de inspeção serem remetidos ao tribunal quando contenham matérias de interesse para a sua ação.

Podemos ainda mencionar, sobre a relação do tribunal com os demais organismos do controlo neste desiderato, que merece destaque o n.º 1 do artigo 63.º, nos termos do qual a fiscalização orçamental financeira e operacional da administração do Estado e dos órgãos que dele dependem é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, a nível do controlo externo, e pelo Presidente da República, através dos seus órgãos especializados, a nível do controlo interno.

Embora a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas exerçam o controlo externo, a sua atividade é muito diferente. A Assembleia Nacional exerce o controlo político e o Tribunal de Contas o controlo jurisdicional.

As competências do controlo e fiscalização financeira, patrimonial e operacional da Assembleia Nacional constam do artigo 162.º da CRA. Consta ainda na alínea b) **“Receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a Lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do Relatório e Parecer do Tribunal de Contas”**, assim como de todos os elementos que se reputem necessários à sua análise, nos termos da Lei.

No exercício das suas competências de controlo financeiro, a Assembleia dispõe do auxílio técnico do Tribunal de Contas. Apesar de não ser limitativa, no conjunto do quadro legal estão previstas duas situações em que a Assembleia Nacional pode socorrer-se da atividade do tribunal, que são a solicitação de realização de auditorias pelo Tribunal de Contas a um determinado organismo, objeto de fiscalização e controlo político, bem como o pedido da emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Fiscalização do Tribunal de Contas na Gestão Financeira das Entidades Públicas em Angola

Em Angola, a principal missão do Tribunal de Contas é fiscalizar a legalidade dos atos de gestão financeira e administrativa do Estado, de maneira a assegurar adequadamente a aplicação dos recursos públicos em benefício do cidadão angolano.

O Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências, prevê dar um maior impulso às suas ações de fiscalização dos recursos públicos. Para o efeito, o Tribunal de Contas quer-se focar no seguinte:

- a) Valorização dos Recursos humanos com formações e ações de capacitação permanentes, prioritariamente nesta matéria específica;

Embora a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas exerçam o controlo externo, a sua atividade é muito diferente. A Assembleia Nacional exerce o controlo político e o Tribunal de Contas o controlo jurisdicional.

- b) Inovação tecnológica ao nível do Tribunal de Contas;
- c) Ações recíprocas com os demais sistemas integrados de gestão e informação.

O Tribunal de Contas, tem como competência dois tipos de fiscalização:

1 Fiscalização preventiva

A fiscalização preventiva está consagrada na Lei n.º 19/19, de 14 de agosto – Lei que Altera a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas. Segundo o artigo n.º 8 (Fiscalização preventiva), devem ser submetidos ao Tribunal de Contas, para efeitos de Fiscalização preventiva:

- a) Os contratos de qualquer natureza, de valor igual ou superior ao fixado na Lei do Orçamento Geral do Estado ou em norma equiparada da administração autárquica;
- b) As minutas dos contratos identificados na alínea anterior, quando venham a celebrar-se por escritura pública e os correspondentes encargos tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração, devendo o notário anexar cópia da resolução do tribunal à respetiva escritura;
- c) Os contratos de financiamento externo ao Estado, no âmbito dos projetos de investimentos públicos.

Não estão sujeitos a Fiscalização preventiva:

- a) Os atos de nomeação emanadas do presidente da República;

- b) Os atos de nomeação do pessoal afeto aos gabinetes dos titulares dos órgãos de soberania, dos Departamentos Ministeriais e equiparados;

Os Diplomas, os despachos, os contratos e outros documentos sujeitos à Fiscalização preventiva consideram-se visados 30 (trinta) dias após a sua entrada no Tribunal, salvo se forem solicitados elementos em falta ou adicionais, caso em se suspende a contagem do prazo.

Os atos e os contratos sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal são juridicamente ineficazes até que obtenham o respetivo visto, para que seja executada.

2 Fiscalização sucessiva

- a) O Tribunal de Contas julga as contas das entidades e organismos sujeitos à sua jurisdição, com o fim de apreciar a legalidade e a regularidade da realização de despesas e da arrecadação das receitas, bem como, tratando-se de contratos, verificar ainda se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração.
- b) Incumbe ao Tribunal, em sede de fiscalização preventiva, verificar se as despesas correspondentes foram as mais vantajosas no momento da sua celebração.
- c) A fiscalização sucessiva compreende, ainda, a fiscalização do modo como quaisquer entidades dos sectores cooperativo e privado aplicam os montantes provenientes do orçamento Geral do Estado ou com intervenção do sector público, designadamente através de doações, de empréstimo, de subsídios de garantias e avales.
- d) As contas em moeda nacional de valor inferior ao correspondente em kwanzas a USD 500.000,00 (Quinhentos mil Dólares dos Estados Unidos da América). Uma vez verificadas pela Direção dos Serviços Técnicos e consideradas em termos, devem ser homologadas pelo juiz relator e registadas no livro antes da sua devolução, conforme o disposto na presente Lei.

Desafios do Tribunal de Contas na Fiscalização das Finanças Públicas em Angola

1 Técnicos insuficientes para fazer face à demanda.

Para um trabalho eficaz, o Tribunal de Contas de Angola precisa de recursos humanos bem formados tecnicamente. No entanto, constata-se que o Tribunal de Contas não tem técnicos suficientes, nem bem formados tecnicamente, para fiscalizar o grande número de obras públicas em todo o País. A carência

de fiscais, obriga a instituição a recorrer a organismos profissionais, para fiscalização de obras e conclusão de alguns trabalhos;

Por outro lado, é necessário pessoal capacitado e disponível para fazer a fiscalização em todas as empreitadas, com a finalidade de bem fiscalizar a legalidade dos atos financeiros e administrativos do Estado, já que uma das suas competências é acompanhar a execução de todos os projetos em construção.

2 Prestação de contas pelas Empresas Públicas

Grande parte das Empresas Públicas estão em falta na prestação de contas, salientando que algumas empresas não percebem bem o que lhes é solicitado durante a auditoria, outras não prestam contas ou, quando as prestam, apresentam-nas muito fora do prazo;

Neste contexto, têm sido denunciadas as situações em que alguns funcionários se aproveitam das suas funções para extorquir dinheiro aos responsáveis de Empresas.

- › A mudança pressupõe a Aprovação da Lei de Alteração da Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 19/19, de 14 de agosto
- › Introduzir nas competências do Tribunal de Contas a Fiscalização Concomitante.

Com a alteração da Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas, prevê-se também o exercício da Fiscalização Concomitante, que se junta às já existentes Fiscalização Preventiva e Sucessiva, para um melhor aprimoramento da missão do Tribunal de Contas.

Com a Fiscalização Concomitante, o Tribunal de Contas vai poder fazer o acompanhamento em tempo real dos contratos públicos, para averiguar se há ou não conformidade entre o que está traçado no Projeto e o que está a ser executado. Neste caso, ao contrário da Fiscalização Sucessiva, a Fiscalização Concomitante, não espera que o projeto seja executado para fiscalizar.

Expurgar más práticas

O Tribunal de Contas pretende fortalecer as boas práticas a partir do aumento do número de funcionários bem formados tecnicamente, que estejam em prontidão para aceitar os desafios que a revisão da Lei Orgânica vai consagrar, fundamentalmente no que diz respeito a fiscalização Concomitante e a execução de sentenças.

Uma vez que o capital humano é o centro de gravidade do Tribunal de Contas, este vai apostar no sistema de formação permanente, partilha de informação, alicerçada na gestão de recursos humanos à luz da legislação em vigor, bem como numa permanente solidariedade e cooperação institucional, daí que:

- a) Pretende funcionários comprometidos com a ética e com a nova dinâmica de trabalho;
- b) Pretende funcionários mais produtivos e mais proactivos para os novos desafios.

Responsabilização

No âmbito do direito financeiro e da contabilidade pública, os dinheiros públicos são confiados a certos agentes político-administrativos, que respondem pela integridade e pela validade e regularidade das operações que incidam sobre esses valores. Esta responsabilidade traduz-se, designadamente, na obrigação de prestar contas.

A boa guarda e aplicação dos dinheiros públicos será subordinada a regras estritas dos agentes que têm a seu cargo a guarda e fiel aplicação dos dinheiros públicos e cuja violação, ferindo a integridade do património financeiro do Estado e a regularidade da respetiva gestão financeira, gera uma particular responsabilidade. A natureza das funções e as normas específicas que os funcionários públicos devem observar no exercício das suas funções, determinam a tipicidade das consequências da inobservância de tais normas e da responsabilidade a que está associada.

Os dinheiros públicos são confiados a certos agentes político-administrativos, que os administram segundo determinadas regras específicas que constituem o direito financeiro e que dão forma a princípios que justificam a sua autonomia conceptual e normativa. Entre eles, destaca-se o princípio da confiança, que é considerado como fundamento e regra básica de quaisquer poderes exercidos sobre bens ou dinheiros públicos, com consequências claras: limitação funcional dos poderes de gestão financeira, sujeição à legalidade genérica e à legalidade orçamental e os demais princípios como a universalidade, transparência, clareza, publicidade, etc.

O controlo financeiro, enquanto espécie de controlo material ou de atividade, confronta a atividade controlada com um certo número de critérios e objetivos, nomeadamente a regularidade e a legalidade.

A regularidade significa que a atividade financeira deve obedecer a um conjunto de regras que a tornem racional, regular e contabilisticamente correta ou aceitável. Esta diz respeito aos valores essenciais, como a integridade dos valores públicos e a fidelidade dos gestores, com as correspondentes relações de

confiança e responsabilidade e por critérios básicos de qualquer prestação de contas, que são rigor, clareza e verdade.

A legalidade significa que a atividade financeira, ou seja, os atos administrativos, devem obedecer à lei, que consiste em autorizações especiais que condicionam toda a gestão orçamental.

O princípio da responsabilidade (*accountability*) é essencial às funções de controlo, para garantir o respeito dos respetivos critérios. A gestão de dinheiros alheios pressupõe a responsabilidade de quem os gere, não podendo haver funções financeiras sem formas adequadas de responsabilidade.

A responsabilidade traduz-se na complexa situação em que se coloca quem, tendo praticado um ato a quem sejam atribuídos por lei determinados efeitos, vê formar-se na sua esfera jurídica a obrigação de suportar certas sanções ou efeitos desfavoráveis. Na base do conceito está, sobretudo, a violação de uma regra de conduta à qual são atribuídos determinados efeitos, em função da qualidade ou da posição jurídica do sujeito.

A jurisdição de contas será função do Tribunal de Contas, que consiste na determinação da correção e legalidade das contas apresentadas no final do exercício ou da gerência financeira, por todos os responsáveis por dinheiros públicos, quer sejam dos que cobram receitas ou pagam despesas ou os que recebem o pagamento, verificando a respetiva legalidade.

O julgamento da conta, em sentido amplo, para incluir o julgamento da conta e o julgamento dos responsáveis com a condenação, que é a forma de atuação jurídica e constitui objeto principal da jurisdição financeira.

Nos termos do artigo 182.º da CRA, o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição.

A Lei que Altera a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 19/19, de 14 de agosto, concretiza nas competências e na definição do processo o exercício da jurisdição do Tribunal: fiscalizar a legalidade e a regularidade das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas, no âmbito da competência material, responsabiliza financeiramente as entidades sujeitas à sua jurisdição, mediante processo de julgamento de contas, ou na sequência de auditorias, assim como, com a fixação de débitos aos responsáveis ou, na impossibilidade de verificação ou julgamento de contas, com a condenação dos responsáveis financeiros à reposição de verbas e aplicação de multas e demais sanções previstas na lei.

Os funcionários e agentes da Administração são responsáveis pelos atos e omissões praticados no exercício das suas funções. Por esta razão, o artigo 75.º (CRA) determina “*que o Estado e outras pessoas coletivas são solidária*

e civilmente responsáveis por ações e omissões praticadas pelos seus órgãos, respetivos titulares, agentes e funcionários, no exercício das funções legislativa, jurisdicional e administrativa, ou por causa delas, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para o titular destes ou para terceiros”.

As normas que definem as várias espécies de responsabilidade assentam em pressupostos próprios de cada uma, protegem interesses diferentes, podendo, por isso, ter consequências diversas. O princípio geral é que se não integrem, em simultâneo, os pressupostos de duas ou mais formas de responsabilidade: Civil, Penal, Disciplinar e Financeira.

Tipos de Responsabilização

O Tribunal de Contas, tem as seguintes responsabilizações a nível do estado:

a) Responsabilidade Civil

É caracterizada pela situação jurídica do sujeito que ofenda os deveres resultantes de uma vinculação contratual, causando danos ao outro contraente ou da violação de disposições legais destinadas a proteger direitos ou interesses de outrem (extracontratual), ou ainda da utilização de vantagens inerentes à produção de certos riscos tipificados que provoquem danos.

b) Responsabilidade Criminal

Quando os atos ou omissões praticadas pelos funcionários públicos constituem um facto previsto como infração penal. Deste modo, no domínio das atividades funcionais públicas, há valores que assumem uma relevância essencial que justifica que sejam tutelados no plano de proteção do direito penal, constituindo crime os comportamentos que afetem tais valores.

c) Responsabilidade Disciplinar

Definida pela relação funcional e no plano das relações internas entre o Estado e o funcionário público. Tem como escopo o desempenho dos serviços públicos, prevenindo e sancionando as faltas que comprometam o bom funcionamento dos serviços quando os funcionários deixem de observar os seus deveres funcionais, sejam comuns ou especiais. Da violação de tais deveres de conduta funcional derivam infrações disciplinares, previstas de acordo com a natureza e gravidade da ofensa praticada.

A responsabilidade dos funcionários ou agentes por factos praticados no exercício das suas funções pode resultar no direito de regresso do Estado contra estes (funcionários), no caso de lesão de direito de terceiros; uma vez

reparado o dano a terceiros lesados, o Estado poderá, no plano interno, no respeito dos pressupostos da lei, exigir do funcionário quanto teve de reparar ao terceiro lesado.

d) Responsabilidade Financeira

Pressupõe a prática de uma infração típica às normas jurídicas que disciplinam a atividade financeira do Estado por parte de determinados sujeitos ou entidades ligadas à gestão de dinheiros públicos.

A responsabilidade financeira impõe ao prevaricador a reparação dos danos causados ao Estado, resultantes da sua atuação contrária ao direito ou violadora de um dever jurídico.

A responsabilidade financeira, dependendo da prática de atos ou omissões qualificadas como infrações financeiras, exige o apuramento e supõe a relevância da culpa no comportamento dos responsáveis, de acordo com os critérios que a lei estabelece.

O objeto da reparação resulta direta e expressamente da lei, independentemente de qualquer necessidade de avaliação sobre a produção e a medida dos danos.

A responsabilidade pela reposição, que pode ser direta, subsidiária ou solidária, recai sobre o agente ou agentes da ação, nos termos e condições fixados pelo artigo 30.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

A responsabilidade financeira é diversa das demais responsabilidades, porque é independente do prejuízo efetivo da Administração, embora as circunstâncias específicas ou omissão possam ser relevantes e tem o objeto definido na própria lei, independentemente da verificação de danos. Mas não é sequer necessária, em alguns casos, a existência de dano patrimonial como resultado da infração, desempenhado então a responsabilidade financeira uma função sancionatória e preventiva.

Em termos de responsabilidade financeira, a jurisdição do Tribunal esgota-se com a condenação do demandado na reintegração dos fundos ou bens públicos e na imposição de uma pena pecuniária, nos processos de multa. Terminada esta fase, no âmbito do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 13 /10, de 9 de julho, compete ao representante do Ministério Público, junto dos Tribunais competentes, reunir as infrações de que tenha conhecimento, para o que pode requerer as certidões que julgue necessárias.

A competência relativa à efetivação de responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória, é de aplicação de multas, estipulada pelos n.ºs 2 e 3 artigo 29.º da Lei n.º 13/10, de 09 de julho (LOPTC):

- › n.º 2: “As multas têm como limite máximo 1/3 do vencimento líquido anual dos responsáveis, incluindo as remunerações acessórias, percebidas à data da prática do ato”.

- › n.º 3: “As multas são de responsabilidade individual do infrator e são graduadas de acordo com a circunstância da infração, designadamente a respetiva categoria funcional e a gravidade da falta”.

A responsabilidade reintegratória é efetuada mediante instrução de processos judiciais e, em caso de desvio de dinheiro ou ainda de pagamentos devidos, traduz-se na condenação dos responsáveis na reposição ao Cofre do Estado, de tais importâncias e correspondem às infrações previstas pelo artigo 30.º: “Os responsáveis dos serviços e dos organismos obrigados à prestação de conta respondem, pessoal e solidariamente, por reintegração dos fundos desviados da sua afetação legal ou cuja utilização tenha sido realizada irregularmente, salvo se o Tribunal considerar que lhe não pode ser imputada a falta” e pelo n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho (LOPTC): “**Em caso de alcance e desvio de dinheiro ou de valores do Estado ou de outras entidades, sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou sobre os agentes de facto**”.

Avaliando o grau de culpa, tendo em consideração as competências do infrator, o volume de valores e fundos movimentados e a índole das principais funções de cada responsável, a responsabilidade sancionatória ou punitiva é efetivada mediante instrução de processos judiciais, que se traduzem na aplicação de multas de natureza não criminal, n.º 3 artigo 31.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho (LOPTC).

Porém, a efetivação de responsabilidade financeira, em qualquer das suas formas, não obsta a efetivação das responsabilidades disciplinar e criminal, a que igualmente haja lugar, n.º 4 do artigo 32.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho (LOPTC).

O artigo 33.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho (LOPTC), determina que as decisões e os acórdãos do Tribunal de Contas devem ser prontamente cumpridos por todos os serviços e agentes administrativos e por todas as autoridades públicas, sendo que as mesmas constituem título executivo.

Portanto, o exercício da jurisdição do Tribunal de Contas, compreende a fiscalização e o controlo financeiro e a efetivação de responsabilidade financeira de todas as instituições, agentes e funcionários públicos que utilizem dinheiro, valores ou património público, artigo n.º 10 da Lei n.º 13/10, de 9 de julho (LOPTC).

Conclusão

À guisa de balanço, podemos afirmar que o tribunal tem sabido cumprir com o seu mandato institucional de melhoria da gestão financeira e patrimonial

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 Génesis 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 Complemtar, 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,