

# Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL

## As vozes dos atores

VOLUME I  
ANGOLA 2017

João Salis Gomes  
e José Tavares  
COORDENAÇÃO CIENTÍFICA



# **Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL**

## **As vozes dos atores**

**VOLUME I  
ANGOLA 2017**

#### FICHA TÉCNICA

##### **Título**

*Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL:  
as vozes dos atores*

Volume I: Angola 2017

##### **Coordenação Científica**

João Salis Gomes

José Tavares

##### **Coordenação Executiva**

Isabel Flores

Ricardo Godinho Gomes

##### **Edição**

Andreia Gonçalves

##### **Parcerias**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa  
Tribunal de Contas de Portugal  
Pro PALOP-TL ISC, financiado pela União  
Europeia (UE) e gerido pelo Programa das  
Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

##### **Layout e paginação**

Ana Moreira | Gabinete de Comunicação do Iscte  
ISBN: 978-989-8990-64-8

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos/as autores/as e não pode, de modo algum, ser usado para refletir as posições da: União Europeia, Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Estados Membros das Nações Unidas, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Tribunal de Contas de Portugal.

**Todos os direitos reservados IPPS-Iscte**

**1.ª Edição, abril 2023**

# **Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL**

## **As vozes dos atores**

**VOLUME I  
ANGOLA 2017**

# Índice

# 01

## APRESENTAÇÃO

---

- 7** **João Salis Gomes**  
**e José F. F. Tavares**  
Os Coordenadores Científicos
- 
- 8** **Ricardo Godinho Gomes**  
Conselheiro Técnico Principal  
Pro PALOP-TL ISC
- 

## AS FINANÇAS PÚBLICAS EM ANGOLA

---

- 13** **O Plano e o Orçamento  
do Estado: os Programas  
de Reformas das Finanças  
Públicas de Angola**  
Bruno Lopes
- 
- 25** **A Responsabilidade Financeira  
em Angola**  
Cristo António
- 
- 37** **O Regime da Responsabilidade  
Financeira no Direito Angolano**  
Edilson Eduardo
-

# 02

## A FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS

- 
- 53 A Atividade Contratual do Estado e a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas**  
Abílio Dunda Chinendele
- 
- 65 O Controlo do Orçamento Geral do Estado pelo Tribunal de Contas de Angola**  
André Couto
- 
- 75 O Tribunal de Contas e a Conta Geral do Estado**  
Antoniza Luquessa
- 
- 91 A Fiscalização da Contratação Pública**  
Julião António
- 
- 105 O Papel do Tribunal de Contas de Angola no Controlo dos Gastos na Administração Pública**  
Eva Almeida
- 
- 121 O Impacto da Emissão do Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado – ano 2014**  
Francisco Canhengue
- 
- 141 A Prestação de Contas como garante da Boa Gestão Financeira Pública**  
Marcelina Fonseca
- 
- 155 O Tribunal de Contas, o Controlo Interno e as Organizações Internacionais de Controlo**  
Túlio Barros
- 

# 03

## O PAPEL DOS GESTORES PÚBLICOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS

- 
- 171 A Responsabilidade Financeira dos Gestores Públicos**  
Hélder Beji
- 
- 183 A execução Orçamental de uma Entidade Pública em Angola**  
Josué Isaías
- 

# 04

## A IMPORTÂNCIA DA SUSTENTABILIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS

- 
- 199 Compras Públicas Sustentáveis**  
Gilberto Magalhães
- 
- 211 Sustentabilidade das Finanças Públicas em Angola a Médio Prazo**  
João Zua
-





# Apresentação

A presente coletânea de estudos, cujo o primeiro volume agora se edita, constitui uma forma de prestação de contas, bem como o reconhecimento do trabalho de investigação levado a cabo pelos Alunos de pós-graduação em Finanças Públicas do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, com financiamento da União Europeia e gestão do PNUD, no âmbito do Programa ProPALOP/TL, contando com a colaboração científica e técnica do Tribunal de Contas de Portugal.

Contou-se com a participação ativa de Alunos provenientes de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

Os resultados alcançados são muito frutuoso, permitindo aprofundar os temas estruturais das Finanças Públicas, nomeadamente a sua relação com a economia, os orçamentos públicos, a gestão financeira e a contabilidade pública, a contratação pública, os sistemas de controlo interno, a auditoria pública e as responsabilidades inerentes à gestão financeira pública.

O Iscte – Instituto Universitário de Lisboa tem, ao longo dos anos, desenvolvido relações de estreita cooperação com os PALOP e Timor-Leste no âmbito do ensino e da investigação. A pós-graduação em Finanças Públicas organizada sob a égide do IPPS-Iscte constitui, neste percurso, um marco significativo motivo do maior orgulho, que terá, por certo, continuidade.

O Tribunal de Contas de Portugal orgulha-se também de ter contribuído para este projeto, não só com o saber e experiência dos seus dirigentes e técnicos, mas também divulgando aos Formandos, o que é internacionalmente reconhecido como boas práticas no âmbito da gestão financeira e da auditoria pública. Com efeito, o Tribunal de Contas mantém uma intensa cooperação com os Tribunais de Contas de todos os Países da CPLP, representando também este projeto um marco estrutural que contribuiu para cimentar e aprofundar essa cooperação.

A parceria entre o Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, o PNUD (ProPALOP/TL) e o Tribunal de Contas de Portugal foi, pois, da maior importância e utilidade.

Lisboa, 15 de março de 2023  
Os Coordenadores Científicos,  
*João Salis Gomes*  
*José F. F. Tavares*

Em 2013, no contexto da cooperação entre os PALOP-TL<sup>1</sup> e a União Europeia (EU)<sup>2</sup>, foi solicitado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a formulação de um projeto no domínio da Governação Económica.

Consultas aos atores e pesquisa bibliográfica identificaram como áreas prioritárias de intervenção o reforço das capacidades e da independência dos atores estatais e não-estatais responsáveis pelo controlo externo das Finanças Públicas nos PALOP e Timor-Leste. A necessidade de participação na governação dos diversos atores e a prestação de contas por parte dos Executivos e agentes públicos era uma crescente reivindicação. Assim nasceu a primeira fase<sup>3</sup> do Programa para a consolidação da Governação Económica e Sistemas de Gestão das Finanças Públicas nos PALOP e Timor-Leste (Pro PALOP-TL ISC) financiado pela UE e administrado pelo PNUD, cuja missão era reforçar as capacidades institucionais e as qualificações dos quadros das Instituições Supremas de Auditoria<sup>4</sup>, dos Parlamentos e das Organizações da Sociedade Civil.

Passados 10 anos do arranque da primeira fase do Pro PALOP-TL ISC este programa continua a apostar no desenvolvimento de capacidades institucionais e de aptidões humanas. No seu todo, já envolveu mais de 12.000 participantes<sup>5</sup> em iniciativas de desenvolvimento de capacidades nos domínios da transparência e prestação de contas em Finanças Públicas, sendo que nos orgulhamos de ter promovido cerca de 50 Comunidades de Práticas, envolvendo 6.000 pessoas e contribuindo para a abertura de um espaço de Diálogo de Políticas Públicas nos seis países.

O curso de Pós-Graduação em Gestão das Finanças, desenvolvido em parceria com o Iscte<sup>6</sup> e o Tribunal de Contas de Portugal, foi uma parte integrante do nosso percurso e um dos pilares na capacitação dos diferentes atores.

Entre 2016-17 foram realizadas duas edições do programa em Angola, nas quais participaram cerca de 125 quadros superiores<sup>7</sup>, que obtiveram elevadas

---

1 Países Africanos de Língua Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe) e Timor-Leste.

2 <https://palop-tl.eu/sobre-nos/>.

3 2014 a 2017.

4 Tribunais de Contas e outras instituições superiores de controlo.

5 47% dos quais mulheres.

6 Gerido pelo Instituto das Políticas Públicas do Iscte (IPPS-Iscte).

7 Provenientes dos ministérios das finanças, auditores e juizes conselheiros dos tribunais de contas, e parlamentares ou técnicos parlamentares dos PALOP-TL, dos quais 43% eram do sexo feminino.

classificações e uma elevada taxa de conclusão. Desde 2019, foram realizadas mais cinco edições transversais a todos os países dos PALOP e Timor-Leste que beneficiaram 309 quadros superiores nas instituições de gestão das Finanças Públicas. Três dessas edições já foram encerradas com uma taxa de conclusão de 95%. As 2 edições que ainda estão a decorrer serão encerradas ao longo deste ano. Em cada curso os participantes são desafiados a construir uma reflexão sobre o funcionamento das Finanças Públicas no seu país como produto final da Pós-Graduação. Em breve serão cerca de 200 trabalhos em Gestão das Finanças Públicas aplicada ao contexto PALOP-TL. Parte desses trabalhos são agora disponibilizados nesta coletânea em três volumes e os restantes estarão disponíveis num acervo público, para que o conhecimento não se perca!

A Coletânea “Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL: as vozes dos atores” contará com três volumes: “Vol.1 – Angola 2017” que é agora publicado, foi criado a partir dos trabalhos das duas primeiras edições da Pós-Graduação (em Angola) e foca os temas das Finanças Públicas desse país no período de 2014-16; os “Vol.2 – PALOP-TL 2022” e “Vol.3 – PALOP-TL” serão publicados ainda este ano, abrangendo as mesmas temáticas no conjunto dos PALOP e Timor-Leste.

O executivo do Pro PALOP-TL ISC está atualmente a trabalhar na formulação de uma terceira fase do programa, que continuará a ser financiada pela União Europeia, garantindo continuidade e aperfeiçoamento da intervenção dos diversos atores nas questões ligadas às Finanças Públicas os PALOP e Timor-Leste.

Os agradecimentos finais vão para os autores destes valiosos contributos, que ao longo de uma década se empenharam na sua formação e que agora se dispõem a partilhar o seu conhecimento com todos os que se interessam pela causa pública.

Conselheiro Técnico Principal  
Pro PALOP-TL ISC  
*Ricardo Godinho Gomes*



01

---

*As Finanças  
Públicas  
em Angola*

---

01



# O Plano e o Orçamento do Estado: os Programas de Reformas das Finanças Públicas de Angola

**BRUNO LOPES**

## **Introdução**

Nas primeiras décadas do século XX, registou-se algum desenvolvimento na economia angolana, resultante da construção de vias-férreas, o que permitiu desenvolvimento na indústria diamantífera e na agricultura. No entanto, o rápido crescimento económico só começou depois da segunda metade do século XX, quando surgiu o advento do café. Em 1960, o café já era o principal produto de exportação de Angola representando mais de 30% do total das receitas em divisas.

No período 1960-1974, registou-se um forte investimento em infraestruturas o que impulsionou o crescimento de Angola. Em 1965, foram liberalizadas as leis restritivas do investimento para atrair o investimento estrangeiro e as autoridades portuguesas também encorajaram a imigração de colonos portugueses. Durante o período 1960-74, o PIB aumentou a uma taxa de crescimento anual de quase 7% em termos reais, uma das mais altas de África. No princípio dos anos 1970, Angola estava em 4.º lugar entre os maiores produtores mundiais de café.

Contudo, o grande desenvolvimento registou-se com a produção de petróleo. A primeira descoberta comercial de recursos petrolíferos foi feita em 1955 e a produção subiu nos anos seguintes, especialmente a partir de 1969. Em 1973, a produção era já da ordem de 144 mil barris por dia e, na sequência dos aumentos de preço nesse ano, o petróleo passou à frente do café, tornando-se a matéria-prima de exportação mais importante, responsável por mais de 30% das receitas totais de exportação.

Após a independência, a economia angolana funcionou ao abrigo dos princípios marxistas e de um sistema de planeamento centralizado.

Uma das alterações mais importantes no sistema foi a implementação de preços da economia, quando o governo introduziu o controlo de preços para um grande número de bens e serviços. No período de grande centralização, praticamente todos os preços de bens e serviços no mercado oficial eram controlados pelo Governo. A política de preços estava a cargo da Direção Nacional de Preços, atualmente Direção Nacional de Preços e Concorrência.

A transição para uma economia de mercado foi iniciada em meados dos anos 80, quando o governo adotou um ambicioso programa de Reestruturação Económica e Financeira, conhecido por SEF (*Programa de Saneamento Económico e Financeiro*).

As reformas implementadas visavam abandonar o sistema de preços administrados centralmente, reduzindo gradualmente a importância do Estado na economia, e pretendia um papel mais importante do sector privado na economia. No entanto, apenas foram aprovados um conjunto de leis que conformaram o novo quadro jurídico, o que serviu para manifestar a mudança de opção político-económica do país.

Em 1989-90, com um novo programa governamental voltou-se a falar de reformas económicas com o Plano de Recuperação Económica (PRE), que igualmente não alcançou os resultados esperados. O PAG – Programa de Ação do Governo veio a substituir o PRE, mas teve uma implementação de curto prazo vigorando até somente o final de 1990, cujos objetivos propostos também não foram concretizados. Este programa manifestava a necessidade de atualizar a classificação das receitas e das despesas, e esteve na base das novas classificações que foram apresentadas em 1992 nas regras para a elaboração do orçamento, e que mais tarde, em 1997, foram consagradas na lei do enquadramento orçamental.

Após as eleições de 1992, foi preparado um novo programa, o Programa de Estabilização Económica, que visava essencialmente corrigir distorções no mercado cambial, melhorar os índices de execução orçamental, criar fontes alternativas de financiamento ao défice fiscal.

Em 1994 deu-se início a um novo programa, o PES – Programa Económico e Social, que procurou seguir algumas medidas do SEF, e pretendia a liberalização económica, desregulação dos mercados, a melhoria da estruturação do sistema bancário, a adoção de medidas no domínio da educação, saúde e segurança social. Como os outros programas do Governo também teve uma duração breve sem resultados.

Este programa, o PES, retornou em 1995, e neste ano foi aprovado para o biénio 1995-96, retomando os fundamentos e os objetivos do programa de 1994, uma vez que não foi posto em prática, admitindo o insucesso do mesmo, na qual o novo programa sugeria corrigir.



## **A transição para a economia de mercado, foi pautada por inconsistências na concretização de políticas adotadas, o que levou a resultados pouco satisfatórios**

Em 1998 foi aprovado o Programa de Estabilização e de Recuperação Económica de Médio Prazo (PERE), para vigorar de 1998 a 2000. Neste programa foram considerados aspetos essenciais como a estabilização macroeconómica, a recuperação da produção e o crescimento económico.

Em 2000 foi aprovado o Programa de Política Económica e Social, que no domínio orçamental apresentava as seguintes orientações; adoção de medidas para aprimorar a Administração fiscal e aduaneira, por formas a reduzir a evasão fiscal, estabelecimento de medidas para assegurar a disciplina e o cumprimento das normas sobre a gestão financeira e orçamental, eliminação das atribuições dos subsídios ao preço dos combustíveis, com exceção das subvenções aplicáveis ao uso de combustíveis nas atividades agrícola, pesqueira e industrial, atualização dos preços e tarifas de água, eletricidade, entre outros.

A transição para a economia de mercado, foi pautada por inconsistências na concretização de políticas adotadas, o que levou a resultados pouco satisfatórios e sem sucesso quanto aos objetivos preconizados.

Desta data até 2012, foi-se assistindo a um conjunto de programas, cuja implementação das medidas traçadas ficou pelo caminho, continuando a economia angolana a depender fortemente das receitas da exploração do petróleo.

## A Reforma das Finanças Públicas

### Programa de Modernização das Finanças Públicas

Em 2002, o Governo deu início a implementação de um ambicioso programa, denominado Programa de Modernização das Finanças Públicas (PMFP), que contou com o apoio do Banco Mundial através do crédito de Assistência Técnica à Gestão Económica. O programa apresentou três componentes:

- › Uma componente de Gestão das Finanças Públicas que visava reforçar o sistema de finanças públicas, nomeadamente, os sistemas de orçamentação, financeiro, património, contabilidade e de controlo interno, fixação de preços ao público e mercados de seguros;
- › Uma componente de Tecnologia de Informação;
- › Uma componente de Formação e Criação de Capacidade.

O objetivo global deste programa foi de melhorar a capacidade institucional no seio do Ministério das Finanças. No decurso da sua implementação, o PMFP identificou um conjunto de deficiências do sistema de finanças públicas de Angola, a maior parte dessas debilidades foram identificadas nas áreas seguintes:

- › Nos mecanismos e procedimentos para orçamentação, gestão, uso e registo dos recursos financeiros do Estado;
- › Na integração adequada do PIP (Programa de Investimentos Públicos) nos processos regulares de preparação e execução do orçamento;
- › Nos mecanismos e procedimentos para o registo e fiscalização da dívida pública, doações dosadores e fundos de compensação;
- › Nos mecanismos e procedimentos de registo e fiscalização de ativos patrimoniais do Estado;
- › Nos mecanismos e instrumentos para monitorizar e avaliar as empresas públicas;
- › Nos mecanismos e procedimentos relativos ao controlo interno;
- › Nos procedimentos em vigor da Administração das Alfândegas.

A relação entre a Sonangol, a Companhia Nacional de Petróleo e o Ministério das Finanças foi identificada como o principal problema. A existência de dois processos paralelos de despesas constituiu um aspeto distinto do sistema de gestão das finanças públicas em Angola. O sistema “convencional” era coordenado pela Direção Nacional de Tesouro, enquanto o “não convencional” executado fora do orçamento, estava centrada na

Sonangol, que efetuava uma vasta gama de atividades ou tarefas em representação do Estado.

Os mecanismos “não convencionais” surgiram, em parte, como resultado da economia de guerra, onde uma grande parte das transações extraorçamentais estavam relacionadas com a aquisição de material militar.

O Governo deu início ao processo de fortalecimento da capacidade do Ministério das Finanças para controlar as despesas e circunscrever as operações da Sonangol em representação do Tesouro, que, passaram a ser registadas no orçamento com um atraso que podia chegar até aos 90 dias. Não obstante terem sido feitas vários esforços para instalação de um terminal SIGFE na Sonangol para o registo das referidas operações em tempo real, o mesmo não se concretizou.

Durante a execução do programa, foi determinado que o processo de transição, só seria exequível se os mecanismos de execução “não convencionais”, fossem eliminadas gradualmente, focando a Sonangol nas suas funções de concessionária e de operadora petrolífera.

Nestas circunstâncias, o principal desafio com que se apresentou o PMFP, foi de que, na segunda fase da estratégia proposta, a execução das reformas necessárias poderia encontrar uma grande resistência política por parte de áreas muito influentes em Angola. O processo de remoção dos mecanismos “não convencionais” ao longo de um determinado período terá que vencer poderosos interesses enraizados e estabelecidos.

Ao se concretizar com sucesso o PMFP, permitirá o estabelecimento de uma hierarquia institucional apropriada, segundo a qual o Ministério das Finanças vem restaurar o seu papel indiscutível de principal instituição de gestão das finanças públicas em Angola.

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

O Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE), está oficialmente em vigor desde 1999 (Decreto 13/99). O modelo foi adotado em 1992 e foi desenvolvido ao abrigo de um projeto de assistência técnica executado conjuntamente pelo Governo, FMI e PNUD. Originalmente, o sistema baseava-se em três módulos: orçamento, tesouro e contabilidade.

A criação deste sistema teve como fundamento, a necessidade de se definir a finalidade e as competências do Sistema Contabilístico do Estado, de se organizar e disciplinar as suas atividades, por formas a melhor facilitar a análise e a interpretação dos resultados económicos e financeiros da gestão dos recursos públicos e permitir uma oportuna e fiável tomada de decisão.

O processo de reformas implementado, levado a cabo pelo Governo no âmbito do PMFP, em 2002, onde se insere a implementação do Sistema

Contabilístico do Estado, identificou as áreas principais para reformas adicionais, com destaque para a atualização do SIGFE.

Em função do diagnóstico apresentado, o processo de reforma contemplou os seguintes objetivos:

- › Implantar a Contabilidade Patrimonial;
- › Adotar o método contabilístico de partidas dobradas;
- › Integrar e controlar a execução orçamental, financeira e patrimonial;
- › Estabelecer formalmente o registo do estágio da liquidação da despesa;
- › Agilizar a programação financeira;
- › Padronizar métodos e rotinas de trabalho;
- › Interligar todo território nacional e as unidades no exterior;
- › Possibilitar a operação do sistema em tempo real.

Com a necessidade de criar um plano de contas que assegurasse a utilização do método de partidas dobradas na escrituração das operações orçamentais, financeiras e patrimoniais do Estado, bem como o estabelecimento de normas de contabilidade aplicáveis aos órgãos e entidades da administração pública, no âmbito do programa foram preparados dois novos documentos, um manual de contabilidade pública e um plano de contas, que foram implementados no princípio de 2004 e que facilitaram a introdução de um sistema de contabilidade de partidas dobradas, marcando a transição para este método. A implementação do Plano de Contas do estado (PCE) decorreu da adoção de processos modernos de planificação contabilística.

Esse Sistema Integrado possibilitou os seguintes progressos:

- › Melhor controlo da execução orçamental, financeira e patrimonial;
- › Registo do estágio de verificação da execução orçamental;
- › Adoção de um sistema de contabilidade de partidas dobradas;
- › Uso da contabilidade pública como uma fonte de informação fiável e pontual;
- › Ligação entre todas as unidades orçamentais no território nacional;
- › Aumento do controlo sobre a dívida externa e interna.

### **Situação Atual – A Influência do Ciclo Negativo do Preço Do Petróleo na economia angolana**

Após as eleições de 2012, o Governo apresentou um quadro orçamental de médio prazo integrado com o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 (PND 2013-2017), que pretende entre outras a Promoção e Diversificação da

**As crises financeiras e económicas mundiais revelaram que a dependência da economia, sobretudo da produção de petróleo, torna o país vulnerável às flutuações dos preços dos produtos de base. Atualmente, a política do Governo tem tomado algumas iniciativas tendentes a alterar este quadro de referência desfavorável, mas sem o sucesso esperado e desejado**

Estrutura Económica Nacional. De facto, é o primeiro plano de médio prazo elaborado no quadro da nova Constituição do País e após a aprovação da Lei de Bases Gerais do Sistema Nacional de Planeamento.

O PND 2013-2017 abrange também um período de grande importância para o futuro do País. Situa-se no meio-percurso da Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo “Angola 2025”.

Para a sua realização, foram definidos 3 Programas de Ação Fundamentais e 23 medidas de política que contribuirão para a “diversificação e desenvolvimento de atividades económicas geradoras de rendimento e de emprego, permitindo fixar as populações nas suas zonas de origem e aproveitar recursos endógenos transformando-os em fatores de competitividade.”

Refira-se, no entanto, que o governo depois da independência passou a estar diretamente envolvido na exploração de petróleo, quando foi criada em

1976 a Sonangol, a Companhia Nacional de Petróleo, com a missão, em representação do governo, de gerir a indústria petrolífera.

Angola é, atualmente, um reconhecido produtor de petróleo, com uma vasta experiência na exploração petrolífera, com uma grande produção e um significativo potencial petrolífero remanescente.

As crises financeiras e económicas mundiais revelaram que a dependência da economia, sobretudo da produção de petróleo, torna o País vulnerável às flutuações dos preços dos produtos de base. Atualmente, a política do Governo tem tomado algumas iniciativas tendentes a alterar este quadro de referência desfavorável, mas sem o sucesso esperado e desejado.

A 15 de março de 2015 foram aprovadas um conjunto de Medidas para fazer face à atual situação económica de Angola, considerando a redução do preço do petróleo no mercado internacional e a necessidade de não comprometer os objetivos preconizados no Plano Nacional de Desenvolvimento (2013-2017).

Entretanto, os documentos oficiais não apresentam indicadores económicos que comprovem os resultados do processo, apesar de, por várias vezes, o Governo ter afirmado que existem evidências empíricas do seu andamento, exemplificando com a abertura de novas unidades industriais, agrícolas e de serviços diversos pelo país fora.

O Relatório de Balanço das Atividades do Governo 2013-2017 (uma antecipação, por razões eleitorais, do balanço final do Plano Nacional de Desenvolvimento) pontualiza o que nesse período foi feito quanto à diversificação da economia, embora seja completamente omissa quanto a indicadores estatísticos ilustrativos da situação, desta forma, a falta de dados sólidos limita a capacidade do Governo para avaliar a eficácia dos projetos implementados.

Angola viveu dois períodos distintos de crescimento económico:

1. **Período 2002-2008:** a taxa média anual de variação do volume de riqueza criada em cada ano económico foi de 10,1%;
2. **Enquanto no período 2009-2016:** fase de desaceleração da economia, registou uma taxa média anual de 3,1%, influenciada pela crise internacional de 2008-2009, uma redução de 7 pontos percentuais.

Depois da crise internacional 2008-2009, os preços do petróleo voltaram a aumentar no mercado internacional e a taxa de crescimento do PIB angolano atingiu os 4,6% em 2010. Contudo esta recuperação não se manteve em 2011, baixando para 1,6%. Nos anos seguintes, com a subida contínua do preço do petróleo, permitiu crescimentos do PIB na ordem dos 5,2% em 2012, 6,8% em 2013 e 4,7% em 2014.

No entanto, os sinais da crise em meados de 2014 já anunciavam o seu surgimento, quando no segundo semestre registou-se uma das maiores quedas no

preço do petróleo, em torno de 45%. Esta alteração violenta dos preços, afetou negativamente a economia angolana, passando o PIB a apresentar, uma redução no seu crescimento, em torno de 2,8% em 2015 e 1,1% em 2016.

O Governo em janeiro de 2016 elaborou as linhas mestras para a definição de uma estratégia para a saída da crise derivada da queda do preço do petróleo no mercado internacional, do qual se pretende “elevar as receitas em divisas do país e diminuir, por conseguinte, a grande dependência do país dos recursos do petróleo”, promovendo assim as exportações não petrolíferas.

As exportações do setor não petrolífero, considerando o seu peso nas exportações totais (4%), não constituem ainda, nem a curto, nem mesmo a médio prazo alternativa às exportações petrolíferas, tendo em conta os problemas estruturais que o país apresenta e as dificuldades que os produtores nacionais enfrentam a todos os níveis.

O Programa Executivo para a Reforma Tributária (PERT), criado pelo Decreto Presidencial 155/10, de 28 de julho, foi concebido e tem sido executado como o instrumento financeiro do Estado por excelência para a desejada diversificação fiscal, não obstante, os constantes atrasos na sua implementação integral. No âmbito do PERT, foi criada pelo Decreto Presidencial n.º 324/14, de 15 de dezembro, a Administração Geral Tributária, (à semelhança da Autoridade Tributária e Aduaneira em Portugal), competindo a esta entidade, propor a política tributária do Estado, assim como promover os programas e medidas de política tributária, relativas à organização, gestão e otimização do sistema tributário.

Apesar disso, já permitiu dar passos importantes no sentido de ultrapassar os constrangimentos existentes, otimizando e modernizando o sistema, o aparelho institucional, bem como o quadro legal na área da tributação, para transformar a fiscalidade num instrumento basilar e eficaz de desenvolvimento económico-social e de equidade na redistribuição do rendimento nacional.

No domínio da Reforma Tributária e das Finanças Públicas, o Governo definiu como objetivos específicos a serem atingidos os seguintes:

- a) “Diversificar as fontes de receita e aumentar a estabilidade financeira nacional, através da implementação de medidas que aumentem a receita tributária não petrolífera e garantam um efetivo combate à evasão e fraude fiscais;
- b) Garantir a estruturação do sistema de gestão das finanças públicas, fazendo acompanhar a desconcentração e descentralização da administração pela desconcentração e descentralização financeira, nomeadamente revendo as competências da Administração Tributária, a nível central e local”.

Quanto ao investimento público, a opção estratégica do Governo, depois de 2014, tem sido de manter as suas despesas de investimento, procurando criar condições de infraestruturas que viabilizem mais crescimento económico. Para manter os níveis mínimos de incentivo à atividade privada, o endividamento tem sido a fonte de recurso ao investimento.

A significativa redução do peso das aquisições de bens e serviços manifesta claramente uma deterioração das condições de funcionamento da estrutura do Estado e da prestação de serviços coletivos aos cidadãos e às empresas. Entre 2013 e 2016, a quebra deste tipo de despesas foi de 31%.

Os últimos dois anos (2015 e 2016) têm-se apresentado muito difíceis para as Finanças de Angola, do ponto de vista do Governo, só com o aumento da dívida pública (interna e externa) tem sido possível realizar determinadas despesas, tendo em conta a insuficiência de recursos financeiros próprios obtidas por via dos impostos.

As perspetivas futuras de Angola continuam a depender em termos financeiras, em grande medida, do preço do petróleo no mercado internacional. O ano de 2016 fechou com um preço médio de USD 41,85 o barril. A diversificação económica demora tempo a ocorrer e, no entanto, não depende somente da capacidade de crescimento e de transformação da economia, mas sobretudo, de boas políticas, transparência e boa governação.

## **Conclusão**

Neste trabalho destaca-se o papel e a importância do orçamento na Administração Financeira do Estado, as respetivas normas, as técnicas de elaboração, procedimentos e órgãos que participam na sua elaboração. A importância do Orçamento do Estado no âmbito das políticas públicas levadas a cabo pelos Órgãos da Administração Pública, não pode deixar de estar consagrado nas leis de um Estado soberano.

A gestão dos recursos públicos, obriga a que se recorra a programação da afetação desses recursos, como derivam da lei, estão adstritas ao campo da legalidade, de modo que a Administração Pública não desfrute de liberdade para implementar.

O Orçamento do Estado, entendido como um plano financeiro com carácter político, é um instrumento que espelha a determinação de prioridades na afetação de bens e serviços públicos. O orçamento na sua aceitação, cumpre uma função económica e uma função social, voltadas para crescimento e desenvolvimento económico. Contudo, para que esta perspetiva se materialize no orçamento angolano, deve cumprir com os ideais de programação, com vista a garantir o uso racional dos recursos públicos.



**As reformas implementadas no âmbito dos programas de modernização das finanças públicas produziram efeitos positivos na economia angolana. Contudo, as reformas económicas de mercado, das quais a diversificação da economia era a mais relevante, não foram executados ou foram implementadas a ritmo lento e com poucos resultados**

De forma sucinta abordou-se os vários períodos e a respetiva evolução das Finanças públicas em Angola, passando de um sistema de planeamento centralizado perante a ineficácia de resultados dos anos de socialismo, à uma economia de mercado, retratando os vários programas implementados pelo Governo.

As reformas implementadas no âmbito dos programas de modernização das finanças públicas produziram efeitos positivos na economia angolana. Contudo, as reformas económicas de mercado, das quais *a diversificação da economia era a mais relevante, não foram executados ou foram implementadas a ritmo lento e com poucos resultados*, numa expectativa, do ponto de vista do Governo, de que o preço do petróleo manter-se-ia eternamente alto. Esta visão, de dependência de Angola às receitas provenientes do sector petrolífero, produziu diversos desajustes macroeconómicos, atualmente agravados com o atual preço do petróleo em torno de 50,00 USD o barril. Como consequência, foram adotadas um conjunto de medidas de reformas estruturais para saída da crise.

## Bibliografia

- NUNES, Elisa Rangel – *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 6.<sup>a</sup> edição, 2015.
- ALVES DA ROCHA; Vera Dalves; Albertina Delgado – *Finanças Públicas*, 4.<sup>a</sup> edição, 2013.
- P. PEREIRA; A. Afonso; M. Arcanjo; J. Santos – *Economia e Finanças Públicas*, 3.<sup>a</sup> edição, 2012.
- LUIZ, WANDER – *A Contabilidade Pública em Angola. Uma Visão Geral no Âmbito das Finanças Públicas*, 2016.
- FRANCO, António de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I.
- MACEDO, Adalberto José Barbosa – *Ilícitos Financeiros*, 2000.
- Banco Mundial (2007). Relatório n.º 39710-AO. *Revisão das Despesas Públicas. Vol. 1: Sumário das Políticas*.
- Banco Mundial (2006). Relatório n.º 35362-AO. Angola Memorando Económico do País. *Petróleo, Crescimento Alargado e Equidade*.
- Banco Mundial (2005). Relatório n.º 29036-AN. *Revisão da Gestão das Despesas Públicas e Responsabilização Financeira*.
- Universidade católica de Angola – CEIC (2016). *Relatório Económico de Angola 2016*.
- República de Angola (2012). Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017.

## Legislação consultada:

- Constituição de Angola (2010).
- Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado – Lei 9/97, de 17 de Outubro e Lei 15/10, de 14 de Julho.
- Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 5/96 de 12 de abril e Lei n.º 13/10, de 9 de Julho.
- Lei Sobre a Orgânica do Funcionamento e do Processo Legislativo da Assembleia Nacional – Lei n.º 5/10, de 6 de Abril; Lei n.º 13/12, de 2 de Maio.
- Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças – Decreto Lei n.º 4/98, de 30 de janeiro e Decreto Presidencial n.º 93/10, de 7 de Junho.

# A Responsabilidade Financeira em Angola

**CRISTO ANTÓNIO**

## **Introdução**

O presente texto tem como objetivo demonstrar que os poderes jurisdicionais do Tribunal de Contas, na efetivação de responsabilidades financeiras, têm uma incidência subjetiva, negando os argumentos dos que afirmam que o Tribunal de Contas só pode julgar a conta e não os responsáveis. Demonstramos igualmente a autonomia da responsabilidade financeira, refutando os argumentos dos que entendem que a responsabilidade financeira deve ser prosseguida em sede da responsabilidade civil e disciplinar.

Considerando que quer a atividade de controlo, quer a atividade jurisdicional, que se efetivam através dos processos de responsabilidade financeira, se enquadram dentro das competências dos organismos superiores de controlo financeiro, sobre tudo dos Tribunais de Contas. Neste sentido, abordamos também dentro das matérias prévias, das Instituições de Controlo, sua génese e os diversos modelos de instituições, enquadrando, assim, o Tribunal no universo dos organismos de controlo.

## **A Função Fiscalizadora como Pressuposto Técnico para a Existência da Responsabilidade Financeira**

A compreensão da matéria sobre responsabilidade financeira passa primeiro pela análise da atividade de controlo exercido pelas Instituições supremas de controlo externo. Neste sentido, iremos apresentar a atividade de controlo, do qual resulta imanente a responsabilidade financeira, nas várias vertentes.

A Constituição define o Tribunal como o Órgão Supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição. Nesta definição legal depreendem-se, de imediato, duas funções distintas do Tribunal, a de fiscalização e controlo. Função eminentemente

técnica, a função jurisdicional, de julgamento de contas e, conseqüentemente, de efetivação de responsabilidades financeiras, aos responsáveis pela gestão financeira de fundos públicos relativos a uma conta concretamente concebida.

O Tribunal tem igualmente uma função consultiva e opinativa, materializada na emissão do parecer sobre a conta geral do estado em particular, e no geral, nas ações de acompanhamento da execução orçamental. São estas as ações que, segundo determinados critérios de classificação, que integrariam o âmbito do controlo do tribunal, distinto dos poderes de fiscalização.

Não nos parece, assim, que a atividade opinativa e consultiva constitua uma terceira função, porquanto deverá integrar a função de controlo e fiscalização conjuntamente considerados. Realçamos "conjuntamente" porque, segundo determinados critérios, que a que não nos parece oportuno aludir, é possível distinguir os poderes de controlo do Tribunal dos poderes de fiscalização. Estariam abrangidos no primeiro conjunto os processos de visto, auditorias e inquéritos, e, no segundo, as ações de fiscalização da execução do orçamento geral do Estado em que, em virtude das quais é emitido o parecer do Tribunal sobre a conta geral do Estado. A nossa lei parece considerar como sinónimos estes termos.

Independentemente de assumirmos que controlo e fiscalização são sinónimos, a distinção que consideramos importante fazer é a que nos leva a enquadrar, nos termos da Lei, as funções do Tribunal em duas categorias distintas: a função jurisdicional, a função técnica de fiscalização e controlo, com autonomia e independência próprias.

Não obstante a autonomia e independência das duas funções, a função de fiscalização e controlo serve de base para o exercício da função jurisdicional. É na sua vertente técnica, de pressuposto para a efetivação de responsabilidades financeiras, através dos competentes processos jurisdicionais, que iremos ver a função de fiscalização e controlo. Como sabemos, a maioria dos processos de responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória, resultam de ações de controlo e fiscalização, normalmente, auditorias, inquéritos, verificação dos relatórios de prestação de contas, inquéritos, averiguações e processos de visto. Além dos mecanismos de controlo e fiscalização, os processos jurisdicionais de responsabilidades financeiras podem também ter por base, no âmbito dos poderes de cooperação institucional, os relatórios dos distintos órgãos de controlo interno, como sendo, a Inspeção Geral da Administração do Estado, a Inspeção de Finanças, os Conselhos fiscais, e os vários gabinetes de inspeção dos ministérios e governos provinciais.

Neste sentido, dispõe o artigo 82.º da LOPTC que "Os processos jurisdicionais de responsabilidade financeira têm por base os relatórios de verificação de contas e de auditoria, os acórdãos que os apreciaram, de uma maneira geral, todas as decisões do Tribunal que considerem a existência de situações geradoras de responsabilidade financeira nos termos da presente.

Antes de avançarmos na descrição da função de controlo e fiscalização, importa apresentarmos de forma sumária as notas características da mesma função que é externa, permanente, prévio, sucessivo e de legalidade.

**Externo:**

Ao nível do controlo externo, estabelece o artigo 63.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho (Lei-quadro do Orçamento geral do Estado) que “a fiscalização orçamental, financeira e patrimonial da Administração do Estado e dos órgãos que dele dependem é exercida pela Assembleia nacional e pelo Tribunal de Contas”.

O controlo do Tribunal de Contas sobre as entidades e organismos sob sua jurisdição é externo, porque o Tribunal é um órgão independente e distinto dos organismos por si fiscalizados, ou seja, não existe uma dependência hierárquica entre os organismos fiscalizados e o Tribunal, que tem ainda a sua independência reforçada por estar enquadrada no poder judicial, distinto do poder Executivo em que perfilam a maioria dos organismos por si fiscalizados.

A Declaração de Lima, na secção 3, faz a distinção entre o controlo interno e 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<sup>1</sup> de controlo das finanças públicas são, pois, serviços de controlo externo”.

**Carácter permanente:**

A função de controlo e fiscalização do Tribunal de Contas é de carácter permanente, porque não tem limitação temporal. Embora o exercício efetivo de fiscalização e controlo sobre determinado organismo, possa concretizado em determinado ato ou contrato, objeto de visto ou de análise em auditoria, a atividade do Tribunal é permanente, porque refere-se aos poderes que assistem ao Tribunal sobre os organismos e entidades sob sua jurisdição. Pretendemos com isto significar que a atividade do Tribunal não é sazonal nem limitado a um momento específico.

**Preventivo e Sucessivo:**

A Lei n.º 13/10, de 9 de julho, prevê duas modalidades de fiscalização, a prévia e a sucessiva.

A fiscalização é prévia quando é efetivada antes que os atos e os contratos sujeitos produzam os seus efeitos materiais e financeiros, nos termos do n.º do artigo 8.º da mesma lei: “tem por finalidade verificar se os atos e os contratos estão conforme às leis e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental”.

O número 2 do mesmo artigo estabelece que: “a fiscalização prévia é exercida através do visto, da sua recusa ou da declaração de conformidade”.

A sua natureza jurídica consiste em ser uma condição de eficácia para efetiva produção de efeitos dos atos e contratos com incidência financeira dos órgãos e entidades sob jurisdição do Tribunal, que a priori, sendo atos definitivos e válidos, carecem de eficácia, portanto, não executórios.

A concessão ou recusa do visto resulta de um julgamento do Tribunal feito da apreciação dos atos e contratos e dos elementos instrutórios que os acompanham, o que afasta alguma ideia disseminada que entende o visto como uma simples chancela aposta sobre os atos ou contratos. O visto neste sentido, é apenas o reconhecimento do Tribunal da validade imanente aos próprios atos e contrato, é uma declaração de “*exequátur*”, baseado não no livre arbítrio do Tribunal, mas na verificação efetiva de certos pressupostos da exequibilidade do ato ou contrato; portanto, o Tribunal não confere as condições de validade ao ato ou contrato, reconhece-as e ordena que o ato ou contrato possa ser executado, como processo de apreciação em processo próprio, que não se circunscreve a simples aposição de “visado”.

#### **Fiscalização Sucessiva:**

A fiscalização sucessiva efetiva-se depois dos atos e contratos a ele sujeitos produzirem os seus efeitos. Em sede da sucessiva, o Tribunal julga as contas das entidades ou dos organismos sujeitos à sua jurisdição com o fim de apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como tratando-se de contratos, verificar ainda se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração. As ações da fiscalização sucessiva compreendem as auditorias, os inquéritos e a análise interna de contas.

#### **Legalidade:**

A fiscalização e controlo do Tribunal de Contas é eminentemente de legalidade, entendida como a conformidade dos atos e contratos às normas legais sobre a matéria. Decorre da Constituição e da lei que o Tribunal de Contas é o órgão supremo da fiscalização da legalidade das finanças públicas e do Julgamento das contas que a lei sujeite à sua jurisdição.

À análise da legalidade, leva-nos muitas vezes ao controlo da legitimidade, sob pena de não ser feita um verdadeiro controlo. Não obstante a similitude, a legitimidade distingue-se da legalidade. A legalidade diz respeito ao controlo da conformidade dos atos às prescrições normativas; diz respeito à obediência e ao respeito das normas legais estabelecidos no ordenamento jurídico sobre determinada matéria. A legitimidade ultrapassa a simples verificação das formalidades legais e dos requisitos dos atos de gestão,

envolvendo a dimensão axiológica que funda a sociedade, a moralidade do ato, fazendo apelo aos princípios extrajurídicos da boa administração.

Analisadas as suas características, voltamos à abordagem da natureza da função de fiscalização e controlo, na relação que estabelecemos, de pressuposto para a efetivação da responsabilidade financeira. A função fiscalizadora e de controlo do Tribunal de contas tem natureza técnica e tem por objetivo a produção de conclusões e recomendações sobre a gestão financeira e patrimonial das entidades e organismos sob fiscalização do Tribunal de Contas, servindo de suporte no para o exercício da função jurisdicional, em primeira instância, e para o auxílio do exercício da fiscalização política da Assembleia Nacional, sem descuidar a reputada importância para a própria entidade fiscalizada, sobretudo para o exercício dos poderes de controlo hierárquico de direção, tutela e superintendência da mesma entidade. Entretanto, no quadro da nossa matéria, a função de controlo e fiscalização será analisada essencialmente na sua relação com o próprio Tribunal, na sua função jurisdicional, em que aquela serve de pressuposto técnico.

Na função de controlo e fiscalização, o Tribunal examina a gestão dos organismos em termos de legalidade, regularidade, economia, eficiência e eficácia, sem a declaração ou determinação de responsabilidades. Na função jurisdicional, o Tribunal declara direitos, determina a responsabilidade individualizada em que incorrem aqueles que, com a sua conduta voluntária, produzem efeitos jurídicos, traduzidos na desafetação ou má gestão do erário público. Vemos assim, uma nítida separação das duas funções que têm um conteúdo próprio e distinto.

O Tribunal exerce a sua função jurisdicional de forma separada, da função técnica que é indagatória, quando o conhecimento dos factos que dão origem à responsabilidade financeira deriva de mecanismos de fiscalização e controlo. Neste caso, o Tribunal exerce uma função eminentemente jurisdicional declarando o direito, através de sentenças condenatórias ou absolutórias com força de caso julgado.

Para garantir a isenção, o número 3 do artigo 53.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, estabelece que “não podem intervir nos processos de efetivação de responsabilidade financeira os juízes que exerceram as funções de relator nos processos de fiscalização preventiva ou sucessiva em que foram reveladas aquelas irregularidades.”

Quando, ao contrário, o Tribunal de Contas exerce a sua função de controlo e fiscalização, que culmina com um relatório ou parecer, desempenha uma função técnica, ora de natureza consultiva, de auxílio instrumental à Assembleia Nacional, como no parecer sobre a Conta Geral do Estado, ora de natureza prévia para a efetivação de responsabilidades financeiras em processos jurisdicionais respetivos.

Como pressupostos técnicos de efetivação de responsabilidades financeiras, importa analisar a natureza jurídica dos relatórios de auditoria e de outros mecanismos de controlo e fiscalização, como sejam os inquéritos e os pareceres técnicos emitidos em matérias de contas para os organismos sujeitos à prestação de contas. Sem perdermos de vista a delimitação temática feita, que nos levaria a circunscrever a natureza jurídica dos relatórios quando destinados ao próprio Tribunal, importa realçar que a compreensão da natureza dos relatórios passa pela distinção dos seus destinatários.

Quando os relatórios são dirigidos à Assembleia Nacional, são, como temos vindo a afirmar, instrumentos técnicos de auxílio para a atividade de controlo deste órgão. A sua natureza é de serem uma opinião, ponto de vista do Tribunal sobre a matéria fiscalizada. Ainda que provindo de um órgão como o Tribunal, não deixam de enfermar da falta da força vinculante em relação ao órgão a que se dirigem. Diríamos nós que a força do parecer não depende do instrumento em que se corporiza, mas da força da verdade e da ciência esgrimida nos seus argumentos e da autoridade que o órgão goza sobre a matéria em que se pronuncia. Sendo possível em abstrato e em teoria, não nos parece que, na prática, a Assembleia Nacional pretira os argumentos técnicos do Tribunal e decida em sentido diferente daquele que for apontado pelo Tribunal de Contas.

Quando dirigidos ao próprio Tribunal, os relatórios, na perspectiva que muito nos interessa, são matérias de facto para a efetivação de responsabilidades financeiras. Embora provindos do próprio Tribunal, para o exercício da função jurisdicional, estes relatórios são pressupostos técnicos e matérias de facto porque não declaram direito nem obrigações da sociedade, nem tão pouco os criam, mas antes limitam-se a descrever a verificação de factos ou considerações quanto à gestão financeira pública de algum organismo ou entidade sob jurisdição do Tribunal.

O valor e a eficácia processual dos relatórios de fiscalização e controlo do Tribunal, não havendo disposição legal que os defina, parece-nos não serem documentos vinculantes para o exercício da função jurisdicional em processos respetivos, nem podem afetar a sentença que vir a ser proferida. De qualquer modo, por serem instrumentos do próprio Tribunal, na sua vertente de fiscalização, gozam de uma força especial.

Partindo do pressuposto que o objeto da função fiscalizadora não é determinar se existe ou não responsabilidade financeira, imputável a determinadas pessoas, âmbito próprio dos processos de efetivação de responsabilidades financeiras, é normal que, em sede jurisdicional e em vista da prova produzida, o juiz se afaste do conteúdo refletido no relatório de auditoria, entretanto, devendo ao que nos parece, fundamentar devidamente tal desvio.

Ao que tudo indica, o relatório de auditoria, aprovado pelo plenário da câmara, através de uma resolução, deve ser enquadrado, pelo seu conteúdo material, no relatório de peritos nos termos gerais de direito.



## **o Tribunal de Contas não é competente para julgar as pessoas, as competências deste órgão limitam-se ao julgamento das Contas**

Parece-nos que as características materiais do relatório de fiscalização, como elemento probatório, num processo de efetivação de responsabilidades não perdem o seu valor pelo facto de não serem qualificadas formalmente como documentos que gozam de força plena no âmbito da Lei Civil. Na linha de Luís Garcia-Alós, o Relatório de fiscalização do Tribunal de Contas poderá ser qualificado como um documento oficial, que tem como força probatória plena na fonte da sua elaboração, mas sem que exista nenhum impedimento legal para que o juiz, com a ponderação conjunta de todos os meios legais levados ao processo, possa entender que se desvirtua a presunção de veracidade de todos e cada uma das conclusões plasmadas no referido relatório.

Neste sentido, nada impede ao juiz, que avalia o relatório segundo a sua consciência, chegar a conclusões diferentes das que constam do relatório.

De tudo exposto, embora o relatório não goze de força probatória plena, deve ser considerado como um documento de relevância significativa na análise dos factos pelo juiz relator em processo de efetivação de responsabilidade financeira. Trata-se de um documento do próprio Tribunal, pelo que, mesmo que não exista esta vinculação, parece-nos que demarcar-se do seu conteúdo terá de merecer a devida fundamentação.

### **A Consagração da Imputação Subjetiva da Responsabilidade Financeira**

#### **A Colocação do Problema**

Com a finalidade de enfraquecer ou esvaziar os poderes do Tribunal de Contas em matérias de efetivação de responsabilidades financeiras, algumas correntes doutrinárias em Angola, defendem que o Tribunal de Contas não é competente para julgar as pessoas, as competências deste órgão limitam-se ao julgamento

das Contas. Com este entendimento, os autores negam qualquer imputação ou responsabilidade subjetiva das irregularidades financeiras verificadas na gestão de determinado órgão.

Na prática, o juízo do Tribunal deveria limitar-se em declarar que determinada conta esta em termos ou não, sem apurar a responsabilidade subjetiva do responsável da gestão. Além disso, entendem estes autores que a responsabilidade financeira pode ser prosseguida em outros processos, civil, criminal e disciplinar.

### Os Argumentos lógicos e a Consagração legal da Imputação Subjetiva da Responsabilidade Financeira

Estas teses pecam quer por razões lógicas como, fundamentalmente, por razões legais. Por lógica, a conta não pode ser dissociada do seu autor. A conta pertence a determinados organismos, entretanto, são os responsáveis da gestão, que corporizam a vontade dos organismos e entidades, que respondem pela gestão. Neste sentido, as irregularidades de gestão serão imputadas subjetivamente aos representantes dos respetivos organismos, os quais responderão, em sede do Tribunal de Contas, em processos de responsabilidade financeira.

Argumento bastante é a própria Lei, que sem dúvida consagra uma jurisdição financeira, com processos em que são demandados os responsáveis e não os organismos. Neste sentido, a Lei consagra claramente que “Os responsáveis dos serviços e dos organismos obrigados à prestação de contas respondem, pessoal e solidariamente, por reintegração dos fundos desviados da sua afetação legal ou cuja utilização tenha sido realizada irregularmente” (n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 13/10)

O formalismo processual previsto nos artigos 87.º a 99.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, não deixa margem de dúvidas que se trata de um processo dirigido a pessoas singulares. Os demandados deste processo não podem ser os Organismos ou Entidades e sim os responsáveis da gestão.

Neste sentido, concorrem todos os pressupostos acima apresentados para a efetivação da responsabilidade financeira. Aliás para que exista responsabilidade financeira, a doutrina e Lei consideram os seguintes requisitos:

- › A existência de uma ação ou omissão imputável a uma pessoa que tem a seu cargo a gestão de bens ou recursos públicos;
- › Que a mesma ação ou omissão diga tenha incidência na prestação de contas dos responsáveis dos organismos submetidos à prestação de contas;
- › Que a ação se traduza, quer do ponto de vista objetivo como formal, numa violação de uma norma orçamental e financeira aplicável ao setor público respetivo;

## **vozes autorizadas diferenciam a responsabilidade civil da responsabilidade financeira pelo facto de o património dizer respeito à comunidade política e não a uma pessoa singularmente considerada**

- › A aludida ação ou omissão deverá ter, desde o ponto de vista subjetivo, uma consequência, que a produção de um prejuízo nos recursos públicos;
- › A ação ou omissão produtora do dano ou prejuízo nos recursos públicos terá de predicar-se com um inequívoco elemento volitivo e está baseada numa conduta concreta que pode ser constitutiva tanto de dolo como de culpa;
- › O resultado da ação ou omissão – como acima referido – é a produção de um dano ou prejuízo nos recursos públicos. Importa referir que este prejuízo, por sua vez terá de preencher certos requisitos. Assim, o dano terá de ser efetivo, individualizável em relação a determinados recursos e fundos públicos e, finalmente, que o mesmo dano seja avaliável economicamente;
- › Finalmente, deve existir uma relação de causalidade entre a referida ação ou omissão e o dano efetivamente produzido.

Ou seja, só uma pessoa física comete uma irregularidade financeira. Quanto à autonomia da responsabilidade financeira, a resposta encontra-se na natureza jurídica da responsabilidade financeira.

A definição da natureza da responsabilidade financeira tem levantado vários entendimentos, devido às particularidades desta responsabilidade e à sua relação com outros ilícitos, que com ela se prestam à confusão. Neste sentido, alguns autores defendem que a responsabilidade financeira é uma subespécie de responsabilidade civil, outros entendem que é uma espécie de

responsabilidade Administrativa e, finalmente, os que defendem a tese com que perfilhamos, entendem que a responsabilidade financeira é uma responsabilidade autónoma, com características próprias, distintas das duas responsabilidades precedentes.

Neste sentido, vozes autorizadas diferenciam a responsabilidade civil da responsabilidade financeira pelo facto de o património dizer respeito à comunidade política e não a uma pessoa singularmente considerada. A questão levantada suscita bastante interesse na determinação do verdadeiro objeto da jurisdição financeira ou contábil, considerando estarmos diante de uma responsabilidade de tipo patrimonial e de carácter reparador, igualmente campos de eleição da responsabilidade civil. Para a responsabilidade financeira, restará o carácter objetivo da jurisdição contável. Além dos elementos objetivos, importa referir que na responsabilidade contábil concorrem um conjunto de elementos subjetivos, com vista a determinar a culpa, o dolo ou agrave negligência.

De tudo exposto, a responsabilidade financeira é uma espécie autónoma de responsabilidade, em função dos três elementos que a compõem: o dolo, o elemento subjetivo relativo ao setor público e aos seus agentes que, nos atos, podem dar lugar a uma infração financeira; o elemento objetivo, derivado dos fundos públicos supostamente prejudicados que, pelo facto, reclama a sua reintegração; e, finalmente, o elemento formal, formado por um conjunto de procedimentos próprios de determinado ordenamento jurídico com a definição clara das competências entre as várias espécies jurisdicionais.

A ideia de que a responsabilidade financeira é uma espécie autónoma de responsabilidade, pode ser encontrada nos artigos 52.º, 82.º e 83.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho. Portanto, com fundamentos na Lei, podemos afirmar que a responsabilidade financeira é distinta quer da responsabilidade civil, quer da responsabilidade administrativa.

Um argumento lógico ou de razão pode levar a considerar que se o legislador entendesse que a responsabilidade financeira era uma espécie de responsabilidade civil, não haveria razão para subtrai-la da jurisdição comum, aonde são pleiteadas as ações de indemnização por danos patrimoniais privados. Embora possamos admitir algumas similitudes, há elementos específicos que gravitam fora do âmbito do artigo 500 CC e que justificam a sua autonomia.

## **Conclusão**

A compreensão da responsabilidade financeira passa pela compreensão geral do quadro em que ela se efetiva, das Instituições Superiores de Controlo, de modo particular dos Tribunais de Contas.

**A responsabilidade financeira deve ser vista no quadro geral da missão do Tribunal: contribuir para a melhoria da gestão financeira pública. Neste sentido, a instituição garante que os gestores públicos, pelo efeito de prevenção geral das penas, adotem os procedimentos e práticas que concorrem para a boa gestão pública**

A responsabilidade financeira deve ser vista no quadro geral da missão do Tribunal: contribuir para a melhoria da gestão financeira pública. Neste sentido, a instituição garante que os gestores públicos, pelo efeito de prevenção geral das penas, adotem os procedimentos e práticas que concorrem para a boa gestão pública.

Entretanto, o Tribunal, na sua estratégia de atuação geral, poderá privilegiar as ações de formação, promovendo a consciência de prestação de contas, tendo em conta que, o País melhor prospera com a mudança de consciência do que com a imposição de sanções.

De qualquer modo, enquanto função instituída no âmbito dos poderes jurisdicionais do Tribunal, a responsabilidade financeira tem uma incidência subjetiva, ou seja, os poderes do Tribunal não se limitam ao julgamento da conta. Havendo irregularidades de gestão imputáveis a determinado responsável, este, nos termos da lei, responde pessoal e solidariamente pela reintegração dos fundos desafetados.

## Bibliografia

- ANTÓNIO, Julião, *Intervenções do Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas*, Where Angola Book Publisher, Luanda, 2013.
- AZAMBUJA, Darcy, *Teoria Geral do Estado*, 29.<sup>a</sup> Edição, São Paulo: Globo, 1992.
- BRONZE, Fernando José, *A Metodologia Entre a Semelhança e a Diferença*, Boletim Da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Stvdia ivridica* 3, 1994.
- CAETANO, Marcelo, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1999.
- CITADINI, António Roque, *O Controlo Externo da Administração Pública*, São Paulo, 1995.
- CONOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria Geral da Constituição*, 4.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina.
- COUTINHO, Homero, *O Tribunal de Contas no Exercício da sua Competência Constitucional e legal*, S. Paulo, 1992.
- DA COSTA, Paulo Nogueira, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança – Contributo para uma reflexão do controlo externo em Portugal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
- DAL PAZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira, *As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito*, Editora Forum, Belo Horizonte, 2010.
- DALARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 24.<sup>a</sup> Ed. S. Paulo, Saraiva, 2003.
- LIMA, Luiz Henrique, *Controle Externo*, Elsevier, 2013.
- CARCIA-ALÓS Luis Vacas, *La Responsabilidad Contable de Los Gestores Públicos Y de los Subvenciones en la Jurisprudencia*, Editorial Reus, S.A. Madrid 2009.
- MUZELLEC, Raymond, *Finances Publiques*, 15.<sup>a</sup> edição, Edition Dolloz, Paris 2009.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra editora, Coimbra, 2003.
- MONTESQUIEU, *O Espírito das Leis*, S. Paulo, Martins Fontes, 2000.
- NOGUEIRA, Ataliba, *Teoria Geral do Estado*.
- PAULUDO, Augustinho, *Administração Pública*, 3.<sup>a</sup> Edição, Elsevier, S. Paulo, 2013.
- PISCITELLI, Tathiane, *Direito Financeiro Esquematizado*, 3.<sup>a</sup> Edição revista e atualizada, Editora Métodos, S. Paulo, 2013.
- SILVA, Jorge Andrade da *Lei da Contratação Pública de Angola Comentada e anotada*, Almedina, Coimbra, 2011.
- TAVARES, José F. F., *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Livraria Almedina, Coimbra 2004.
- Tribunal de Contas, *Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas e Legislação Complementar*, Where Angola, Luanda, 2012.
- Tribunal de Contas, *Manual de Procedimentos de Auditoria de Financeira*.
- Autores Vários (Coordenação João Ricardo Catarino e José F. F. Tavares), *Finanças Públicas da União Europeia*, Almedina, Coimbra 2012.

# O Regime da Responsabilidade Financeira no Direito Angolano

**EDILSON EDUARDO**

## **Introdução**

A responsabilidade financeira como espécie de responsabilidade jurídica a par da responsabilidade penal, disciplinar, civil, política, administrativa, tem na sua base, a violação por parte dos gestores públicos das normas e princípios que orientam a gestão financeira pública, implicando prejuízos ao erário. Este tipo de responsabilidade, acarreta para os gestores públicos, consoante os casos, na obrigação repor aos cofres do Estado, uma determinada importância em dinheiro ou na aplicação de uma multa, podendo ser isolada ou cumulativamente.

Vale aqui realçar que, como afirma Emerso Cesar da Silva Gomes, a responsabilidade financeira é uma espécie de responsabilidade jurídica existente nos países que adotam o modelo de Tribunais de Contas com função jurisdicional, como é o caso de Angola desde a previsão deste Tribunal na então Lei Constitucional de 1992 e com a sua criação formal em 1996.

Trataremos de demonstrar num primeiro momento, o lugar que o legislador da LOPTC reserva à questão da responsabilidade financeira, relacionando-o com as inovações ou retrocessos, depois desta matéria já ter sido tratada pela primeira Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei n.º 5/95, de 12 de Abril).

Na LOPTC, estão espelhados as situações e os critérios de determinação da responsabilidade financeira, como sejam as situações descritas quer no artigo 29.º (situações referentes à responsabilidade financeira sancionatória), quer no artigo 31.º (situações referentes à responsabilidade financeira reintegratória).

Como em outras espécies de responsabilidades, estes elementos são de igual modo imprescindíveis à configuração da responsabilidade financeira,

isto é, para que haja imputação desta espécie de responsabilidade nas duas modalidades é fundamental que se verifiquem os elementos em causa.

O presente texto foca-se, principalmente, no desdobramento das normas constantes da LOPTC sobre o tema, procuraremos dentro de um quase vazio de bibliografia sobre a matéria, um subterfúgio a alguns autores internacionais bem como alguma jurisprudência sobretudo emanada pelo Tribunal de Contas de Portugal que aqui se apresenta com o ordenamento jurídico inspirador no setor da produção legislativa no nosso país.

## **A Responsabilidade Financeira na Lei Orgânica e no Processo do Tribunal de Contas**

A LOPTC regula a responsabilidade financeira no Capítulo VI com a epígrafe infrações, correspondentes às disposições normativas que vão desde os artigos 29.º a 33.º e retoma com o regime da sua efetivação nos artigos 82.º a 99.º.

Uma primeira apreciação sobre estas normas, refere-se às situações factuais passíveis de responsabilização financeira, descritos em função do tipo de sanção aplicável. Num primeiro caso a lei trata das situações/infrações suscetíveis de responsabilidade sancionatória, isto é, concretizáveis através da aplicação de uma multa.

Estas situações estão previstas no n.º 1 do artigo 29.º da LOPTC. Destas, podemos uni-las em três grupos principais em razão do interesse que o legislador quer proteger na determinação das mesmas.

O primeiro grupo refere-se às situações ligadas à proteção e/ou garantia da arrecadação de receitas para os cofres do Estado. Considerando que estas constituem o instrumento principal para a prossecução do interesse público tendo por base a realização de despesas, o legislador tem todo interesse de prever mecanismos sancionatórios contra os agentes públicos que deixem de efetivar a cobrança de tais receitas. Estas situações estão descritas na alínea *b)* e *d)* do artigo que vimos citados.

A par desta apreciação, urge considerar que as situações constantes das alíneas *b)* e *c)*, além de gerar para o infrator responsabilidade sancionatória, de igual modo e de forma cumulativa, gera responsabilidade reintegratória.

O segundo grupo refere-se àquelas situações tendentes a garantir a possibilidade do normal e bom funcionamento do Tribunal de Contas como órgão supremo de fiscalização das finanças públicas e do julgamento das contas públicas. É preciso garantir a eficácia dos atos e decisões desta importante instituição. Não pode o legislador limitar-se a estabelecer referências comportamentais contra os gestores públicos e entidades privadas, sem prever mecanismos sancionatórios com vista a inibi-los de certos desvios tendentes à violação das regras impostas. A exemplo, cita-se a descrição das alíneas *e)*, *f)*, *g)* e *h)* do mesmo artigo.



**Quando um individuo é chamado a exercer as funções de gestão de valores e dinheiros públicos, depara-se com um conjunto de condições, regras e princípios que deve observar, no sentido de direcionar a sua atividade única e exclusivamente à prossecução do interesse público**

Por outro lado, e num terceiro grupo, circunstâncias que por má-fé ou falha do agente público, este efetua um desconto de valores financeiros sem que entidade pública ou privada que sofra esse desconto esteja obrigada por lei. Nos casos, além da aplicação de uma multa contra o infrator, impende sobre ele a obrigação de repor os valores indevidamente descontado.

Esta medida visa proteger os interesses dos agentes públicos ou privados que entram em contacto com as entidades públicas.

Afastando-se desta apreciação, urge então, continuando a nossa abordagem, descrever e analisar as situações possíveis de responsabilização financeira reintegratória. Nos termos do n.º 1 do artigo 30.º da LOPTC, há responsabilidade financeira reintegratória nos casos de desvio de afetação de dinheiro ou valores públicos ou em caso da sua utilização irregular por parte dos gestores públicos.

Nos números seguintes, fixam-se o regime de efetivação, os agentes responsáveis e as regras de isenção.

Segundo Emerson Gomes (2009), a responsabilidade financeira reintegratória importa na obrigação de repor as quantias correspondentes ao dano

patrimonial causado ao erário em razão da violação de normas e princípios pertinentes à gestão de bens, dinheiros ou valores públicos.

Quando um indivíduo é chamado a exercer as funções de gestão de valores e dinheiros públicos, depara-se com um conjunto de condições, regras e princípios que deve observar, no sentido de direcionar a sua atividade única e exclusivamente à prossecução do interesse público.

Conta-se como exemplo a lei de enquadramento orçamental, a lei do orçamento, as normas de execução orçamental, as normas do procedimento e da atividade administrativa, a lei dos contratos públicos e todas aquelas normas que orientam o gestor público na tomada de decisões no âmbito da arrecadação de receitas e a realização de despesas.

Estas normas não teriam surtido os seus efeitos se o legislador angolano se limitasse a prever os comportamentos a serem observados sem que, no entanto, previsse sanções ou consequências a serem impostas aos gestores em caso de não se verificarem o cumprimento das mesmas.

Assim, quando uma determinada verba for desviada da sua afetação, ou seja, em vez de ser direcionada ao seu fim determinado, for utilizada à prossecução de outros interesses, o gestor será responsabilizado pela sua reintegração.

Este desvio de afetação pode ser analisado em dois sentidos: primeiro, há o desvio propriamente dito, isto é, aquele que se verifica quando em vez de o dinheiro ser utilizado para a construção de uma escola, fim determinado pela lei a ser prosseguido em função do interesse público, for utilizada para viagens privadas por parte dos gestores (prossecução de interesses privados). Segundo, quando o gestor obrigado a construir uma escola, utiliza as verbas para a construção de um hospital público, sem que houvesse autorização legal derivada de uma possível alteração orçamental.

Nos dois casos, verifica-se um desvio de afetação, ao qual o gestor deve ser obrigado a repor os valores desviados.

Uma outra situação, trata-se da utilização irregular de dinheiros ou valores públicos, ao qual, verificando-se em prejuízo do Estado, o gestor é obrigado à reposição dos valores que foram gastos para suportar os prejuízos que daí advieram. Enquadram-se no âmbito destas situações aquelas em que os gestores deixam de observar certas regras e procedimentos que facilitam e/ou possibilitam a prossecução de modo eficiente dos fins a que se propõem.

## **Elementos da Responsabilidade Financeira**

Os elementos da responsabilidade financeira são imprescindíveis na caracterização da mesma, são requisitos que determinam a existência e, consequentemente, a sua determinação.

A LOPTC, não descreve estes elementos, nem o poderia fazer, posto que esta análise é da doutrina em função da interpretação dos dispositivos normativos que descrevem cada espécie de responsabilidade.

Aqui não fugimos a regra, com base nas normas constantes na LOPTC, sobre a responsabilidade financeira, descreveremos os elementos (os mesmos em outras espécies de responsabilidades), da responsabilidade financeira, como sejam:

- a) *A ação/omissão;*
- b) *A ilicitude;*
- c) *A culpa;*
- d) *O dano;*
- e) *O nexo de causalidade entre o facto.*

### Ação/Omissão

Para a responsabilidade financeira, e não só, a conduta humana é qualquer comportamento praticado por uma pessoa, comportamento este que há de ser positivo ou negativo, consciente e voluntário e causador de dano ou prejuízo.

Outro importante conceito que nos é dado por Maria Helena Diniz:

*“Ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro (...), que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.”*

Para os termos que nos propomos abordar, interessa-nos a conduta dos agentes que no âmbito da gestão do erário, violem as regras de gestão financeira do Estado e causa prejuízos a este.

A exemplo, os diplomas referentes a gestão do pessoal da função pública (vide o Decreto-lei n.º 5/02, de 1 de fevereiro), sobre os procedimentos de contratação e execução dos contratos públicos (Lei n.º 9/16, de 16 de junho), as normas sobre elaboração e execução do Orçamento Geral do Estado (Lei n.º 15/10, de 14 de julho, e as leis que aprovam os orçamentos anuais, bem como as regras de execução do orçamento geral do Estados, que são aprovados anualmente), a normas sobre a obrigação de arrecadação de receitas (Código do Imposto Industrial, aprovado pela Lei n.º 19/14, de 22 de outubro, Código do Imposto Sobre o Rendimento do Trabalho aprovado pela Lei n.º 18/14, de 22 de outubro, etc).

Todos estes diplomas orientam a conduta dos gestores públicos. Estes por certos motivos podem enveredar as suas condutas em contradição com estas regras.

Estas podem ser por ação, em ocasiões em que a lei proíbe a prática de determinados atos (no caso de desvio de dinheiros ou valores públicos, n.º 1 do artigo 30.º, pelas situações previstas nas alíneas *c), d), h) e i) do n.º 1 do artigo 29.º*, ambos da LOPTC).

Haverá por outro lado condutas humanas de interesse para a responsabilidade financeira, que se concretizam por meio de omissão. Nas circunstâncias em que a Lei, exige a prática de determinados atos e o agente, não o concretiza. São exemplos de omissão que geram responsabilidade financeira: o alcance de dinheiro ou valores públicos. Afirmamos ser uma situação de omissão, aproveitando a noção de alcance dada pelo n.º 2 do artigo 59.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Portugal.

Precisamos esclarecer aqui que a distinção dentro do conceito de conduta humana, entre ação e omissão, é de interesse exclusivo da doutrina. Em termos práticos entendemos que não tem qualquer relevância jurídica prática. No momento da determinação da responsabilidade, interessa para o aplicador da lei, a intenção do gestor na ação ou omissão, as circunstâncias e o prejuízo, não somente se os prejuízos foram causados por ação ou omissão.

## A Illicitude

Tal como acontece em outras espécies de responsabilidade jurídicas, a ilicitude é o elemento essencial para a caracterização da responsabilidade financeira.

A ilicitude manifesta-se numa afronta à ordem jurídica na sua globalidade através de uma factualidade contrária ao direito ou numa ofensa material a determinados bens jurídicos, neste caso a transparência, concorrência e a boa gestão dos compromissos e da aplicação dos dinheiros públicos.

A determinação da ilicitude de um facto, traduz-se no processo de valoração entre a norma jurídica e a o comportamento do indivíduo, abstraindo-se das situações que excluem a ilicitude do facto. Consiste na operação do elemento objetivo da imputação. O agente público pratica um ato, este ato é contrário à lei, portanto, deve ser responsabilizado.

Costuma-se dizer que todo fato típico, contém um carácter indiciário da ilicitude. Isso significa que, constatada a tipicidade de uma conduta, passa a incidir sobre ela uma presunção de que seja ilícita, afinal de contas nos tipos de infrações, por exemplo a financeiras (vide artigos 29.º e ss da LOPTC), somente estão descritas condutas indesejáveis. E no caso por parte das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas.

## A Culpa

Nos termos do n.º 2 do artigo 30.º da LOPTC, implica responsabilidade financeira a violação, com **culpa grave**, das regras de gestão racional dos bens e dos fundos públicos.

Para que haja a imputação de responsabilidade ao agente é necessário não só a conduta (ação/omissão), a ilicitude mas também a culpa do agente. É necessário que ele tenha agido de forma voluntária, livre e consciente sobre as normas e as circunstâncias que envolvem a prática do ato. Só assim poderá ser possível censurá-lo pela infração cometida. Exigir-lhe que pela sua capacidade, domínio das normas, consciência das suas responsabilidades, devia ter agido no sentido de evitar danos ao erário.

O regime angolano da responsabilidade financeira, não obstante consagrar a culpa, como elemento subjetivo da imputação da responsabilidade ao modo como o faz o legislador português (*vide* n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC/Tuga), todavia, define o grau máximo da culpa como regra geral da responsabilização financeira. Querendo nos transmitir a ideia, desconhecendo as razões plausíveis, embora possamos cogitar, de que os gestores públicos que infrinjam as normas de gestão financeira pública só poderem ser responsabilizados em caso de culpa dolosa. A intenção consciente de causar dano ao erário.

Por outro lado, fixando como regra a culpa grave como critério de determinação e conseqüente imputação da responsabilidade, o legislador da LOPTC, estabelece outro grau de culpa (negligência), fazendo-o como critério para possibilitar ao Tribunal de relevar a responsabilidade em que o agente incorre.

Em nossa opinião, esta forma de apresentar e abordar a Culpa, fixando como regra o seu nível máximo, peca no sentido de que não importa as circunstâncias associadas à prática da infração, enquanto não houver culpa grave, não poderá o agente ser responsabilizado.

Todavia, esta ideia contraria a descrição dos critérios a que o julgador se serve para determinar a culpa, nos termos do n.º 2 do artigo 32.º da LOPTC. Esta norma determina:

*3. O Tribunal de Contas avalia o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso e tendo em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou dos membros dos Conselhos Administrativos, o volume dos valores ou dos fundos movimentados, assim como os meios humanos e materiais existentes no serviço.*

Ora, se nos termos do número 2 do artigo 30.º, implica responsabilidade financeira a violação com culpa grave, estabelecendo desde logo o grau máximo da culpa, que sentido faz na norma descrita acima, dizer que o grau de culpa é avaliado de harmonia com as circunstâncias do caso?

**Esta forma de apresentar e abordar a Culpa, fixando como regra o seu nível máximo, peca no sentido de que não importa as circunstâncias associadas à prática da infração, enquanto não haver culpa grave, não poderá o agente ser responsabilizado**

Ora para que isto seja possível, é preciso que se parta do grau mínimo da culpa (negligência), para que em função da índole das principais funções dos agentes ou membros dos Conselhos de Administração, o volume dos valores ou dos fundos movimentados, assim como os meios humanos e materiais existentes nos serviços, para se chegar ao grau máximo (culpa grave). Esta ideia está desde logo interligada com o princípio da presunção da inocência, no sentido de que não se pode considerar que de princípio quando existe uma infração partimos do pressuposto de que esta foi cometida com culpa grave e só depois acharmos que foi por negligência.

Portanto, em termos do Direito a constituir, propomos a alteração deste regime no sentido de se ajustar à índole das preocupações levantadas acima.

## O Dano

Também de importância imprescindível à abordagem da responsabilidade financeira, aliás, entendo como a mais importante uma vez que, toda a necessidade da criação de regras que orientam a conduta dos gestores público giram em torno da garantia da integridade dos fundos ou valores públicos evitando prejuízos a estes, é o *dano*, como elemento da responsabilidade financeira.

O instituto do ‘dano’ é nada mais que o resultado da ação, o prejuízo de uma pessoa, seja aquele perceptível no mundo concreto, na esfera íntima ou psicológica e até mesmo no âmbito físico, corporal do indivíduo lesado. O dano pode ser “material”, “moral” e “estético”.

Não obstante a doutrina e a jurisprudência distinguir vários tipos de danos, interessa-nos o dano material. Aquele que se reflete no mundo real, concreto, factível. Normalmente se relaciona a pecúnia, podendo também se tratar de algum outro tipo de restituição. É o dano que podemos constatar com certa ou até mesmo com total objetividade.

A LOPTC não descreve outra forma de dano ou forma de repará-lo senão através de valores monetários. Vide neste sentido as normas o n.º 1 do artigo 30.º e do n.º 2 do artigo 29.º.

A razão de ser desta consagração está relacionada com o facto de todas as normas aqui analisadas estarem direccionadas à gestão do erário, prevenindo danos ou quando se verificam, promover através dos meios legais a sua reposição. Aos gestores públicos são colocados a sua disposição, meia financeira com o objetivo de prosseguir o interesse público. Sucede, todavia, que por diversas razões, intencionadas ou não, os mesmos venham a causar o desaparecimento ou desvio dos mesmos valores ou deixam de cumprir normas orientadoras de condutas, causando danos aos cofres públicos o que torna necessários a responsabilização dos seus causadores, repondo os valores desviados ou gastos irregularmente ou culminando com aplicação de uma multa.

É de notar que sendo um elemento importante na estrutura da responsabilidade financeira, o legislador o descreve como critério de avaliação do grau de culpa. Determina a norma do n.º 3 do artigo 31.º da LOPTC o seguinte: *o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso e tendo em consideração (...) o volume dos valores ou dos fundos movimentados, (...)*. Vide no mesmo sentido a norma do n.º 3 do artigo 29.º da mesma Lei.

## O Nexó de Causalidade Entre o Facto e o Dano

Em regra, pode haver responsabilidade sem culpa, porém não pode haver responsabilidade sem nexó causal. A ação do agente público terá de ser suficientemente idónea para ser o principal fator causador do dano. O agente não pode ser responsabilizado se da avaliação da sua conduta não se encontrar uma correspondência com os efeitos provocados. A tradicional lógica da relação causa/efeito.

Sergio Cavalieri Filho (2012: 67) define nexó causal como “*elemento referencial entre a conduta e o resultado. É através dele que poderemos concluir quem*

*foi o causador do dano.*” O autor em referência ainda ressalta que o nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade.

Renata de Souza Maeda, na sua obra a *Pressupostos da responsabilidade civil: nexos causal*, acentua a complexidade na determinação deste pressuposto no momento da responsabilização do agente. A princípio, reconhece ela, parece um instituto simples, mas a realidade não corresponde a uma estrutura simples de uma conduta-causa que produz um dano-efeito.

Estas considerações gerais, aplicam-se *mutatis mutandis* à responsabilidade financeira.

Observando a disposição das normas sobre o regime da responsabilidade financeira e pela natureza das funções e competências do Tribunal de Contas, pode-se notar que a intenção do legislador não é mais, senão proteger a vítima do dano injusto, no caso o Estado.

Todos estes contornos da análise teórica e prática dos pressupostos da responsabilidade financeira, têm grande importância prática no momento da concretização e aplicação da Lei. Servindo-se destes conceitos, o julgador poderá ter uma análise mais profunda e pormenorizada no momento da imputação de um facto ao agente, concluindo por uma ideia mais chegada à realidade entre o seu comportamento e os ditames impostos pela lei.

Evita-se, por outro lado, alguma arbitrariedade movida por uma análise superficial e subjetiva dos acontecimentos o que não é favorável à certeza e segurança jurídica.

## **Dos Critérios da Determinação da Responsabilidade Financeira**

Nesta parte do texto analisaremos a determinação da responsabilidade financeira nos termos da LOPTC.

Diante do julgamento das situações referentes à responsabilidade financeira, o legislador da LOPTC, descreve alguns critérios ou fatores determinantes a que o julgador deve se submeter para chegar a conclusão da existência da responsabilidade em causa e culminar com a condenação ou na reposição dos valores desviados ou na aplicação de uma sanção, consoante se esteja diante da responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória.

Aquando da análise dos elementos da responsabilidade financeira, falamos da culpa, como elemento subjetivo de qualquer género de responsabilidade jurídica subjetiva a par da responsabilidade objetiva, aquela em que o agente assume determinados danos da sua conduta ou de outrem independentemente da culpa.

A responsabilidade jurídica que nos propomos analisar, assenta na culpa. É necessário chegar à conclusão que o agente público teria evitado a prática do



# O Tribunal de Contas de Angola desde a sua fundação passou por um período de consciencialização dos gestores públicos no sentido de saberem não só da sua existência, funções e importância

ato contrário à lei, considerando a sua plena consciência sobre os resultados da sua ação.

As normas do n.º 3 do artigo 29.º e n.º 3 do artigo 31.º, ambos da LOPTC, descrevem os critérios a que o julgador deverá submeter-se para chegar a conclusão quer da existência da culpa do agente, do seu grau, culminando com aplicação de uma sanção, condenando-o em multa ou na reposição dos valores desviados.

Os critérios em causa são: *a categoria funcional do infrator, a gravidade da falta cometida (volume dos valores ou dos fundos movimentados) bem como os meios humanos e materiais existentes no serviço.*

Estes critérios são avaliados de forma objetiva, considerando as provas produzidas no processo. Podendo ser documental, testemunhal ou qualquer outra permitida por lei que permita ao julgador chegar a uma conclusão inequívoca sobre a culpa do infrator.

## Conclusão

O Tribunal de Contas de Angola desde a sua fundação passou por um período de consciencialização dos gestores públicos no sentido de saberem não só da sua existência, funções e importância, considerando que Angola é uma República Democrática e de Direito, como também da importância de se

pautar por uma gestão financeira mais transparente em benefício dos contribuintes e do pleno desenvolvimento do nosso país.

Agora, afastando-se deste papel pedagógico, no sentido de, diante das falhas e irregularidades detetadas pelo Tribunal de Contas no âmbito das suas atividades através dos seus diversos instrumentos de fiscalização (auditoria, inquérito e o visto), limitar-se apenas pelas recomendações de mudanças de comportamento nas futuras ações, não extraindo daí quaisquer consequências, entendemos que chegou o momento de ser-se mais atuantes, no sentido não só de promover a reparação dos danos causados ao erário, como também de neutralizar os agentes de práticas futuras que possam pôr em causa a integridade dos meios financeiros públicos.

Assim, a abordagem do tema sobre o regime da responsabilidade financeira no direito angolano, seu conceito, elementos, a sua disposição normativa na Lei n.º 13/10, de 09 de julho (Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas), os critérios da sua determinação, teve como principal objetivo a sua abordagem considerando a escassez de abordagem do tema em causa.

Portanto, esperamos que este trabalho sirva não como elemento orientador na abordagem do tema acima, mas como o início de um desafio mais aprofundado sobre o olhar da responsabilidade financeira como um dos principais instrumentos da procura de uma gestão financeira mais transparente, não lesiva aos bens públicos. Antes pelo contrário, que seja aquela tendente a garantir o pleno desenvolvimento do nosso país e que os recursos detidos por ele sirvam para atender as necessidades de todos os angolanos.

## **Bibliografia**

- DINIZ, Maria Helena – Curso de Direito Civil Brasileiro – Teoria Geral das Obrigações.  
ZUMBANO, Víctor – Artigo publicado no portal JUSBRASIL.  
MAEDA, Renata de Sousa – Pressuposto da Responsabilidade Civil – Nexo Causal.  
Sentença n.º 9/2017, 3.ª Secção, Proc. n.º 3/JRF/2015 – Tribunal de Contas de Portugal, – Juiz Conselheiro, João António Pereira.  
CÉSAR, Emerson – Responsabilidade Financeira – Uma teoria sobre a Responsabilidade Financeira no Âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil – S. Paulo 2009.  
FILHO, Sérgio Cavalieri – Programa de Responsabilidade Civil” da Editora Atlas.

## **Legislação consultada**

- Lei n.º 13/10, de 09 de julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas – Angola.  
Lei n.º 5/95, de 12 de abril – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola (REVOGADA).

- Lei n.º 23/92, de 12 de abril – Lei de Revisão da Constituição de Angola de 1992 (REVOGADA);  
Constituição da República de Angola – 2010.
- Lei n.º 19/14, de 22 de outubro – Lei que Aprova o Código angolano do Imposto Industrial.
- Lei n.º 18/14, de 22 de outubro – Lei que Aprova o Código angolano do Imposto sobre os Rendimentos do Trabalho.
- Lei n.º 15/10, de 14 de julho (Lei angolana de Enquadramento Orçamental).
- Lei n.º 22/16, de 31 de dezembro – Aprova o Orçamento Geral do Estado angolano para o Exercício Económico de 2017.
- Decreto Presidencial n.º 1/17, de 03 de janeiro – Aprova as Normas de Execução do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2017.
- Decreto-lei n.º 16-A/95, de 15 de dezembro – Aprova as Normas do Procedimento e da Atividade Administrativa.
- Lei n.º 9/16, de 16 de junho – Lei Angolana dos Contratos Públicos.
- Lei n.º 3/10, de 29 de março – Lei Angolana do Património Público.



02

---

A Fiscalização  
das Contas Públicas  
pelo Tribunal  
de Contas

---

02



# A Atividade Contratual do Estado e a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas

**ABÍLIO DUNDA CHINENDELE**

## **Introdução**

O presente texto foca-se na necessidade da estruturação da fiscalização preventiva das despesas públicas inerentes com a outorga dos contratos públicos, como tal, irei demonstrar o peso que a contratação pública tem nas despesas públicas e a razão da submissão da contratação pública às regras do Direito Público.

Antes de mais é necessário compreender que a administração pública tem como principal objetivo a prossecução do interesse público, esta atividade manifesta-se através do poder regulamentar, do poder de decisão unilateral, do poder de execução coerciva, do contrato administrativo e do conjunto de poderes especiais de polícia.

A análise que pretendo realizar tem como foco o contrato administrativo ou público, isto é, o meio através do qual a administração pública prossegue o interesse público convocando a colaboração de outros entes jurídico públicos ou privados, mediante a manifestação de vontades bilaterais.

É ainda importante reter que a satisfação das necessidades coletivas do Estado necessita de receitas públicas, exercício este denominado de atividade financeira do Estado. As receitas referidas devem ser previstas assim como as despesas fixas no Orçamento Geral do Estado. Posteriormente, surge a necessidade de controlar a forma como as receitas públicas são despendidas pelos gestores públicas, o que se entende por Execução Orçamental. Para tal, existe um controlo interno que se desenvolve dentro da Administração pública e um controlo externo realizado pela Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas.

A Assembleia Nacional exerce o controlo político ao passo que o Tribunal de Contas exerce um controlo técnico jurídico-financeiro da execução orçamental, através dos instrumentos do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, da Fiscalização Preventiva e da Fiscalização Sucessiva.

## **A Atividade Contratual do Estado e Fiscalização Preventiva do Tribunal de Contas**

Por atividade contratual do Estado entende-se a atividade de Administração que assenta na atividade dos órgãos que não fazem parte da Administração Pública, designadamente, a Assembleia Nacional e os Tribunais, as representações de Angola no exterior.

O art.º 6.º da Lei n.º 9/16, de 16 de junho, que institui as funções materialmente administrativas, não aborda o caso dos indivíduos coletivos de natureza pública ou privada que atuem no exercício de funções materialmente administrativas, dando a entender que só estão sujeitas ao crivo da Lei dos Contratos Públicos as entidades descritas naquele preceito legal, no que a contratação pública diz respeito.

Porém, apresenta as definições de concessão de obras públicas e de serviços públicos, nestes casos o concessionário agirá incumbido de poderes de autoridade administrativa, não se aplicará, no caso de contratação de serviços e bens inerente a concessão, as regras da Lei n.º 9/16, de 16 de junho. Nas disposições relativas a execução dos contratos fala-se das pessoas coletivas públicas ou privada, que celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativas, entendidas estas pessoas como dono de obra, o que nos leva a crer que o legislador parece admitir a aplicação das regras da Lei dos Contratos Públicos a pessoas privadas que se encontrem no exercício de funções materialmente administrativa, vide a al. b) do n.º 3 do art.º 181.º.

Uma coisa é a observância das normas da Lei dos Contratos Públicos pelas entidades adjudicantes, outra, é a submissão dos contratos celebrados ao abrigo das normas consignadas na Lei dos Contratos Públicos à Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas, pois pode acontecer que um contrato celebrado à luz das disposições da Lei dos Contratos Públicos não esteja sujeito à Fiscalização Prévia do Tribunal.

*“Por que razão a entidade adjudicante remete o contrato acima à Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas?”*

Esta questão tem levantado acesos debates a nível dos técnicos no Tribunal de Contas. Uma corrente é apologista de que o Tribunal não deve apreciar



preventivamente este contrato, pois não se encontra dentro das suas competências em razão do valor fixada na Lei Orçamental, e mais, nos casos de decisão negativa ou desfavorável (recusa do visto) o ente público adjudicante pode executar material e financeiramente o contrato “desrespeitando a decisão do Tribunal com o fundamento na incompetência do Tribunal em razão do valor”.

No que tange ao surgimento do Tribunal de Contas, seguindo as lições constantes no manual intitulado “Intervenções do Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas”.

*“Na sequência das alterações no quadro político-constitucional do país, inicialmente pela Lei de Revisão n.º 12/91, de 6 de maio e de 16 de setembro, acabaria por ser consagrado nos artigos 125.º, n.º 3 da Lei Constitucional, entre os diversos tribunais com competência especializada, o Tribunal de Contas, como órgão a criar.*

*Deste modo, surgiu a Lei n.º 5/96, de 12 de abril, como instrumento funcional para assegurar com maior rigor e disciplina a gestão e controlo das finanças públicas”*

As Leis de Revisão Constitucional, designadamente as Leis n.ºs 12/91, de 6 de maio e de 16 de Setembro e a Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, não consagraram expressamente normas constitucionais relativas ao Tribunal de Contas.

A Constituição da República de Angola aprovada em 2010, foi o primeiro texto constitucional na história do Direito Constitucional angolano a consagrar expressamente o estatuto constitucional do Tribunal de Contas, vide o art.º 182.º.

Com a aprovação da Constituição da República de Angola de 2010, sentiu-se a necessidade de se adaptar vários diplomas legais, por motivo de inconstitucionalidade superveniente ou por uma questão de alinhamento com a nova realidade constitucional, neste sentido, o Tribunal de Contas não escapou, tendo sido aprovado, pelo Órgão legiferante por excelência a Lei n.º 13/10, 9 de julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, ao abrigo da reserva absoluta de competência legislativa prevista na al. h) do art.º 164.º da Constituição da República.

## **O Tribunal de Contas e o seu papel na Fiscalização Prévia**

Considerando que a questão da natureza jurídica do Tribunal de Contas e concomitantemente das decisões proferidas por este Órgão em sede de Fiscalização Preventiva nunca conheceu debates doutrinários no seio dos académicos angolanos e noutras paragens tem poucos afloramentos doutrinários recentes,

## O Tribunal de Contas ao apreciar um processo submetido para efeito de Fiscalização Preventiva, faz uma apreciação de mérito e substância

valendo apenas as discussões e posicionamentos antigos. Sumariamente, há duas posições antagónicas quanto a natureza do Tribunal de Contas e das decisões proferidas por este Órgão, *máxime*, em sede de Fiscalização Prévia:

Uma corrente que defende que o Tribunal de Contas não é um verdadeiro Órgão Jurisdicional, mas sim um Órgão Superior da Administração Pública e consequentemente as suas decisões proferidas, principalmente em sede Fiscalização Prévia, são administrativas.

A outra corrente que defende que o Tribunal de Contas é um verdadeiro Órgão Jurisdicional Especializado em matéria de controlo das finanças públicas, reconhecem que tem poderes administrativos e judicial, sendo certo que as decisões tomadas em sede de Fiscalização “*apriori*” são verdadeiras decisões judiciais e não atos administrativos.

A atual Constituição da República de Angola, no seu art.º 176.º define o Sistema jurisdicional, no n.º 1 do mesmo artigo descreve como Tribunais superiores o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar. No n.º 1 do art.º 182.º prescreve o seguinte: “*O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição*”.

O Tribunal de Contas ao apreciar um processo submetido para efeito de Fiscalização Preventiva, faz uma apreciação de mérito e substância, conhece o “mérito de causa” emite um juízo de valor, aplicando o Direito aos factos ou atos que constituem o processo, tendo como fito principal aferir a legalidade administrativa e financeira dos processos “contratos”, nos termos do n.º 1 do art.º 8.º da Lei n.º 13/10, 9 de julho. Após a verificação da conformidade do contrato com a lei e da existência da cabimentação orçamental,

aqui preferimos a expressão da existência de disponibilidade financeira, pois podemos ter recursos financeiros que não sejam atestados por uma nota, mas sim por um acordo de financiamento. A expressão cabimentação orçamental induz a ideia do documento formal denominado de “Nota de Cabimentação”, o Tribunal profere uma decisão judicial que se consubstancia na concessão ou na recusa do visto e não, como se diz leviana e erroneamente, visa ou recusa visto, como se a decisão fosse um ato meramente instrumental ou material.

O nosso argumento expandido supra, é reforçado e encontra respaldo legal na norma consignada no n.º 1 do art.º 66.º do diploma legal retro, que reza o seguinte: *“Os Juízes, quer em sessão diária, quer em plenária da 1.ª Câmara, podem decidir pela recusa ou pela concessão do visto.”*

Outra questão de particular realce em sede da Fiscalização Prévia são os instrumentos jurídicos sujeitos a Fiscalização Prévia, aqui, reputamos importante a incongruência do legislador ao submeter os instrumentos da dívida pública fundada e os contratos ou outro instrumento de que resulte o aumento da dívida pública das entidades sujeitas a sua jurisdição, vide a al. c) do n.º 3 do art.º 8.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, e surpreendentemente excluir à Fiscalização Prévia os contratos de financiamento externo do Estado, no âmbito dos projetos de investimentos públicos.

Os contratos ou acordos de financiamentos externos, normalmente têm um prazo de reembolso superior a um ano, tendo em conta os valores avultados que envolvem estes tipos de acordo, originando conseqüentemente dívida fundada para o Estado, pelo que se observa uma incongruência por parte do legislador. No que respeita ao entendimento do Tribunal de Contas, pensamos que não há uma posição unânime e clara uma vez que em algumas decisões aprecia-se estes instrumentos jurídicos sem se levantar previamente a questão da sua exclusão, levando a crer que os mesmos não estão excluídos do crivo da Fiscalização Prévia e noutras decisões o Tribunal aprecia, mas com a ressalva de que os mesmos estão excluídos do âmbito objetivo deste tipo de Fiscalização.

Outra questão que reputamos de suma importância e que merece a nossa visão, em sede de Fiscalização Prévia, tem que ver com o Visto Tácito. O seu regime jurídico está consagrado no art.º 67.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho.

Primeiro importa referir que, o Visto expresso no nosso ordenamento jurídico é uma verdadeira condição de eficácia, não há nenhuma produção de efeitos jurídicos, financeiros e materiais, antes da concessão de visto, vide o n.º 7 do art.º 8.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho.

Voltando a questão do Visto Tácito, segundo o Professor José Tavares:

*“(...) não estamos perante um ato de tácito de concessão do visto, mas sim perante um caso de dispensa de visto «ope legis»... Tal significa que a Administração*

*poderá executar os atos e contratos como se estes estivessem isentos de fiscalização prévia, ficando assim extinguida a competência do Tribunal, sendo «transferida» para o âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva.”*

No caso, não nos revemos na opinião do professor, uma vez que, não é a lei que dispensa o visto nos casos de Visto Tácito. A lei apenas se limita a estabelecer a cominação do não pronunciamento do Tribunal dentro do prazo estabelecido, dito de outro modo, o professor ao invés de apontar o verdadeiro “culpado” do Visto Tácito, que é o Tribunal, transfere esta “culpa” ao legislador. A própria Lei já discrimina os atos que não estão sujeitos à Fiscalização Prévia, vide o n.º 5 do art.º 8.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, seria um contra-senso e inaceitável o legislador discriminar taxativamente os atos não sujeitos à fiscalização prévia e depois pensar também na situação do Visto Tácito.

Quanto ao último ponto do nosso subtítulo, isto é a essencialidade da Fiscalização Prévia no nosso ordenamento jurídico-financeiro, quanto a atividade de administração financeira dos dinheiros públicos, o Dr. Paulo Nogueira da Costa ao fazer apreciação crítica do regime jurídico da Fiscalização Prévia vigente afirma o seguinte:

*“(…) O que ficou dito leva-nos a afirmar que é concebível um modelo de controlo financeiro externo sem fiscalização prévia, mas que não é concebível um modelo de controlo financeiro externo sem a realização de auditorias. Pode suceder que em sede de fiscalização sucessiva o Tribunal de Contas venha a emitir juízos de censura relativamente a operações consubstanciadas em atos ou em contratos que foram visados pela 1.ª Secção. Esta situação é apta a descredibilizar o Tribunal de Contas junto da opinião pública, com o conseqüente enfraquecimento do controlo social, e contribuir para a desresponsabilização dos gestores públicos.”*

O referido autor conclui, interrogando-se da seguinte forma:

*“Será, então, que o visto do Tribunal de Contas deverá ser extinto? Entendemos que não. Todavia, o regime jurídico que o enquadra deverá ser objeto de alterações profundas, aptas a torná-lo um instrumento eficaz de controlo financeiro”.*

Quanto a atribuição de poderes de controlo prévio aos Tribunais de Contas e conseqüentemente a importância deste tipo de controlo, o Professor José Tavares é da seguinte posição:

*“Em nossa opinião, a atribuição a tribunais de contas ou órgãos congéneres (que se caracterizam, já o dissemos; pela sua independência) deve estar intimamente*

## A nível doméstico, têm crescido as vozes académicas e políticas que defendem mesmo a extinção da fiscalização prévia do Tribunal de Contas

*ligada ao grau de consolidação e maturidade da Administração financeira e ainda ao grau de intervenção e interesse revelados pelo Parlamentos em relação ao controlo financeiro. Trata-se, no fundo, também de uma opção cultural conexas com o grau de desenvolvimento das organizações e das sociedades.”*

A nível doméstico, tem crescido as vozes académicas e políticas que defendem mesmo a extinção da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, essencialmente, tendo como fundamento no Direito Comparado. Argumentam que em muitas realidades a Fiscalização Prévia deixou de fazer parte do âmbito dos poderes ou controlo do Tribunal de Contas, e o segundo argumento está conexas com o emperramento do desenvolvimento do País por parte do Tribunal de Contas, pois advogam que o Tribunal de Contas tem sido muito moroso na apreciação dos processos submetidos à fiscalização prévia, extrapolando muitas das vezes o prazo de trinta dias.

Quanto ao primeiro argumento apresentado pelos defensores, doméstico, da extinção da fiscalização prévia, o Doutor Julião António contra-argumenta, com a seguinte visão:

*“A criação de instituições e institutos jurídicos faz-se em atenção às necessidades de cada ordenamento jurídico circunstancialmente considerado. Aliás, a prática tem demonstrado que a “importação”, sem a necessária adaptação se tem traduzido pela aprovação de normas, que, à partida, nascem póstumamente, condenadas à ineficácia ou à impossibilidade prática da sua aplicação, por serem introduzidas na realidade jurídica sem atender às circunstâncias concretamente considerada.”*

No que reporta à morosidade, o referido autor, apresenta os seguintes argumentos:

*“Os prazos para concessão do visto são fixados por lei, pelo que o Tribunal não pode decidir para além destes prazos. No visto ordinário dispões de 30 dias para decidir os processos que lhe são submetidos. A falta de honestidade por parte de alguns gestores leva-os a considerar o Tribunal como “bode expiatório” quando a dificuldade na remessa dos elementos é dos próprios gestores. O que implica uma avaliação correta dos procedimentos seguidos na contratação pública.”*

No que tange ao primeiro ponto, a fiscalização prévia, como se depreende dos elementos gramaticais e teleológico, tem como fito assegurar ou prevenir danos financeiros na esfera jurídica do Estado, através da verificação da legalidade administrativa e financeira dos contratos submetidos à sua apreciação.

O Tribunal ao apreciar preventivamente um contrato e, conseqüentemente, ao decidir conceder o visto ao contrato, passa a ideia de que os atos iniciais, interlocutórios e finais antecedentes à contratação pública estão conformes ao ordenamento jurídico. Podem produzir os seus efeitos jurídicos apenas antes da execução, porém, não está a validar os atos do gestor público durante a execução do contrato. Após a concessão do visto termina o poder jurisdicional do Tribunal de Contas, pelo menos, no âmbito da fiscalização prévia.

O Tribunal de Contas ao proferir a decisão de concessão de visto, apenas se responsabiliza perante o povo, pela validade jurídica dos atos praticados antes da execução física e financeira do contrato. Não se responsabilizando pela forma como o gestor público encarregue de materializar a eficácia jurídica, vai executar física e financeiramente este contrato que foi “validado pelo Tribunal”. O gestor é o responsável no plano material pela forma como vai “guiar a execução do contrato”.

## **Conclusão**

A nossa Administração Financeira ainda não está suficientemente preparada e capaz de *per si* implementar e observar as normas financeira que disciplinam a execução orçamental sem Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas, por várias razões intrínsecas à nossa realidade, tais como: a falta de preparação dos quadros, um alto nível de promiscuidade entre a qualidade de gestor e de empresário, o desconhecimento de muitos diplomas legais reguladores da

## **A nossa Administração Financeira ainda não está suficientemente preparada e capaz de *per si* implementar e observar as normas financeira que disciplinam a execução orçamental sem Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas**

atividade financeira, não só por parte dos gestores que exercem a sua atividade fora da cidade capital, mas também de muitos gestores que se encontram na capital, a resistência por parte dos gestores aos pareceres técnicos dos serviços que integram a Administração pública, o pouco tempo de vigência da lei dos Contratos Públicos, com toda a carga de técnica legislativa considerando que nos nossos dias a maior parte de realização das despesas públicas tem como pano de fundo a contratação pública de bens e serviços.

Quanto a essencialidade da Fiscalização Prévia, demonstramos que é fundamental para que os gestores públicos façam uso do erário público, na contratação de serviços e bens, em homenagem aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da responsabilização, da parcimónia, da urbanidade, da lealdade e da transparência, tendo como teleologia a prevenção de ilícitos financeiros que visam causar danos à esfera jurídica financeira do Estado, salvaguardando os direitos dos contribuintes em particular, e da sociedade em geral, contribuindo para a promoção do bem-estar e justiça social, a redistribuição da riqueza e o desenvolvimento social, prevenindo a corrupção.

## Bibliografia

- INTERVENÇÕES DO VENERANDO JUIZ PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA, Julião António, Editora Where Angola Book Publisher, 1.ª Edição, setembro de 2013, Luanda, Angola.
- ANTÓNIO, Julião, *A génese da fiscalização da gestão pública em Angola*, 1.ª Edição, Casa das Ideias, Luanda, 2016.
- NUNES, Elisa Rangel, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 6.ª Edição revista e atualizada, Luanda 2015.
- DE SOUSA, Marcelo Rebelo e MATOS, André Salgado, *Contratos Públicos, Direito Administrativo Geral Tomo III*, 2.ª edição, Dom Quixote, Cidade de Córdova, 2009.
- DA SILVA, Jorge Andrade, *Lei da Contratação Pública de Angola, Comentada e Anotada*, Edições Almedina, S.A, Coimbra, 2011.
- Apontamentos do curso de pós-graduação*, Luanda 18 de fevereiro a 18 de Março, Hotel Epic Sana.
- DO AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo-Vol. II*, Edições Almedina, 2.ª edição-2.ª reimpressão, Coimbra, 2012.
- DA SILVA, Jorge Andrade, *Dicionário dos contratos públicos*, Edições Almedina, SA Coimbra, 2010.
- RAIMUNDO, Miguel Assis, *Estudos sobre contratos públicos*, 1.ª Edição, AAFDL edição, Lisboa, 2010.
- DIAS FIGUEIREDO, José Eduardo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª Edição, Reimpressão, Edições Almedina, S.A, Coimbra, 2011.
- TAVARES, José F. F., *O Tribunal de Contas. Do visto, em especial-Conceito, Natureza e Enquadramento na Atividade de Administração*, Coimbra, Almedina, 1998.
- DE SOUSA, António Francisco, *Direito Administrativo Angola*, Edição Vida Económica, Porto, 2014.
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora Editora, Lisboa, 2000.
- DA COSTA, Paulo Nogueira, *O Tribunal de Contas e a boa governança, contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal* 1.ª Edição, Coimbra Editora, 2014.
- DIAS DA SILVA, Manuel António, *A advocacia num mundo em mudança à luz da realidade angolana*, Escola Editora, Lobito, Angola, 2014.
- TEIXEIRA, Carlos, *Os contratos administrativos no Direito Angolano*, 1.ª Edição, Luanda Editora, Angola, 1999.
- SILVEIRO, Fenando Xarepe, *O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais e os dinheiros Públicos, Contributo para o estudo da atividade de controlo financeiro*, Coimbra Editora, 2003.

## Legislação consultada

- Lei n.º 23/92, de 16 de setembro.
- Lei n.º 13/10, de 9 de julho.
- Lei n.º 9/16, de 16 de junho
- Lei n.º 20/10, de 07 de setembro.
- Lei n.º 17/90, de 20 de outubro.



Lei n.º 2/94, de 14 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 7/96, de 16 de fevereiro.

Decreto n.º 22-A/92, de 22 de maio.

Decreto n.º 40/05, de 8 de junho.

Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de abril.

Lei n.º 5/02, de 16 de abril.

Lei n.º 11/13, de 3 de setembro.

Lei n.º 18/10, de 6 de agosto

Decreto Presidencial n.º 75/16, de 13 de abril.

Decreto Presidencial n.º 197/16, 23 de setembro.

Acórdão n.º 319/13, de 9 de outubro.

Código dos Contratos Públicos Português.

Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de Portugal.



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

**ANDRÉ COUTO**

## **Introdução**

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

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

## **O Controlo Financeiro dos Recursos Públicos**

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

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

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

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

### **Fundamentos jurídicos-políticos:**

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

### **Fundamentos económicos:**

Evitar os desperdícios e a má utilização dos recursos públicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Noções e tipos de responsabilidade financeira**

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

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

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

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

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

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

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



## Responsabilidade financeira reintegratória

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

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

## Responsabilidade financeira sancionatória

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

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

## **Conclusão**

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

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

## **Bibliografia**

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

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



# O Tribunal de Contas e a Conta Geral do Estado

**ANTONIZA LUQUESSA**

## **Introdução**

O presente trabalho foca-se na ação do Tribunal de Contas como órgão de controlo externo da gestão financeira pública, na gestão de outros setores conexos à Administração Pública, tendente a maximizar os princípios da eficiência, eficácia e economicidade que norteiam a gestão financeira pública do nosso quadrante, convergindo para a ideia da transparência, da boa governação e no rigor da responsabilização dos gestores que, eventualmente, entrem em rota de colisão, com as leis financeiras de que o Tribunal deve conhecer no âmbito da sua jurisdição.

O Tribunal de Contas é, em razão da matéria, um Tribunal com particularidades comparativamente aos demais Tribunais, porque exerce também funções não jurisdicionais. A consagração do Tribunal de Contas como órgão judicial, de competência especializada, a criar no âmbito de um Estado democrático e de direito, passou a ter previsão constitucional com a aprovação da nova Lei Fundamental, revista pela lei n.º 23/92, de 16 de setembro que marca o início da II República.

Perante as exigências que se impuseram, surgiram também órgãos de natureza judicial ou com características jurisdicionais, que exerciam o controlo das contas públicas e determinavam a responsabilidade dos agentes.

Com a entrada em vigor da Constituição da República de Angola, revelou-se necessário proceder-se à conformação da legislação que disciplinava a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas, com vista a dotá-lo de maior eficiência e rigor na fiscalização da legalidade dos dinheiros públicos. Neste sentido, foi aprovada a lei n.º 13/10, de 9 de julho que revoga, entre outros diplomas, a lei n.º 5/96, de 12 de abril (Orgânica do Tribunal de Contas) e o Decreto n.º 23/01, de 12 de abril (Regulamento do Processo e da atividade do Tribunal de Contas).

## Mecanismos de Fiscalização do Tribunal de Contas de Angola

Dentro dos mecanismos de fiscalização do Tribunal de Contas, existem dois tipos que são a fiscalização preventiva e a fiscalização sucessiva.

A fiscalização preventiva que pode ser entendida como uma fiscalização *a priori*; antes da realização da prática de um determinado ato ou contrato. Os números 1 e 2 do art.º 8.º da LOPTC, institui que a fiscalização prévia exercida pelo Tribunal de Contas, tem por finalidade verificar se os atos e contratos estão conforme as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimentação orçamental. Este poder é exercido pelo Tribunal de Contas por meio da concessão ou da recusa de visto.

Estão sujeitos ao controlo financeiro prévio, os contratos de valor superior ao montante fixado para o efeito no art.º 8.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho. Os contratos sujeitos ao controlo prévio não podem começar a ser executados antes da concessão do visto, n.º 7 do art.º 8.º da mesma Lei. Os documentos sujeitos à fiscalização prévia, consideram-se visados 30 dias após a sua entrada no T.C. salvo se forem solicitados elementos em falta ou adicionais, casos em que se interrompe a contagem do prazo, até que os mesmos sejam entregues (n.º 6 do art.º 8.º da LOPTC). O n.º 8 do art.º 8.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, estipula que nos casos de recusa de visto, devem as entidades remeter ao T.C., no prazo de 15 dias, cópia da anulação da respectiva nota de cabimentação orçamental, para se juntar ao processo.

Em relação a fiscalização sucessiva, entende-se como uma fiscalização exercida *a posteriori*, isto é, após a execução de um determinado ato ou contrato.

O Tribunal de Contas exerce o poder de controlo financeiro sucessivo ou *a posteriori* através da verificação de contas; da avaliação dos respetivos sistemas de controlo interno; da apreciação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira. No âmbito do controlo da dívida pública direta do Estado, o Tribunal de Contas verifica, designadamente, se foram observados os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia Nacional, em cada exercício orçamental. O controlo financeiro sucessivo materializa-se pela aprovação de relatórios de auditoria e de verificação externa de contas e ainda pela homologação das contas sujeitas à verificação interna. Por exemplo, a realização de um inquérito ou auditoria à Televisão Pública de Angola ou a TAAG – Linhas Aéreas de Angola.

## Orçamento Geral do Estado

A lei Quadro do Orçamento Geral do Estado, no n.º 1 do art.º 3.º, define «o orçamento como sendo o instrumento programático aprovado por lei específica,

## **O Tribunal de Contas exerce o poder de controlo financeiro sucessivo ou *a posteriori* através da verificação de contas; da avaliação dos respetivos sistemas de controlo interno; da apreciação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira**

de que se serve a administração do Estado e a administração autárquica, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios de unidade, universalidade, anualidade e publicidade». O n.º 2 do artigo supra, institui que o orçamento estima as receitas e fixa os limites das despesas.

O art.º 104.º da CRA, consagra o Orçamento Geral do Estado como o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e que deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidos nos instrumentos de planeamento nacional. Também referencia que o OGE é unitário, estima o nível de receitas a obter e fixa os limites de despesas autorizadas, em cada ano fiscal, para todos os serviços, institutos públicos, fundos autónomos e segurança social, bem como para as autarquias locais e deve ser elaborado de modo a que todas as despesas nele previstas estejam financiadas.

A lei define as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controlo, obedecendo ao princípio da transparência e da boa governação e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por lei.

# A lei define as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controlo, obedecendo ao princípio da transparência e da boa governação e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas

## **Receitas e Despesas Orçamentais**

Receita é a entrada monetária numa instituição. Normalmente, esta entrada é em forma monetária ou crédito. É também definida como todo o recurso proveniente da venda de mercadorias ou de uma prestação de serviços, porém, nem todos são oriundos de vendas ou prestação de serviços, como por exemplo: alocação, rendimentos de uma aplicação financeira, juros, etc. As receitas não se limitam necessariamente a empresas, existem também as receitas do Estado, denominada receita pública que é o montante total em dinheiro recolhido pelo Tesouro Nacional, incorporado ao património do Estado, que serve para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos.

Já as receitas orçamentais são as receitas públicas, cuja titularidade é o Estado ou a Autarquia, bem como dos órgãos que deles dependem, incluindo as relativas a serviços e fundos autónomos, operações de créditos e doações. Elas podem ser classificadas em económica e por fonte de recurso. São receitas económicas as receitas correntes e as receitas de capital.

Neste ponto consideramos importante uma incursão pelo conceito de despesas. Trata-se de todo o gasto de carácter geral relacionado com a administração e vendas, por exemplo juros, multas, materiais de escritório, etc.



No que refere às despesas orçamentais, podem ser definidas como todas as despesas públicas cometidas ao Estado ou à Autarquia, assim como aos organismos que deles dependem, incluindo às relativas aos fundos e serviços autónomos, instituições sem fins lucrativos financiadas, maioritariamente, pelos poderes públicos e a segurança social.

As despesas orçamentais podem ser classificadas em institucional, funcional-programática e económica. A despesa institucional, engloba o conjunto das unidades orçamentais (serviços da Administração do Estado ou da Administração Autárquica, instituições sem fins lucrativos, fundos e serviços autónomos, financiados maioritariamente pelos poderes políticos e a segurança social, a quem forem consignadas dotações orçamentais próprias) e dos órgãos dependentes (serviços da Administração do Estado ou Administração Autárquica, serviços e fundos autónomos, instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente pelos poderes públicos ou a segurança social, que constituem as unidades orçamentais). As despesas funcionais-programáticas, vinculam a despesa orçamental a ações e aos objetivos e metas, observando para esse efeito opções de política económica, está agregada por função, programa e atividade ou projeto. As despesas económicas são classificadas em despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes, são destinadas à manutenção ou operação de serviços anteriormente criados, assim como as transferências realizadas com igual propósito. As despesas de capital são as destinadas à formação ou aquisição de ativos permanentes, à amortização da dívida, à concessão de financiamentos ou a constituição de reservas, bem como as transferências realizadas de igual propósito.

## **Execução do Orçamento do Estado**

Sendo o Orçamento Geral do Estado o orçamento da administração do Estado, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir recursos do Estado, julgam necessário abordar a sua execução.

Esta é concretizada pelos gestores das unidades orçamentais e correspondentes órgãos dependentes, observando as instruções divulgadas anualmente, pelo Presidente da República, enquanto titular do poder executivo.

Na execução do Orçamento Geral do Estado, as Unidades Orçamentais devem respeitar, com rigor, as disposições combinadas da Lei n.º 15/10, de 14 de julho, da Lei n.º 20/10, de 7 de setembro, da Lei n.º 26/10, de 28 de dezembro, do Decreto-Lei n.º 11/02, de 24 de setembro, do Decreto Presidencial n.º 30/10, de 9 de abril, do Decreto Presidencial n.º 31/10, de 12 de abril, do Decreto n.º 73/01, de 12 de outubro, do Decreto n.º 39/09, de 17 de agosto, do Decreto n.º 36/09, de 12 de agosto, do Decreto Executivo n.º 4/96,

de 19 de janeiro e do Decreto Executivo n.º 105/04, de 16 de setembro, de forma a assegurar uma aplicação mais racional dos recursos públicos disponíveis.

Por esta razão, tornou-se necessária a implementação de propostas, com vista a incutir mais responsabilidade e operacionalidade na execução do Orçamento, foi implementado o Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado – SIGFE, uma nova plataforma web. A implementação do referido sistema, permitiu a utilização de tecnologia avançada, trazendo ganhos resultantes da padronização dos métodos e rotinas de trabalho, interligando todas as Unidades do país, com a digitação de forma descentralizada bem como o registo contabilístico da execução orçamental, financeira e patrimonial em tempo real.

Os órgãos que integram o SIGFE são: O Tesouro Nacional, sob coordenação de quem se encontra a Conta Única do Tesouro (CUT) mantida no Banco Central, o Banco Nacional de Angola, na figura de banqueiro do Estado, as Delegações Provinciais de Finanças, o Banco de Poupança e Crédito (nas vestes de banco operador), que alberga nos seus livros uma conta onde são registadas todas as operações de crédito e débito do Estado, os Gabinetes de Estudos e Planeamento ou similares da Administração Central e Local do Estado, os Departamentos que gerem e administram os orçamentos dos órgãos centrais e locais do Estado, os órgãos dependentes da administração central e local do Estado.

## **Conta Geral do Estado**

A Conta Geral do Estado é um instrumento indispensável para aferirmos a regularidade e a conformidade da Gestão Financeira Pública sendo estruturada como ferramenta primordial para o conhecimento dos resultados obtidos.

Esta compreende as contas de todos os órgãos integrados no Orçamento Geral do Estado (n.º 1 do art.º 58.º da lei n.º 15/10, de 14 de julho). Os resultados do exercício são evidenciados na Conta Geral do Estado, através do Balanço Orçamental, Financeiro, Patrimonial e da Demonstração das variações patrimoniais e acompanhados das respetivas notas explicativas (n.º 2, do art.º 58.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho).

Pode ser também definida como o conjunto das demonstrações financeiras, documentos de natureza contabilística, orçamental e de tesouraria, relatórios de desempenho da gestão orçamental, financeira, patrimonial e operacional, incluindo a guarda de bens e valores públicos, que devem ser presentes ao órgão de controlo externo, nos termos e prazos que a lei determina.

O Regulamento do Sistema Contabilístico é um dos vetores principais da Conta Geral do Estado e visa regulamentar as matérias sobre contabilidade

orçamental, financeira e patrimonial, bem como sobre o agrupamento das contas gerais do Estado. Esse sistema, é integrado por órgãos fundamentais, instrumentos e produtos fundamentais (n.º 2, do art.º 2.º do Decreto referenciado), onde os órgãos fundamentais compreendem a Direção Nacional de Contabilidade, como órgão central e os órgãos setoriais; os instrumentos fundamentais compreendem: a) o plano de contas e a tabela de eventos, que permitem através do método das partidas dobradas, os registos contabilísticos dos factos orçamentais, financeiros e patrimoniais, b) a plataforma de informática que possibilita, em tempo real, de forma integrada e com segurança, o registo contabilístico e o controlo da execução orçamental, financeira e patrimonial do Estado, c) os livros de contabilidade (diário e razão), nos quais são compilados os registos contabilísticos da execução orçamental, financeira e patrimonial do Estado; por fim os produtos fundamentais que compreendem: a) as demonstrações financeiras, b) os balancetes, c) os relatórios da execução orçamental e financeira, d) a conta geral do Estado a ser submetida à apreciação do Tribunal de Contas e à votação da Assembleia Nacional, e) os relatórios para análise da gestão.

Dentro ainda da natureza contabilística, o realce vai para o Plano de Contas do Estado, que é composto pela lista de contas e pela tabela dos eventos, onde a lista de contas é constituída pelas contas que representam as diversas operações realizadas pelo Governo no âmbito da execução orçamental, financeira e patrimonial, com a descrição da respetiva função e forma de funcionamento. Em relação aos eventos, refletem cada ato e facto administrativo que decorre da gestão e permite o registo de cada operação por vias do roteiro contabilístico (contas de natureza devedora e credora) correspondente.

Por último, dentro ainda dos elementos básicos da Conta Geral do Estado, encontramos as Normas de Contabilidade Pública, que referenciam os registos contabilísticos dos atos e factos orçamentais, financeiros e patrimoniais, que devem fornecer os elementos para o apuramento das contas, análise e interpretação dos resultados económicos e financeiros do Estado; referenciam ainda, as formalidades da escrituração contabilística, que compreende a escrituração das operações orçamentais, financeiras e patrimoniais, sistematicamente integrada, deve efetuar-se pelo método das partidas dobradas, tendo por base o plano de contas, de forma a demonstrar a situação dos bens, direitos, obrigações e do património líquido do Estado.

## **O Tribunal de Contas e a Conta Geral do Estado**

O parecer pode ser definido como sendo um pronunciamento por escrito de uma opinião técnica sobre determinadas matérias que exijam conhecimentos

técnicos, devendo ser sustentado com bases confiáveis com o objetivo de interpretar, esclarecer e explicar determinados factos.

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, o Parecer a emitir pelo Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado deverá, entre outras, apreciar os seguintes aspetos:

- a) O cumprimento da Lei do Orçamento Geral do Estado e demais legislação complementar;
- b) A atividade financeira do Estado, nos domínios do património, receitas, despesas, tesouraria e créditos públicos;
- c) As responsabilidades diretas ou indiretas do Estado, incluindo a concessão de avales e garantias;
- d) O inventário do património do Estado;
- e) As subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado;
- f) A execução dos programas de ação, investimento e financiamento das empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções a cargo dos fundos autónomos.

O n.º 1 do artigo 60.º da lei n.º13/10, de 9 de Julho, dispõe que para além dos aspetos referidos no n.º 1 do art.º 7.º acima mencionado, o Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado deve, igualmente, incidir sobre:

- a) O Orçamento da Segurança Social;
- b) A execução do plano de privatizações;
- c) A aplicação das receitas das privatizações;
- d) As doações e outras formas de assistência não onerosa de organismos internacionais;
- e) Outros aspetos que a lei venha a determinar.

## **Posicionamento do Tribunal de Contas**

Como já referenciado aquando da abordagem das competências do Tribunal de Contas, este, emite um Parecer sobre a Conta Geral do Estado, que se reveste de grande importância, porque ao fazê-lo, permite uma análise técnica da forma como o Executivo utilizou os recursos postos à sua disposição, como foram as receitas arrecadadas, as despesas realizadas e avalia os resultados da gestão orçamental, financeira e patrimonial, fazendo recomendações à Assembleia Nacional, sobre as formas como devem ser supridas as deficiências e insuficiências de gestão orçamental, da tesouraria, do património,

## Ao apreciar a Conta Geral do Estado, a Assembleia Nacional faz um “julgamento” político e deve contar com o concurso da análise técnica que é feita pelo Tribunal de Contas

da dívida pública, bem como, a forma de organização e funcionamento dos serviços. As condições técnicas e operativas para a elaboração e apresentação do primeiro Parecer como um processo, vêm sendo consolidadas gradualmente pelo Tribunal de Contas desde o ano 2008. A solicitação do Parecer pela Assembleia Nacional, insere-se no quadro do exercício da sua função de controlo, na medida em que o controlo externo da execução orçamental previsto na CRA, n.º 4 do art.º 104.º, ser da competência da A.N e do T.C.

Importa referir que ao apreciar a Conta Geral do Estado, a Assembleia Nacional faz um “julgamento” político e deve contar com o concurso da análise técnica que é feita pelo Tribunal de Contas, o que designamos por Parecer. Acresce-se, ainda, nesta avaliação, o facto de o T.C, no quadro do exercício do controlo da atividade financeira e patrimonial, que lhe permite um conhecimento mais aprofundado dos dados e a sua análise para além de incorporar o fator técnico, trazer consigo a vantagem de ser feita no quadro do vasto controlo orçamental que exerce a cada exercício económico.

O primeiro Parecer, constituiu uma etapa fundamental no processo de controlo externo da gestão pública, conferindo ao Poder Legislativo elementos técnicos de que necessitava para fazer o seu julgamento acerca das contas apresentadas pelo Executivo. O Tribunal de Contas, envia à Assembleia Nacional o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, acompanhado pelo Relatório Anual que deve conter uma síntese das deliberações jurisdicionais referente ao exercício financeiro em causa e propõe medidas a adoptar para melhorar a gestão financeira do erário público.

## Breve análise à Conta Geral do Estado do ano de 2011: estudo de caso

Relativamente ao Parecer do Tribunal de Contas este integra dentre outros elementos os seguintes: receitas, despesas, programa de investimentos públicos (PIP), dívida pública; operações de tesouraria, património, etc.

O O.G.E para o exercício económico de 2011, aprovado pela Lei n.º 26/10 de 28 de dezembro, estimou receitas no montante de AKZ 4.172.417,7 milhões e fixou despesas de igual valor. A execução orçamental teve como receitas arrecadadas o montante de AKZ 5.208.919,1 milhões e despesas executadas na ordem dos AKZ 4.310.705,6 milhões.

Quadro n.º 1 – Receitas Orçamentais

DESIGNAÇÃO	RECEITA PREVISTA	PART %	RECEITA ARRECADADA	PART %	DIFERENÇA	EXECUÇÃO %
<b>I. RECEITAS CORRENTES</b>	<b>3 580 044,10</b>	<b>81,70</b>	<b>4 682 609,90</b>	<b>89,90</b>	<b>- 1 102 565,80</b>	<b>130,80</b>
Receitas Petrolíferas	2 748 441,90	62,70	3 745 121,70	71,90	- 996 679,80	136,30
Imposto s/ rendimentos da ind. Petrolífera	543 471,80	12,40	652 311,10	12,50	- 108 839,30	120,00
Imposto s/ rendimentos da transação do petróleo	271 257,60	6,20	328 068,00	6,30	- 56 810,40	120,90
Imposto s/ produção da ind. Petrolífera	214 001,60	4,90	236 876,80	4,50	- 22 875,20	110,70
Imposto s/ consumo de derivados de petróleo	9 959,30	0,20	18 084,70	0,30	- 8 125,30	181,60
Rendimentos do petróleo	1 709 745,40	39,00	2 509 775,10	48,20	- 800 029,70	146,80
Outras receitas petrolíferas	6,20	-	6,10	-	0,10	98,40
Subtotal 1	2 748 441,90	62,70	3 745 121,80	71,80	- 996 679,80	136,30
Receitas diamantíferas	11 044,80	0,30	13 326,30	0,30	- 2 281,60	120,70
Imposto industrial (diamantes)	6 224,30	0,10	8 864,10	0,20	- 2 639,80	142,40
Imposto s/ produção de diamantes	4 807,10	0,10	4 460,70	0,10	346,30	92,80
Rendimentos dos diamantes	13,40	-	1,50	-	11,90	11,10

DESIGNAÇÃO	RECEITA PREVISTA	PART %	RECEITA ARRECADADA	PART %	DIFERENÇA	EXECUÇÃO %
Outras receitas diamantíferas	-	-	-	-	-	-
Subtotal 2	11 044,80	0,20	13 326,30	0,30	- 2 281,60	120,70
Outras receitas tributárias	775 727,30	17,70	814 420,20	15,60	- 38 692,90	105,00
Outras receitas patrimoniais	16 023,50	0,40	58 030,00	1,10	- 42 006,50	362,20
Receitas de serviços	7 400,40	0,20	8 453,10	0,20	- 1 052,70	114,20
Receitas de transferências correntes	584,80	-	-	-	584,80	-
Receitas correntes diversas	20 821,40	0,50	43 258,60	0,80	- 22 437,20	207,80
Subtotal 3	820 557,40	18,80	924 161,90	17,70	- 103 604,50	789,20
<b>SOMA DAS RECEITAS CORRENTES = 1+2+3</b>	<b>3 580 044,10</b>	<b>81,70</b>	<b>4 682 610,00</b>	<b>89,80</b>	<b>- 1 102 565,90</b>	
<b>II. RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>800 395,00</b>	<b>18,30</b>	<b>526 309,20</b>	<b>10,10</b>	<b>274 085,80</b>	<b>65,80</b>
Financiamentos internos	278 651,40	6,40	324 383,50	6,20	- 45 732,10	116,40
Financiamentos externos	515 727,10	11,80	200 691,00	3,90	315 036,00	38,90
Outras receitas de capital	6 016,50	0,10	1 234,70	-	4 781,80	20,50
<b>SOMA DAS RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>800 395,00</b>	<b>18,30</b>	<b>526 309,20</b>	<b>10,10</b>	<b>274 085,70</b>	<b>65,80</b>
<b>TOTAL GERAL = I+II</b>	<b>4 380 439,10</b>	<b>100,00</b>	<b>5 208 919,20</b>	<b>100</b>	<b>- 828 480,20</b>	<b>118</b>

Fonte: Tribunal de Contas de Angola – Parecer Sobre a Conta Geral do Estado – 2011

No que tange as despesas orçamentais, foram realizadas despesas em 2011 no valor de AKZ 4.310.705,6 milhões, onde o maior realce recai na rubrica Despesas com pessoal, orçada em AKZ 823.530,1 milhões.

Quadro n.º 2 – Despesas Orçamentais

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	EXECUÇÃO		%	PESO NO TOTAL DO ORÇAM. LIQUIDADO
	DESPESA ORÇAMENTADA	DESPESA LIQUIDADA		
<b>I. DESPESAS COM PESSOAL</b>				
Despesas c/ pessoal civil	440 938,30	435 158,10	98,70	10,10
Despesas c/ pessoal militar	198 828,90	198 245,80	99,70	4,60
Despesas c/ pessoal paramilitar	183 762,80	183 499,00	99,90	4,30
Subtotal 1	823 530,00	816 902,90	99,20	19,00
Contribuições do empregador	53 234,90	51 510,80	96,80	1,20
Subtotal 2	53 234,90	51 510,80	96,80	1,20
<b>SOMA I= 1+2</b>	<b>876 764,90</b>	<b>868 413,70</b>		
<b>II. DESPESAS EM BENS E SERVIÇOS</b>				
Bens	221 452,40	213 287,60	96,30	4,90
Serviços de saúde	17 999,80	17 732,40	98,50	0,40
Serviço de ensino	13 101,80	12 132,90	92,60	0,30
Serviço de energia e águas	7 641,00	7 448,70	97,50	0,20
Serviço de limpeza e saneamento	23 398,40	23 133,20	98,90	0,50
Outros serviços	671 642,80	640 921,60	95,40	14,90
<b>SOMA II</b>	<b>955 236,20</b>	<b>914 656,40</b>	<b>95,80</b>	<b>21,20</b>
<b>III. DESPESAS DE CAPITAL</b>				
Investimentos	782 682,00	763 490,10	97,50	17,70
Transferências de capital	11 590,80	11 590,80	100,00	0,30
Aplicação em ativos financeiros	46 281,90	46 084,30	99,60	1,10
Amortização da dívida interna	545 133,50	545 131,80	100	12,60
Amortização da dívida externa	155 258,90	155 258,90	100	3,60
Outras despesas de capital	6,90	4,90	71,00	-
<b>SOMA III</b>	<b>1 540 954,00</b>	<b>1 521 560,80</b>	<b>98,70</b>	<b>35,30</b>
<b>IV. JUROS DA DÍVIDA</b>				
Dívida interna	54 400,60	54 400,60	100	1,30
Dívida externa	27 055,80	27 055,80	100	0,60
<b>SOMA IV</b>	<b>81 456,40</b>	<b>81 456,40</b>	<b>100</b>	<b>1,90</b>



CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	EXECUÇÃO		%	PESO NO TOTAL DO ORÇAM. LIQUIDADO
	DESPESA ORÇAMENTADA	DESPESA LIQUIDADA		
<b>V. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>				
Subsídios à preço	740 366,50	740 366,50	100	17,20
Subsídios p/ cob.out.custos op.s.aut.	27 598,70	27 598,70	100	0,60
Transferências p/ cob.out.custos op.s.aut.	16,50	16,50	100	-
Pensão de ref.antigos combatentes	126 772,90	126 451,90	99,70	2,90
Bolsa de estudo	6 154,10	6 085,10	98,90	0,10
Subsídios autoridades tradicionais	9 379,80	8 902,30	94,90	0,20
Outras transferências correntes	15 739,10	15 197,40	96,60	0,40
<b>SOMA V</b>	<b>926 027,60</b>	<b>924 618,40</b>	<b>99,80</b>	<b>21,40</b>
<b>TOTAL GERAL= I+II+III+IV+V</b>	<b>4 380 439,10</b>	<b>4 310 705,70</b>		

Fonte: Tribunal de Contas de Angola – Parecer Sobre a Conta Geral do Estado – 2011

No que tange ao património, a Direção Nacional do Património do Estado é o serviço executivo responsável pela aquisição, arrendamento, inventariação, administração, alienação, controlo e orientação da gestão dos bens patrimoniais não financeiros que integram o domínio público e o domínio privado do Estado, incluindo os bens patrimoniais afetos aos serviços públicos dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Principais constatações:

- › Com base nos quadros 1e 2, execução das receitas e das despesas, constatou-se um aumento em todas as naturezas das receitas. As receitas correntes incluindo as do Instituto Nacional de Segurança Social, onde a magnitude deste percentual resulta das receitas petrolíferas que continuam a ter um peso significativo na economia atingindo um total de 71,9% do total das receitas arrecadadas;
- › O sector diamantífero, não obstante a crise económica e financeira mundial que afetou diretamente a sua atividade, teve um desempenho favorável ao apresentar receitas arrecadadas em AKZ 13.326,3 milhões, com um grau de realização de 120,7% correspondendo a 0,3% de peso na receita total;
- › Em relação aos Bens e Serviços, a despesa ficou orçada em AKZ 955.236,2 milhões e para o nível de execução dos Juros da dívida com base no valor orçado de AKZ 81.456,4 milhões das despesas liquidadas;

- › Para a análise das despesas com Subsídios e transferências correntes, tiveram um montante orçado em AKZ 926.027,6 milhões;
- › As despesas de capital obedeceram o estipulado no Decreto Presidencial n.º 31/10 de 12 de abril, que aprova o regulamento do processo de preparação, execução e acompanhamento do Programa de Investimentos Públicos. Ao analisar o Programa de Investimentos Público, o T.C fez uma incursão pelos projetos a nível central, local e pelo SIGFE que se concluiu ter havido níveis de execução muito baixos, falta de referência dos valores afetos as obras, incompatibilidade das informações entre o SIGFE e o Ministério do Plano;
- › A dívida pública que é composta pela dívida interna e externa. A dívida interna compreende a dívida titulada (bilhetes e obrigações do tesouro), os contratos de mútuo, os atrasados e os passivos contingentes de exercícios orçamentais findos. A dívida externa é composta pelas obrigações do tesouro e contratos de mútuo;
- › Os objetivos gerais para a gestão da Dívida Pública, estão pautados na Lei n.º 16/02, de 05 de dezembro, particularmente a minimização dos custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de amortizações, minimização dos riscos, e a promoção equilibrada e eficiente dos mercados monetário e financeiro:
  - Para a prossecução de tais objetivos foi criada a Unidade de Gestão da Dívida Pública (UGD) à luz do Decreto Presidencial n.º 169/10, de 9 de agosto, tendo como missão a coordenação, controlo, gestão e fiscalização da Dívida Pública. Para além dos procedimentos próprios desta instituição, os art.ºs 70.º e 71.º, da Lei n.º 15/10, de 14 de julho, combinados com os art.ºs 4.º e 5.º da Lei n.º 26/10, de 28 de dezembro, estabelecem as linhas gerais para a gestão da Dívida Pública;
  - No global, os serviços da Dívida Pública orçamentados e executados para o exercício, compreenderam um total de AKZ 781.847,00 milhões, dos quais AKZ 81.456,4 milhões respeitantes ao pagamento de juros e Kz 700.390,6 milhões para amortizações;
  - A Conta Geral do Estado, não integrou o demonstrativo da gestão patrimonial, destacando-se o inventário patrimonial, como estabelece a alínea j) do n.º 3 do art.º 58.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho.

## **Conclusão**

De modo geral, o Orçamento Geral do Estado do exercício económico de 2011, comprovou-se positivo, na medida em que a maior parte dos setores

## **Constatou-se um aumento em todas as naturezas de receitas incluindo as do Instituto Nacional de Segurança Social, onde a magnitude deste percentual resulta das receitas petrolíferas que continuam a ter um peso significativo, seguindo-se o setor diamantífero**

financeiros inspecionados, demonstraram crescimento em termos orçamentais, o que vem demonstrar indicadores de desenvolvimento do país.

Em relação às receitas, constatou-se um aumento em todas as naturezas de receitas incluindo as do Instituto Nacional de Segurança Social, onde a magnitude deste percentual resulta das receitas petrolíferas que continuam a ter um peso significativo, seguindo-se o setor diamantífero, petrolífero, bens e serviços onde se pode constatar que apesar da crise económica mundial apresentou-se com aumentos significativos.

O esforço que o Executivo tem estado a fazer no sentido de inventariar o património nacional, tem de ser louvado, uma vez que, utilizando mecanismos mais sofisticados, como a criação de um Sistema Integrado de Gestão Patrimonial do Estado – SIGPE, que permitirá a extração da informação em tempo real, bem como, a elaboração do inventário geral dos bens do Estado.

Acrescenta-se, a esta avaliação, o facto do Tribunal de Contas, no quadro do exercício do controlo da atividade financeira e patrimonial, que lhe permite um conhecimento mais aprofundado dos dados e a sua análise para além de incorporar o fator técnico, trazer consigo a vantagem de ser feita no quadro do vasto controlo orçamental que exerce a cada exercício económico.

## Bibliografia

- CATARINO, Ricardo, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Edições Almedina, S.A, 2.<sup>a</sup> Edição Revista, Atualizada e Aumentada, Coimbra, 2014.
- CORREIA, Lia Olema F.V.J., *O Dever de Boa Gestão*, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco – Volume II*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, Limitada, Coimbra, 2006.
- FRANCO, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro – Volume I e II*, Edições Almedina, S.A, 4.<sup>a</sup> Edição – 12.<sup>a</sup> Reimpressão, Coimbra, 2008.
- LUIZ, Wander, *A Contabilidade Pública em Angola – Uma Visão Geral no Âmbito das Finanças Públicas*, Editora Casa das Ideias, 1.<sup>a</sup> Edição, Luanda, 2016.
- MARTINS, Maria d'Oliveira, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Edições Almedina, S.A, 3.<sup>a</sup> Edição Revista e Atualizada, Coimbra, 2014.
- NUNES, Elisa Rangel, *Orçamento do Estado – Contribuições para a Transparência Orçamental em Angola*, Editora Rolo & Filhos II, SA- Indústrias Gráficas, Mafra, 1.<sup>a</sup> Edição, Luanda, 2011.
- NUNES, Elisa Rangel, *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, Editora Gráfica Maiadouro, Maia, 5.<sup>a</sup> Edição Revista e Atualizada, Luanda, 2014.
- PEREIRA, Paulo Trigo/Afonso, António/Arcanjo, Manuela/ Santos, José Carlos Gomes, *Economia e Finanças Públicas*, 4.<sup>a</sup> Edição-Revista e atualizada, Escolar Editora, Lisboa, 2012.
- ROCHA, Manuel José Alves da/Daves, Vera/Delgado, Albertina, *Finanças Públicas*, Texto Editores, Lda, Luanda, 2014.
- Tribunal de Contas, *Manual de Procedimentos de Auditoria Financeira*, Editora Where Angola Book Publisher, 1.<sup>a</sup> Edição, Luanda, 2014.

## Legislação consultada

- Lei Constitucional da República de Angola, Publicada no Diário da República, I Série – n.º 23, de 5 de fevereiro de 2010.
- Lei n.º 13/10, de 09 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, DR, I Série – n.º 128.
- Lei n.º 15/10, de 14 de julho, Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado.
- Lei n.º 3/10, de 29 de março, Lei da Probidade Pública.
- Lei n.º 20/10, de 07 de setembro, Lei da Contratação Pública.
- Lei n.º 13/10, de 09 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.
- Decreto n.º 73/01 de 12 de outubro, **SIGFE**, DR, I Série n.º 47, de 12 de outubro de 2001.
- Decreto n.º 39/09, de 17 de agosto, Normas e Procedimentos de Fiscalização Orçamental, Financeira, Patrimonial e Operacional da Administração do Estado e dos Órgãos que dele dependem, pelo Ministério das Finanças.
- Decreto n.º 36/09, de 12 de agosto, aprova o Regulamento do Sistema Contabilístico do Estado.

# A Fiscalização da Contratação Pública

**JULIÃO ANTÓNIO**

## **Introdução**

O presente texto foca na temática da fiscalização prévia da contratação pública como um instrumento de combate à corrupção.

A fiscalização prévia é um dos modos do exercício do controlo do Tribunal de Contas que se efetiva através do visto, da sua recusa ou da declaração de conformidade. É prévia, com efeitos preventivos, por ser efetivada antes que os atos e os contratos a ele sujeitos produzam os seus efeitos materiais e financeiras.

Deste modo, a lei n.º 13/10, de 9 de julho, tem consagrada a fiscalização prévia como uma das modalidades do exercício do controlo financeiro e patrimonial do Estado por parte do Tribunal de Contas. Esta consagração, que não é comum a todos os países, foi feita em atenção a vários fatores ou circunstâncias próprias do nosso país. Há, portanto, por detrás dela uma teleologia própria fundada na necessidade de conferir maior eficiência à gestão financeira pública.

Não obstante às razões fundadas que justificam a consagração da fiscalização prévia não faltam em Angola, correntes doutrinárias que advogam a falta de necessidade do visto prévio, considerando-o um mecanismo que atrasa a execução dos contratos e que já foi revogado em muitos dos países, em termos de direito comparado.

Sabemos nós que as teses por que se fundam são viciadas e guardam a verdadeira intenção de escapar da fiscalização prévia, verdadeiro mecanismo de combate à corrupção e às más práticas de gestão financeira, sendo certo que é na contratação pública que reside a maior fonte de enriquecimento ilícito por parte dos que gerem recursos financeiros e patrimoniais públicos.

Sem desprimor à fiscalização sucessiva, em cuja sede radicam os pressupostos técnicos para a efetivação das ações jurisdicionais de responsabilidades financeiras, a importância da fiscalização preventiva é comparável à tomada

de medidas profiláticas para o bem-estar de uma pessoa. O que sucede na medicina, em que a prevenção é mais eficiente e menos onerosa, ocorre no controlo e fiscalização da gestão financeira pública. Teremos melhores resultados investindo no controlo prévio da contratação pública do que na fiscalização sucessiva. Neste caso o mal já está consumado, restando ao Tribunal sancionar aos responsáveis pela violação das regras de contratação pública e, dependendo do caso, mediante processos mais ou menos complexos, condenar o responsável na reintegração financeira. Com toda a utilidade assinável a fiscalização sucessiva, comparável á fiscalização prévia, nos casos em que ao ato ou contrato carecesse dela.

Finalmente, contra os que advogam a revogação da fiscalização prévia, temos afirmado que a criação de instituições e institutos jurídicos faz-se em atenção à necessidade concreta de cada ordenamento jurídico concretamente considerado e que a prática tem demonstrado que a importação de modelos e de normas jurídicas sem o estudo prévio da realidade em que se vão legislar, se tem traduzido, na maior das vezes, na aprovação de normas que, *a priori* nascem póstumias, votadas à ineficácia ou a impossibilidade da sua aplicação prática. Neste sentido o Professor Doutor António de Sousa Franco afirma que “*o formalismo jurídico – concebendo o direito como uma técnica formal, resolvendo os problemas à margem da vida dos homens ou da justiça que esta conclama, e da qual nasce o direito, e do saber dos homens não juristas – é uma das principais causas da crise do direito contemporâneo*” Mais ainda: “*As leis são uma parte decerto importante da cultura, mas o seu poder nasce da constante e dinâmica ligação às instituições, aos comportamentos e aos valores e ideais da sociedade. Sem eles, legislar de pouco vale*”.

Há razões para a consagração do visto prévio na nossa realidade jurídica e a sua importância releva no domínio da contratação pública, em que reside a maior fonte de enriquecimento ilícito.

Analisada a questão prévia da importância da consagração do visto prévio do Tribunal de Contas, veremos, em seguida, o modo como o Tribunal fiscaliza os processos de contratação pública, para concluirmos na importância do mesmo como instrumento de prevenção de irregularidades, servindo de contributo para a melhoria da gestão financeira pública e do aumento do nível de vida das populações.

Ora conforme foi dito, a fiscalização do Tribunal de Contas é em essência de legalidade e no que concerne à fiscalização da contratação pública um contrato administrativo, que é “um acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica de direito público entre a Administração e um particular, tendo como finalidade a realização do interesse público.

## Há razões para a consagração do visto prévio na nossa realidade jurídica e a sua importância releva no domínio da contratação pública, em que reside a maior fonte de enriquecimento ilícito

Na prática a fiscalização da contratação pública, prévia ou sucessiva, incide sobre os contratos compreendidos no artigo 2.º da lei n.º 9/16, de 16 de junho, Lei dos Contratos Públicos, que define o âmbito de aplicação da mesma Lei, ou seja:

- › A contratação de empreitadas de obras públicas, à locação e aquisição de bens móveis e à aquisição de serviços por parte de uma entidade pública contratante;
- › A formação das concessões de obras públicas e de serviços públicos.

Entretanto, a análise da legalidade não é aferida em abstrato e sim do próprio contrato e, sobretudo, dos elementos concretos que instruem os processos, porque dotados de força probatória dos procedimentos usados para a prática do ato ou celebração do respetivo contrato.

Para tornar efetivo o cumprimento das normas de contratação pública, o Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, coloca a exigência de que os processos sejam instruídos com certos elementos que atestem a legalidade da contratação. São os elementos instrutórios, constantes da Resolução do Tribunal Sobre a Análise e da Instrução dos Processos de Visto.

De forma geral, na fiscalização da contratação pública, o Tribunal aprecia os seguintes elementos:

- › Elementos sobre a realização do concurso e os fundamentos que justificam a proposta de adjudicação;

- › Fundamentos que sobre a adoção de outro procedimento, que não seja o concurso público;
- › Elementos sobre as habilitações e a capacidade técnica da adjudicatária;
- › Comprovativos da ausência de dívidas fiscais;
- › Comprovativo da prestação de caução;
- › Caderno de encargos;
- › Programa de concurso;
- › Memória descritiva;
- › Informação de cabimentação da despesa;
- › A regularidade da situação migratória dos responsáveis da empresa, sendo estrangeiros;
- › Alvarás e licenças adequadas ao nível de obras, entre outros.

A exigência destes elementos não é feita ao livre-arbítrio do Tribunal. Resultam dos elementos de forma e de substância que a lei prescreve para a validade e eficácia dos atos e contratos. Neste sentido, os elementos instrutórios pressupõem que o contrato foi celebrado em observância às normas legais existentes para o efeito. Por isto é da análise do contrato, instruído com os respetivos elementos que atestam da legalidade da contratação que o Tribunal concede o visto. Contrariamente, o visto é recusado ou o processo é devolvido para melhor instrução, nos casos em que os elementos em falta não impliquem graves irregularidades.

Por tudo visto, concluímos que, na realidade angolana, o visto é um importante mecanismo de combate a corrupção, garantido a boa execução dos contratos.

### **A Consciência da Importância do Visto Prévio pelos Organismos e Entidades Internacionais**

A importância da fiscalização prévia tem merecido, cada vez, maior importância quer ao nível interno como ao nível externo, de forma particular pelas empresas e organismos que contratam com Estado Angolano.

A independência que goza o Tribunal em relação ao Executivo e aos órgãos de Administração das empresas públicas, permite-lhe garantir maior isenção perante os organismos externos, atestando, através do visto, que o Estado está em condições de assumir as obrigações emergentes dos contratos que celebra, por meio dos Executivo ou dos organismos do setor empresarial público.

O visto, neste sentido, além de conferir eficácia aos contratos, nos termos do artigo 8.º da lei n.º 13/10, de 9 de julho, para as entidades externas, que



**A independência que goza o Tribunal em relação ao Executivo e aos órgãos de Administração das empresas públicas, permite-lhe garantir maior isenção perante os organismos externos, atestando, através do visto, que o Estado está em condições de assumir as obrigações emergentes dos contratos que celebra**

contratam com o estado angolano, traduz-se numa verdadeira garantia e conforto de que os representantes do Estado estão devidamente habilitados e que as obrigações que assumem vinculam efetivamente o Estado.

Assim, independentemente, de ser um imperativo legal a submissão efetiva dos contratos a visto, muitas vezes resulta das exigências dos organismos externos que reconhecem a importância da fiscalização do Tribunal. Por este reconhecimento, muitos contratos remetidos ao Tribunal têm como impulso as entidades externas que não aceitam a sua execução sem o visto, contra a vontade dos representantes dos órgãos do Estado.

Tudo isto reforça o reconhecimento da importância da fiscalização prévia do Tribunal como um verdadeiro mecanismo de combate às irregularidades na gestão financeira pública.

O reconhecimento da importância do visto na arena internacional transcende os limites da própria exigência legal, constituindo-se na garantia para

a boa execução dos contratos. É neste sentido que, embora os contratos de financiamento externo do Estado, no âmbito dos projetos de investimentos públicos, não carecem da fiscalização prévia, por exigências dos financiadores normalmente estes contratos são remetidos ao Tribunal. Em outros termos diríamos que, mesmo sem ser uma exigência legal, os financiadores sentem a necessidade de os acordos de financiamento serem visados pelo Tribunal, precedidos da sua análise técnica independente. Tudo isto resulta da confiança que a ação do Tribunal conquistou interna e externamente.

### **A Necessidade da Consagração do Controlo Prévio e a Promoção da sua Importância**

A consagração dos mecanismos para o controlo prévio numa realidade jurídica depende de circunstâncias próprias, que justificam a sua necessidade e importância. Neste sentido, a Declaração de Lima estabelece que “a situação legislativa das condições e as exigências próprias de cada país determinam se uma instituição superior de controlo das finanças públicas efetuará um controlo *a priori*”, sendo que o controlo posterior, segundo a Declaração “é uma tarefa indispensável para qualquer instituição de controlo das finanças públicas mesmo que faça ou não um controlo *a priori*”.

Em Angola, a criação de infraestruturas básicas e a estratégia para o crescimento económico, impõem ao Estado a afetação de parte significativa do seu Orçamento em investimentos públicos, normalmente avaliados em mais de 40% do total do orçamento anual. Entretanto, o fator humano, em termos de quadros técnicos e eticamente formados ainda não é satisfatório. Além disso, o nível de uso de procedimentos automatizados que, em grande medida, iriam diminuir a intervenção humana direta nos processos, garantindo maior lisura e imparcialidade, é insuficiente.

Estes e outros fatores que caracterizam a nossa realidade, além da importância que a fiscalização prévia se reveste, como meio de prevenir irregularidades e erros na gestão financeira pública, o Tribunal na sua estratégia de promoção das boas práticas, na sua ação pedagógica e nos seus esforços, fundadas na sua missão, de melhorar a gestão financeira pública, tem realizado algumas ações tendes quer à promoção do visto prévio, criando a consciência da sua importância e o domínio da legislação pertinente, quer contribuindo para a consagração de práticas que permitam a boa instrução dos processos de visto, pela observância dos procedimentos que favorecem a igualdade de oportunidades, a transparência, a eficiência e a eficácia na contratação pública.

## O Controlo Interno como Auxílio da Fiscalização Prévia

Em auditoria e contabilidade, o controlo interno compreende os mecanismos que permitem ao organismo ou entidade alcançar os objetivos compreendidos dentro da sua atuação, concorrendo para a sustentabilidade das operações e informações.

Os mecanismos de controlo interno atuam no âmbito da própria gestão e são instituídos pelos responsáveis dos organismos e entidades fiscalizados pelo Tribunal. Neste sentido, a relação que estabelecemos, como auxílios da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, funda-se no facto de que, a sua implementação e adoção por muitos organismos ter como base a ação pedagógica de promoção das boas práticas. Através das suas recomendações de auditoria e por meio de ações de formação específicas, o Tribunal tem promovido a implementação de mecanismos de controlo interno relevantes pelos organismos sob sua jurisdição.

Ao Tribunal de Contas, enquanto órgão externo de controlo das finanças públicas, importa que o quadro do controlo interno seja eficiente e eficaz, com mecanismos abertos e transparentes, que permitem que os respetivos resultados mereçam a confiança de todos os interessados, incluindo o Tribunal de Contas, enquanto Órgão supremo de controlo financeiro.

Acima de tudo, os mecanismos de controlo visam a eficiência e a eficácia das operações na gestão financeira pública. Neste sentido, com base nas boas práticas, compreende entre outros os seguintes elementos:

- › A separação de funções;
- › A estratégia adequada de gestão e controlo de riscos;
- › A prevenção dos conflitos de interesse;
- › As pistas de auditoria adequadas e a garantia da integridade da informação nos sistemas de dados;
- › Os procedimentos de controlo de desempenho e de acompanhamento das deficiências identificadas no próprio sistema de controlo interno;
- › A avaliação periódica do bom funcionamento do sistema de controlo.

A implementação de mecanismos de controlo interno enquadra-se dentro do dever geral da boa administração da coisa pública, que se materializa por uma gestão económica, eficiente e eficaz dos recursos públicos.

No âmbito do manual de procedimentos de auditoria de desempenho do Tribunal de Contas, a gestão é económica quando os recursos utilizados forem disponibilizados em tempo oportuno, em quantidades e qualidades apropriadas e ao melhor preço. A eficiência visa a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos. A eficácia visa a consecução dos objetivos específicos fixados, bem como os resultados esperados.

O Manual de procedimentos de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas, considera a economia, a eficiência e a eficácia como as principais dimensões de desempenho, e conformam o objeto de controlo e fiscalização do Tribunal. No âmbito das boas práticas, o Tribunal acompanha o desempenho abordando, entre outras as seguintes questões:

- › Adequação da estrutura operacional aos objetivos do órgão ou da entidade;
- › A existência de sistemas de controlo adequados, destinados a monitorar, com base em indicadores de desempenho válidos e confiáveis, aspetos ligados à economicidade e a eficiência;
- › O cumprimento de práticas recomendadas pela legislação para aquisição de bens e serviços;
- › Adequação das aquisições no que se refere aos prazos, a quantidade, ao tipo, à qualidade e aos preços;
- › A guarda e manutenção dos bens móveis e imóveis;
- › A existência de rotinas e procedimentos de trabalho documentados e atualizados;
- › Uso adequado de recursos humanos, instalações e equipamentos voltados para a produção e prestação de bens e serviços na proporção, qualidade e prazos requeridos;
- › A extensão do cumprimento das metas estabelecidas pela administração ou legislação pertinente.

A materialização destas dimensões de desempenho, que configuram a boa gestão financeira pública só é possível com a implementação de mecanismos de controlo relevantes. O Tribunal considera que a existência destes mecanismos num organismo ou entidade sob sua jurisdição garante a boa instrução dos processos de visto. Neste sentido, os mecanismos de controlo interno funcionam como uma espécie de pré-auditoria. Assim, os processos de vistos remetidos por um organismo com um sistema de controlo interno bem constituído, a partida, estarão bem instruídos, concorrendo para a célere análise e apreciação do Tribunal.

Reconhecida a relevante importância dos mecanismos de controlo interno quer como garantes da boa instrução dos processos de visto, quer como valiosos pressupostos para a boa gestão financeira pública, o Tribunal de Contas, desde o início da sua atividade, incluiu, no âmbito da sua missão pedagógica, a promoção da implementação destes mecanismos pelos organismos e entidades sob sua jurisdição.

Hoje, além da ação do Tribunal, a dinâmica dos próprios instrumentos de gestão, sobretudo com a adoção de sistemas integrados de gestão com suporte

informático, é cada vez mais imprescindível a adoção de controlos relevantes, o que facilita a tarefa do Tribunal. É neste sentido que estabelecemos a relação dos mecanismos do controlo interno com a fiscalização prévia do Tribunal. Com a sua implantação pelos organismos jurisdicionados os processos de visto gozam à partida da possibilidade de serem melhor instruídos.

### **A Lei dos Contratos Públicos como Resultados dos Esforços da Melhoria da Gestão Financeira Pública**

Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, “a fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos e os contratos a ele sujeitos estão conforme às leis e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental”. Assim, nos processos de visto, o Tribunal limita-se a aplicar a lei, verificando, como pressuposto para a concessão ou recusa do visto, o grau de cumprimento da lei, nos procedimentos que levaram à prática do ato ou à celebração do contrato pelos organismos públicos.

Ao Tribunal compete aplicar a lei, entretanto, compete-lhe igualmente, no geral, analisar a própria lei, ajuizando das próprias soluções que consagra em face das necessidades do funcionamento dos serviços públicos, da efetiva proteção dos interesses públicos, da tutela das garantias e liberdades dos cidadãos e da evolução das finanças públicas. Para o efeito, a al. j) do artigo 6.º da lei 13/10, de 9 de julho, consagra, entre as competências do Tribunal, a de “propor medidas legislativas julgadas necessárias ao desempenho das suas atribuições e competências”.

Assim, o Tribunal de Contas, como consequência do seu trabalho e dentro da sua estratégia de promoção das boas práticas, constatou que a Lei n.º 20/10, de 7 de setembro, então lei da contratação pública, consagrava procedimentos de contratação muito complexas, contrariando o espírito que presidiu a sua criação e revogação dos diplomas anteriores, que era a simplificação dos procedimentos de aquisição de bens e serviços.

Neste sentido, o Tribunal, no âmbito das jornadas alusivas ao seu 14.º Aniversário de efetivo funcionamento, realizou, de 6 a 10 de Abril de 2015, o “Seminário sobre Fiscalização da Contratação Pública”, com o objetivo de melhorar a qualidade de instrução dos processos de visto, aumentar os níveis de transparência no processo de contratação pública, uniformizar os procedimentos e, sobretudo, estudar e difundir, entre os responsáveis das entidades públicas contratantes, a consciência de que determinados aspetos consagrados na Lei de Contratação pública careciam de serem alterados.

Para o alcance dos objetivos preconizados, foram convidados especialistas nacionais e estrangeiros, para a preleção das matérias. O Seminário

**Ao Tribunal compete aplicar a lei, entretanto, compete-lhe igualmente, no geral, analisar a própria lei, ajuizando das próprias soluções que consagra em face das necessidades do funcionamento dos serviços públicos, da efetiva proteção dos interesses públicos**

contou com o apoio da Secretaria da Contratação Pública da Casa Civil do Presidente da República, do Ministério do Planeamento e do Gabinete de Contratação Pública do Ministério das Finanças e destinou-se aos responsáveis dos diferentes organismos e entidades diretamente ligados à contratação pública, nomeadamente, Secretários-gerais de Ministérios e Governos de Província, Diretores do GEPE, Administradores Municipais e Responsáveis dos Gabinetes Jurídicos.

Uma das grandes conclusões e recomendações deste Seminário foi que, embora a Lei 20/10, de 7 de setembro, então Lei da Contratação Pública, representasse um grande avanço em relação aos Diplomas anteriores, carecia de algumas melhorias. Neste sentido, o Seminário recomendou o seguinte:

- › Que fosse expurgado do Concurso Público a fase de qualificação;
- › Que se clarificasse sobre a consagração do procedimento do Ajuste direto ou procedimento simplificado, para atender as despesas de valores notoriamente baixos;
- › Que se clarificasse a matéria sobre a autorização de despesas.

Atendendo a estas e outras exigências, em 2016, foi aprovada a Lei n.º 9/16, de 16 de junho, Lei dos Contratos Públicos.

Norteadada pelo espírito de modernizar e simplificar os procedimentos de contratação pública, esta Lei apresenta, entre outras as seguintes inovações:

- › Consagra expressamente o procedimento de contratação simplificada aplicável à celebração de contratos de valor reduzido, bem como as situações materiais que justificam a adoção de um procedimento não concorrencial;
- › Eliminação da fase de qualificação do concurso público, clarificando-se a diferença entre este procedimento e o concurso limitado por prévia qualificação;
- › Eliminação do procedimento de negociação, consagrando, simultaneamente a faculdade de a entidade pública contratante enxertar em qualquer procedimento de contratação pública uma fase de negociação das propostas;
- › Eliminação do procedimento especial, denominado “sistema de aquisição dinâmica eletrónica”, tendo em conta que na realidade angolana e mesmo na prática internacional este revelou-se inútil;
- › Eliminação do procedimento especial para contratação de serviços de consultoria, passando a estar submetidos ao regime geral de contratação aplicável às aquisições de serviços;
- › Instituição de um novo regime dedicado aos acordos-quadro, como instrumentos especiais de contratação;
- › Finalmente destacar a sua própria denominação – enquanto a Lei revogada denominava-se “Lei da contratação pública”, a nova lei designa-se por “Lei dos contratos públicos”. A alteração não é meramente conceptual, é relevante em termos de âmbito de aplicação. No seu objeto, a Lei não se ocupa apenas do regime de formação dos contratos, o que seria a “contratação pública”, mas também do regime substantivo da execução dos contratos públicos.

## **Conclusão**

A consagração dos mecanismos para o controlo prévio numa realidade jurídica depende de circunstâncias próprias, que justificam a sua necessidade e importância, ou seja, como refere a Declaração de Lima, a situação legislativa das condições e as exigências próprias de cada país determinam se uma instituição superior de controlo das finanças públicas efetuará um controlo *a priori*.

**A fiscalização prévia da contratação pública é um verdadeiro instrumento de combate a corrupção e de outras irregularidades de gestão financeira pública, uma vez que, cria nos gestores a consciência do cumprimento das normas sobre a contratação pública o que leva aos gestores a adotarem as melhores práticas de gestão**

Em Angola a criação de infraestruturas básicas e a estratégia para o crescimento económico, que impõem ao Estado a afetação de parte significativa do seu Orçamento em investimentos públicos, aliado à falta de recursos humanos suficientes, justificam a consagração da fiscalização prévia, que garante a prevenção de erros e irregularidades.

Deste modo, a fiscalização prévia da contratação pública é um verdadeiro instrumento de combate à corrupção e de outras irregularidades de gestão financeira pública, uma vez que, cria nos gestores a consciência do cumprimento das normas sobre a contratação pública o que leva aos gestores a adotarem as melhores práticas de gestão.

Em suma, atividade de controlo do Tribunal sobre a contratação pública reveste-se de uma fundamental importância e atualidade, primeiro, pelo peso crescente que a contratação pública representa ao nível das despesas públicas no Orçamento Geral do Estado, reflexo de desenvolvimento e crescimento



económico, e, segundo, pela complexidade que o próprio processo de contratação vai assumindo.

Como resultado das conclusões precedentes, urge ao Tribunal continuar a criar mecanismos que visem o reforço da sua capacidade institucional, com a adoção de novos métodos de controlo e a criação de estratégias que visam difundir as boas práticas de gestão.

Finalmente, a realidade presente caracteriza-se por uma consciência cada vez mais generalizada da importância da fiscalização prévia. Esta consciência resultante quer da ação pedagógica do Tribunal quer da constatação fática dos fenómenos globais que conduziram à crise financeira que, com mecanismos de fiscalização mais apurados, poderia ser evitado.

Hoje, o reconhecimento do visto coloca-se até aos organismos externos que contratam com os organismos do Estado Angolano, para os quais o visto não é uma mera condição de eficácia, traduzindo-se igualmente numa garantia de uma entidade independente e tecnicamente competente de que o Estado se vincula aos compromissos emergentes dos acordos e contratos que celebra, por meio dos seus representantes.

## Bibliografia

- ANTÓNIO, Julião, *Intervenções do Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas*, Where Angola Book Publisher, Luanda, 2013.
- AZAMBUJA, Darcy, *Teoria Geral do Estado*, 29.ª Edição, São Paulo: Globo, 1992.
- BRONZE, Fernando José, *A Metodologia Entre a Semelhança e a Diferença*, Boletim Da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Stvdia ivridica* 3, 1994.
- CAETANO, Marcelo, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1999.
- CITADINI, António Roque, *O Controlo Externo da Administração Pública*, São Paulo, 1995.
- CONOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria Geral da Constituição*, 4.ª Edição, Coimbra: Almedina.
- COUTINHO, Homero, *O Tribunal de Contas no Exercício da sua Competência Constitucional e legal*, S. Paulo, 1992.
- DA COSTA, Paulo Nogueira, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança – Contributo para uma reflexão do controlo externo em Portugal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
- DAL PAZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira, *As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito*, Editora Forum, Belo Horizonte, 2010.
- DALARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 24.ª Ed. S. Paulo, Saraiva, 2003;
- LIMA, Luiz Henrique, *Controlo externo*, Elsevier, 2013.
- MUZELLEC, Raymond, *Finances Publiques*, 15 édition, Edition Dolloz, Paris 2009.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.

MONTESQUIEU, O Espírito das Leis, S. Paulo, Martins Fontes, 2000.

NOGUEIRA, Ataliba, Teoria Geral do Estado.

PAULUDO, Augustinho, Administração Pública, 3.ª Edição, Elsevier, S. Paulo, 2013.

PISCITELLI, Tathiane, Direito Financeiro Esquematizado, 3.ª Edição revista e atualizada, Editora Métodos, S Paulo, 2013.

SILVA, Jorge Andrade, Lei da Contratação Pública de Angola comentada e anotada, Almedina, Coimbra, 2011.

TAVARES, José F. F., Estudos de Administração e Finanças Públicas, Livraria Almedina, Coimbra 2004.

Tribunal de Contas, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas e Legislação Complementar, Where Angola, Luanda, 2012.

Autores Vários (Coordenação João Ricardo Catarino e José F. F. Tavares), Finanças Públicas da União Europeia, Almedina, Coimbra 2012.

# O Papel do Tribunal de Contas de Angola no Controlo dos Gastos na Administração Pública

**EVA ALMEIDA**

## **Introdução**

O presente estudo trata do papel do Tribunal de Contas de Angola no controlo dos gastos na Administração Pública. Neste contexto, o estudo aborda os mecanismos de controlo utilizado pelo Tribunal de Contas de Angola para o controlo dos recursos que são postos a disposição dos gestores públicos.

O texto encontra-se dividido em duas grandes partes, uma dedicada ao enquadramento teórico do tema em que são estabelecidas noções sobre o Orçamento Geral do Estado, as regras para a sua elaboração e os princípios que os gestores públicos devem ter em conta para a sua elaboração. Na segunda parte é abordado o controlo externo exercido pelo Tribunal de Contas, fazendo um enquadramento das competências e génese do Tribunal de Contas.

## **O Orçamento e a Administração Pública**

Antes de mais é necessário esclarecer conceitos como Orçamento Geral do Estado (OGE) que é o documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano. É possível definir o Orçamento, como uma previsão, em regra geral anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual.

**A Lei do Orçamento Geral do Estado (OGE) define orçamento como**  
**“o instrumento programático aprovado por lei específica, de que se serve a administração do Estado e a administração autárquica, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios da unidade, universalidade, anualidade e publicidade”**

A Constituição da República de Angola (CRA) vigente, aprovada em 2010, contém a seguinte definição de Orçamento Geral do Estado: “constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidos nos instrumentos de planeamento nacional.

A Lei do Orçamento Geral do Estado (OGE) define orçamento como “o instrumento programático aprovado por lei específica, de que se serve

a administração do Estado e a administração autárquica, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios da unidade, universalidade, anualidade e publicidade”.

Este conceito permite desde já identificar os três elementos do orçamento:

- › **Elemento económico:** constitui uma previsão da atividade financeira anual a realizar por determinados subsetores das Administrações Públicas sob o comando do Governo;
- › **Elemento político:** constitui uma autorização política concedida pelo Parlamento mediante a aprovação da proposta elaborada e submetida pelo Governo;
- › **Elemento jurídico:** constitui um instrumento, sob a forma de lei, que limita os poderes financeiros do Estado no que respeita à realização das despesas e à obtenção das receitas.

Importa igualmente clarificar o âmbito do Orçamento do Estado, o qual abrange os orçamentos dos serviços integrados do subsetor Estado, dos Serviços e Fundos Autónomos e da Segurança Social. Ou seja, o orçamento não inclui a previsão das receitas e das despesas de todo o Setor das Administrações Públicas, dada a não inclusão dos orçamentos das Administrações Regionais e Locais (em Angola a descentralização ainda não foi implementada).

## **Apresentação das Receitas e das Despesas**

### **A Classificação das Receitas**

De acordo com a classificação económica as receitas são desagregadas entre receitas correntes, receitas de capital e outras receitas. Segundo a Lei n.º15/10 de 14 de julho, (Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado Angolano), estabelece que são consideradas receitas correntes, as receitas tributárias, patrimoniais, de serviços, bem como as transferências recebidas para atender quaisquer despesas.

A mesma Lei define despesas de capital, as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de operações de crédito e da conversão em espécie de bens e de direitos, bem como de saldos não comprometidos de exercícios anteriores.

A classificação apresentada justifica três comentários de diferente natureza. Em primeiro lugar, os capítulos da receita que integram as “Outras receitas”

não constituem fontes de financiamento da despesa no seu conjunto, já que neles são inscritos montantes que apresentam contrapartidas equivalentes na despesa.

Em segundo lugar, e tendo presente o conceito de saldo global, importa proceder à distinção entre as receitas efetivas e as receitas não efetivas.

Por último, é relevante ter presente que as diferentes fontes de financiamento não apresentam uma importância equivalente na estrutura da receita. Com efeito, as receitas fiscais constituem, naturalmente, e pelas próprias características das despesas a financiar (tipo de bens) e dos objetivos a prosseguir (nomeadamente, redistributivos) a fonte dominante de financiamento do orçamento de qualquer país.

A segunda posição na estrutura da receita cabe às receitas creditícias – passivos financeiros – resultado derivado do papel assumido pelos Estados em períodos marcados por uma perspetiva de “finanças intervencionistas” e de aceitabilidade do endividamento público.

Apesar da desagregação da receita pública seguir apenas a classificação económica, tal não invalida que esta proporcione três importantes tipos de informação: i) a importância do sistema fiscal no financiamento da despesa pública e o papel dos seus principais impostos sobre a redistribuição do rendimento e da riqueza; ii) o recurso ao crédito e seus efeitos sobre o endividamento público; e iii) a importância do próprio Sector Empresarial do Estado como fonte de receita através dos designados Rendimentos da Propriedade.

Em qualquer orçamento, a despesa pública deve ser classificada, simultaneamente, segundo diversos critérios, cada um deles fornecendo informação específica que responde a diferentes necessidades e objetivos de análise.

## **A Elaboração, Discussão e Votação do Orçamento**

O processo de elaboração do orçamento e da proposta de lei correspondente é, como é possível concluir, um processo complexo e exigente. Com efeito, em diversos momentos, impõe escolhas ou opções difíceis, entre as quais se conta a identificação clara de prioridades, e esta é tanto mais difícil quanto mais forte for a restrição da política orçamental, impossibilitando a concretização, num dado horizonte anual, de todos os objetivos políticos de todos os ministros/áreas de governação.

### **A Importância da Programação Financeira Plurianual**

Em qualquer país o orçamento refere-se sempre a um horizonte anual, isto é, a um determinado ano económico, coincidente ou não com o ano civil. Mas

**O processo de elaboração do orçamento impõe escolhas ou opções difíceis, entre as quais se conta a identificação clara de prioridades, e esta é tanto mais difícil quanto mais forte for a restrição da política orçamental, impossibilitando a concretização, num dado horizonte anual, de todos os objetivos políticos de todos os ministros/áreas de governação**

tal não significa que ele não tenha por referência no que respeita aos objetivos e prioridades políticas que concretiza por via das despesas e receitas um horizonte plurianual, na medida em que as opções que concretiza não se esgotam, e os seus efeitos não se circunscrevem, a um único ano.

Diversos fatores exigem uma perspetiva plurianual. Em primeiro lugar, cada orçamento não é mais do que a concretização dos objetivos e prioridades políticas de um governo em cada ano da sua legislatura; isto significa que há um documento de médio prazo, o Programa do Governo, que enquadra e condiciona os orçamentos a elaborar e executar para os anos económicos seguintes.

Em segundo lugar, muitas opções de política setorial exigem, por diversas razões, um horizonte de concretização superior a um ano e, por conseguinte, a inscrição de dotações de despesa – por vezes de montante crescente – em sucessivos orçamentos. A título ilustrativo, considere-se a decisão de construção de um hospital.

Esta opção política exige, naturalmente, um horizonte de médio prazo já que se deve prever um período para a elaboração e seleção do projeto, a fase de construção e equipamento e, finalmente, a entrada em funcionamento. Poder-se-á prever, então, um horizonte mínimo de quatro anos entre a tomada de decisão, com a consequente inscrição da dotação orçamental necessária ao projeto, e a sua entrada em funcionamento em pleno, com a inscrição da dotação adequada, não sendo aceitável que o Governo responsável por esta decisão se limite a inscrever a dotação inicial no orçamento correspondente sem uma previsão dos encargos futuros que têm de ser assumidos nos orçamentos dos anos económicos seguintes, quer seja ainda na sua legislatura ou numa legislatura de Governo seguinte.

Um terceiro fator prende-se com a designada rigidez da despesa pública e a consequente dificuldade da alteração no curto prazo – i.e., num único ano económico – das prioridades setoriais. Para melhor se compreender esta restrição, admita-se um governo que entra em funções e dá início ao processo de elaboração do seu primeiro orçamento: como se referiu, uma das primeiras estimativas corresponde ao montante máximo da despesa do Estado; ora, a margem de manobra deste governo para a implementação de alterações/novas políticas decorrentes do seu próprio programa tenderá a ser limitada, na medida em que existem muitas despesas que, pela sua natureza, têm de ser obrigatoriamente previstas no orçamento em montantes dificilmente compressíveis, seja porque resultam de compromissos do Estado – obrigando qualquer governo – seja porque a sua redução envolve a participação do Parlamento para aprovação de novos quadros legais.

## A Execução e o Controlo Orçamental em Angola

Após a aprovação no Parlamento, a promulgação presidencial e a respetiva publicação em Diário da República, o orçamento entra em vigor, isto é, começa a ser executado. Tal significa, em termos muito simples, que ao longo de doze meses vão ser obtidas as receitas previstas (natureza e montantes) de modo a realizar/financiar as despesas também previstas (natureza e montantes) e, desta forma, concretizar os objetivos, as prioridades e as metas da política orçamental e das políticas setoriais.

A execução orçamental faz-se por referência a um dado quadro legal que inclui a própria lei do Orçamento do Estado; assim, e no decurso do ano económico há que verificar se aquele foi rigorosamente cumprido em todas as operações efetivadas pelas diversas entidades públicas, desde a obtenção das receitas até à realização das despesas. Dito de outra forma, há que realizar o controlo da execução do orçamento. O controlo visa a verificação da



legalidade e regularidade de toda e qualquer receita cobrada e despesa realizada. A importância do controlo orçamental é reconhecida em todos os países estando, no caso português, consagrada a sua obrigatoriedade nas leis constitucional e orçamental. Os mecanismos e procedimentos do controlo orçamental podem ser classificados segundo diversos critérios, entre os quais merece particular referência o da sua natureza, e que permite distinguir entre controlo administrativo, jurisdicional e político.”

O controlo administrativo é da competência simultânea: i) da própria entidade (serviço ou organismo) executora de cada orçamento; ii) da entidade responsável pela coordenação e acompanhamento da execução do Orçamento do Estado (o Ministério das Finanças); e iii) das diversas entidades de inspeção e controlo.

O controlo jurisdicional, por seu turno, é da competência do Tribunal de Contas (TC), órgão de soberania com independência do poder político e que tem como missão, entre outras, a de auditor financeiro público do sector das Administrações Públicas e do Setor Público Empresarial.

Nesta fase do ciclo orçamental, o TC pode desenvolver duas modalidades de controlo: o controlo *a priori*, denominado “visto”, e o controlo concomitante. O primeiro, de natureza preventiva, tem por fim verificar da conformidade legal e do cabimento orçamental das despesas geradas por contratos ou diplomas. O segundo, serve os mesmos objetivos, podendo ser realizado a qualquer momento no decurso da execução orçamental.

Por último, o controlo político é exercido pela Assembleia, como corolário da autorização previamente concedida ao Governo. Para o efeito, deve este remeter todos os elementos informativos considerados essenciais àquela fiscalização.

A execução do Orçamento do Estado é concretizada, pelos gestores das unidades orçamentais e correspondentes órgãos dependentes, com observância de instruções que são divulgadas, anualmente, pelo Presidente da República, enquanto titular do poder executivo.

Com vista a imprimir mais responsabilidade e operacionalidade na execução do Orçamento, quer na arrecadação das receitas quer na realização das despesas foi instituído o SIGFE – Sistema Integrado de Gestão Financeira.

Todas operações de arrecadação de receitas e de realização de despesas públicas efetuam-se no interior deste sistema e obedecem aos procedimentos que por ele são impostos.

Os órgãos que integram o SIGFE são: Tesouro nacional, sob coordenação de quem se encontra a Conta Única do Tesouro, abreviadamente CUT mantida no Banco Central, o Banco Nacional de Angola, na qualidade de banqueiro do Estado, as delegações provinciais de finanças, o banco operador (Banco de Poupança e Crédito) que tem aberta nos seus livros uma conta onde

são registadas todas as operações de crédito e débito no Estado, os gabinetes de estudos e de planeamento ou similares dos órgãos da administração central e local do Estado, os departamentos que gerem e administram os orçamentos dos órgãos centrais e locais do Estado, os órgãos dependentes da administração central e local do Estado.

A gestão dos recursos arrecadados e sua afetação aos serviços que os solicitem, no âmbito da execução orçamental, é feita mediante a técnica denominada programação financeira, que é levada a efeito por uma comissão.

O SIGFE contém os procedimentos que devem ser adotados na arrecadação das receitas pelo sistema bancário, sua afetação às despesas e realização destas por cada unidade orçamental e serviços dependentes e ainda a prestação de contas a que está sujeito cada órgão.

### Execução do Orçamento das receitas

Uma vez aprovado e publicado, o orçamento entra em vigor e a sua execução faz-se através da cobrança das receitas e do pagamento de despesas, de acordo com as suas normas que regem o SIGFE. O orçamento, além de prever o montante de receitas, autoriza os serviços a procederem, tanto à liquidação como à cobrança de receitas. Estas operações e cobrança integram o modo de execução do orçamento das receitas. Os serviços ao liquidarem (apurarem) e cobrarem receitas estão a servir-se de autorizações para o fazer.

Nenhuma receita pode ser cobrada se não tiver existência legal e se não estiver inscrita no orçamento (a sua cobrança tem de estar autorizada para o período financeiro a que ela se destina, não basta a mera existência da lei anterior que crie a receita). Dada a diversidade de receitas não existem regras gerais e uniformes sobre o modo, prazo, lugar, processo de liquidação e pagamento das receitas. A forma normal de cobrar receitas é o pagamento em dinheiros nos prazos e modalidades fixadas na lei ou em contrato.

Integram sistema de arrecadação de receita os seguintes órgãos e entidades: a Direção Nacional de Impostos, a Agência Geral Tributária, a Direção Nacional do Tesouro, a Direção Nacional da Contabilidade, Banco Nacional de Angola, outros bancos.

### Execução do Orçamento das despesas

Execução do Orçamento das despesas traduz-se na utilização das autorizações de pagar (créditos orçamentais) durante o período financeiro, já que o orçamento é de gerência. Por isso, nenhum pagamento pode ser feito sem que

## **É necessário que a despesa se encontre prevista, pois nenhum pagamento pode ser efetuado sem que a despesa se encontre prevista no OGE**

a despesa se encontre discriminada no orçamento e tenha cabimento no correspondente crédito orçamental, nem nenhum encargo pode ser assumido sem que esteja previsto e haja cabimento. Os créditos orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, e nesta medida o regime jurídico a que estão sujeitas é mais rigoroso do que o regime jurídico aplicável à execução do orçamento das receitas, não sendo suficiente que sejam legais e se encontrem previstas no orçamento.

Existe um conjunto de regras que se aplica à execução do orçamento das despesas. Em primeiro lugar, a despesa só pode ser realizada se for legal, isto é, se for permitida por lei e se realizada nos termos em que essa lei o determine (legalidade). É necessário que a despesa se encontre prevista, pois nenhum pagamento pode ser efetuado sem que a despesa se encontre prevista no OGE.

### **Alterações Orçamentais**

De acordo com a LQOGE, as alterações orçamentais fazem-se através da abertura ou solicitação de créditos orçamentais adicionais. Nesta lei, são previstos dois tipos de créditos orçamentais: os créditos iniciais e os créditos adicionais (art.º 26.º). Os créditos iniciais são as dotações orçamentais que são inscritas na lei do orçamento, sendo os créditos adicionais aquelas dotações que são abertas em consequência de alterações que se verifiquem, após a aprovação da lei orçamental (art.º 26.º, n.º 1), alíneas a) e b). Dentre os créditos adicionais, compreendem-se os créditos suplementares que se destinam ao reforço da dotação orçamental, os créditos especiais que servem para atender despesas

para as quais não existam dotações específicas, e créditos extraordinários que se destinam a cobrir despesas imprevistas e urgentes (art.º 26.º).

A LQOGE estabelece que a lei Orçamental pode conter autorizações específicas para a abertura de créditos suplementares pelo Presidente da República. Determina por outro lado, que as aberturas quer de créditos suplementares, quer de créditos especiais depende da existência de recursos disponíveis para atender as despesas. Nos termos do n.º 4 do art.º 27.º desta Lei, entende-se por recursos disponíveis: os provenientes do excesso de arrecadação de receitas, resultante da diferença entre a arrecadação realizada e a prevista, os que resultem da anulação total ou parcial de dotações previstas pelos créditos orçamentais; os que decorram de financiamentos ou doações que tenham sido previstas; aquele que provenha de reservas instituídas para esse fim específico.

A abertura dos créditos extraordinários faz-se por Decreto Presidencial, devendo o Presidente da República dar conhecimento imediato à Assembleia Nacional (n.º 5, art.º 27.º da LQOGE).

Determina a LQOGE que o ato de autorização do crédito adicional deve conter o tipo de crédito, a importância, a origem dos recursos disponíveis e a classificação da despesa (n.º 6, art.º 27.º).

## Controlo Externo: Tribunal de Contas de Angola

O controlo exercido pelo Tribunal de Contas, refere-se à fiscalização, uma vez que é uma prática que recai sobre uma determinada atividade. Segundo Sousa Franco, no plano jurídico, o controlo pode assumir duas formas de fiscalização. Quando um órgão ou entidade pratica os atos necessários para prevenir, apurar ou corrigir erros ou irregularidades da execução orçamental e ajustar os objetivos e de responsabilização, e quando o objetivo de controlo é apuramento de eventuais erros ou irregularidades, quer para ilibar as entidades controladas, quer para promover a respetiva efetivação das formas de responsabilidade que ocorram.

A função de fiscalização ou controlo financeiro compreende o exercício de poderes fundamentais que, segundo o critério do momento do exercício da fiscalização ou controlo, podem ser apresentados do seguinte modo: poderes de fiscalização prévia; poderes de fiscalização concomitante; poderes de fiscalização sucessiva ou *a posteriori*.

## Controlo Prévio

A fiscalização preventiva refere-se ao controlo prévio/preventivo. Esta fiscalização tem por finalidade verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos

geradores de despesa estão conforme as leis em vigor e se os respetivos encargos têm previsão orçamentária própria. Esta fiscalização é exercida através do visto ou da sua recusa ou da declaração de conformidade, (artigos 8.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas).

O visto ou recusa de vistos são emitidos, anteriormente à produção dos efeitos dos atos e contratos que o requeiram, ou seja, nenhum ato ou contrato das entidades sujeitas a jurisdição do Tribunal de Contas e que esteja previsto na Lei, principalmente na Lei de Execução Orçamental, deve ser executado sem o visto prévio do Tribunal de Contas. A declaração de conformidade compete à Direção dos Serviços Técnicos do Tribunal de Contas e, é emitida quando não existe dúvidas quanto aos atos e contratos estarem conforme as leis em vigor.

O visto expresse, neste caso, o Tribunal de Contas pronuncia-se sobre a conformidade do ato ou contrato, de modo que esta venha a produzir os efeitos pretendidos, razão pela qual, um ato ou contrato depois de ser visado, isenta o seu ator de qualquer responsabilidade. Quanto ao visto tácito – este visto ocorre quando ou, findo o prazo previsto na Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, nas situações que o Tribunal de Contas não fizer qualquer pronunciamento, este ato ou contrato entra numa situação de visto tácito.

### Controlo Sucessivo

A fiscalização sucessiva, o TC julga as contas das entidades ou organismos sujeitos a sua jurisdição e tem por fim apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como, tratando-se de contratos, verificar se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração. As principais modalidades dos atos de apreciação consistem no acompanhamento da execução do Orçamento Geral do Estado, na elaboração de projeto de pareceres sobre a Conta Geral do Estado, bem como dos relatórios sobre as contas dos órgãos de soberania. Esta fiscalização concretiza-se através do processo de verificação interna de contas (Prestação de Contas), inquéritos e auditorias, estas últimas, realizadas por iniciativa do Tribunal de Contas e a pedido da Assembleia Nacional. De acordo com os artigos 76.º e 77.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, a verificação de contas pode ser interna e externa, como: internas – aquela que abrange a análise e a conferência para demonstração numérica das operações realizadas. Esta verificação pode ser seguida de auditoria, quando se verifiquem factos constitutivos de responsabilidades financeiras. A verificação externa é feita com recurso aos métodos e técnicas de auditoria e concluem-se com a elaboração e aprovação de relatório que deve ser remetido ao Ministério Público com o respetivo processo, a fim de ser desencadeado

o eventual processo judicial. A prestação de contas é feita por períodos anuais, exceto nas situações que haja substituição total dos responsáveis, e quando isto acontece a prestação de contas é com base no período vigorado. Essa competência exercida por meio da verificação de contas, na realização de auditorias, inspeções e de preparação dos processos jurisdicionais de responsabilidade financeira dos seus responsáveis e agentes.

Auditoria é entendida como cargo de um auditor, tribunal ou repartição onde se exercem as funções de auditor. O dicionário em termos de marketing, define auditoria como o “exame analítico e pericial que segue o desenvolvimento das operações contábeis, desde o início até ao balanço.

Assim, podemos definir auditoria pública como um exame das operações, atividades e sistema de determinada entidade pública, feita por um auditor público ou um magistrado ou por uma pessoa geralmente externa a uma organização que tem ao seu cargo informar um tribunal ou uma repartição sobre a legalidade dos atos ou sobre a interpretação das leis a aplicar ou que analisa as suas contas e normas de procedimentos de forma a averiguar a existência de erros e fraudes e posteriormente emitir uma opinião.

## Tipos de Auditoria Pública

É necessária a inter-relação entre o controlo e a economia financeira pública de forma a tornar num mecanismo regulador da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras, a ponto de serem tomadas medidas corretivas. Assim, podemos definir os seguintes tipos de auditoria pública:

- a) **A Auditoria financeira** tem como objetivo obter uma segurança razoável nas contas e verificar se as demonstrações financeiras sob análise expressam, em todos os seus aspetos significativos, a imagem fiel do património, da situação financeira e do resultado da gestão, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites.
- b) **Auditorias de regularidade** constituem numa mesma auditoria, a auditoria financeira e a auditoria do cumprimento.
- c) **Auditoria de eficácia ou de programas** tem como objetivo verificar em que medida foram alcançados os resultados e os objetivos pré-definidos para a entidade, nomeadamente programas, serviços, atividades e funções a auditar.
- d) **Auditoria de economia e eficiência** tem a ver com a forma como a entidade gere os recursos humanos e materiais, ou seja, se tem em conta critérios de economia, o que significa adquirir ao mínimo custo e de forma eficiente, portanto, de modo produtivo.

## A Constituição da República de Angola de 2010, consagra o Tribunal de Contas como um órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição

- e) **Auditoria de sistemas e de procedimentos:** adequa-se a instituições que tenham de cumprir normas relacionadas com o Direito Administrativo e preocupa-se com a verificação do seu cumprimento, e ainda sobre a deteção de possíveis ineficiências.
- f) **Auditoria operacional, ou auditoria da economia, eficiência e eficácia,** assume um papel de relevância no contexto da nova gestão pública, uma vez que todas as atenções se viram para a melhoria da eficiência, no controlo do *output* e na gestão por objetivos.

### Conclusão

A atividade financeira do Estado tem sido muito importante, tanto de ponto de vista político como também tem contribuído bastante de forma decisiva na organização e formação das entidades públicas ou instituições, não deixando de lado a importância do Tribunal de Contas no controlo externo das finanças públicas. Assim, do estudo feito, podemos apresentar as seguintes conclusões:

1. Em Angola, o surgimento de um órgão de natureza judicial para o controlo do dinheiro público, remonta desde o ano de 1917;
2. A Constituição da República de Angola de 2010, consagra o Tribunal de Contas como um órgão supremo de fiscalização da legalidade das

finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição;

3. Nas competências do Tribunal de Contas, vem também consagrado na Lei 13/10, de 09 de julho e também frisado nas Diretrizes de Controlo das Finanças Públicas (Declaração de Lima – INTOSAI);
4. O Tribunal de Contas é uma instituição de natureza administrativa, que exerce as suas funções de controlo externo, do ponto de vista financeiro (técnico e jurisdicional), através da fiscalização preventiva e sucessiva;
5. A auditoria feita pelo Tribunal de Contas circunscreve-se no âmbito da fiscalização sucessiva;
6. Para efeito de controlo é importante que o Tribunal de Contas tenha uma divisão ou área que se responsabilize especificamente, da fiscalização ou acompanhamento da gestão da dívida pública.

## Bibliografia

- BAPTISTA DA COSTA, Carlos. Auditoria Financeira, 7.ª Edição, Lisboa, 2000.
- BAPTISTA DA COSTA, Carlos. Auditoria Financeira, 8.ª Edição, Lisboa, 2007.
- BAPTISTA DA COSTA, Carlos. Auditoria Financeira, Teoria e Prática, 8.ª Edição. Lisboa, 2007.
- BAPTISTA DA COSTA, Carlos e CORREIA ALVES, Gabriel. Casos Práticos de Auditoria Financeira, 2.ª edição, Lisboa: Editores, 1999.
- CABRITO LOURENÇO, João – A Auditoria Fiscal, Visilis Editora, 2.ª Edição, Lisboa, 2000.
- FRANCO, António L. Sousa – Finanças Públicas e Direito Financeiro. Vol. I e II. 4.ª Edição, Editora Almedina. Coimbra, 2010.
- NUNES, Elisa Rangel – Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro, 3.ª Edição, Revista atualizada, Luanda, 2013.
- NUNES, Elisa Rangel – Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro, 6.ª Edição, Revista atualizada, Luanda, 2015.
- NUNES, Elisa Rangel – o Aval do Estado, Visilis Editora, Lisboa, 1.ª Edição, 2005.
- TRIGO Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M. e GOMES, Santos – Economia e Finanças Públicas, 5.ª Edição, Escolar Editora, 2016.
- TRIGO Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M. e GOMES, Santos – Economia e Finanças Públicas, 4.ª Edição, Escolar Editora, 2014.
- Lei Constitucional da República de Angola de 2010.
- Lei 13/10 de 9 de julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola.
- A Lei-Quadro do Orçamento, Lei n.º 15/10, de 14 de julho.
- Angola – Lei 5/96 de 24 de junho, aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas.



Angola – Lei da Probidade Pública – Lei 3/10, de 29 de março.

Angola – Manual de Procedimento de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas de Angola, Editora Where Angola Book, 1.ª Edição, Luanda, 2014.

Angola – Tribunal de Contas, Jurisprudência do Tribunal de Contas: Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva / Prof. Julião António, Editora Edijuris, Vol. I, Luanda, 2003-2010.

Angola – Tribunal de Contas, Jurisprudência do Tribunal de Contas: Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva / Prof. Julião António, Editora Edijuris, Vol. II, Luanda, 2011-2013.

Angola – Tribunal de Contas, Jurisprudência do Tribunal de Contas: Coletânea de Acórdãos e Resoluções de Fiscalização Preventiva e Sucessiva / Prof. Julião António, Editora Edijuris, Vol. III, Luanda, 2014.

Declaração de Lima – INTOSAI.

GRANDE DICIONÁRIO, Língua Portuguesa, Acordo Ortográfico, Porto Editora, Porto, 2010, p.180.



# O Impacto da Emissão do Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado – ano 2014

**FRANCISCO CANHENGUE**

## **Introdução**

O presente trabalho procura servir de ferramenta de gestão a quem de direito tomar as decisões que se impõem do ponto de vista económico, financeiro e patrimonial, assim como para a gestão dos recursos financeiros públicos.

A problemática assenta nas diferentes interpretações do parecer emitido pelo Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado, caso prático-2014, modalidades legalmente estabelecidas para a tramitação da CGE, contribuições do Tribunal para o controlo eficaz da legalidade e regularidade de todas as receitas cobradas e despesas realizadas.

Qualquer nação que se preze pela organização da sua economia mormente dos recursos financeiros, deve prever que todos os órgãos de controlo que nela interajam e de forma coordenada possam contribuir para a melhor fiscalização do erário público.

A aprovação e a execução do Orçamento Geral do Estado, gera um quadro legal, com destaque para a lei anual do orçamento, envolvendo a publicidade inerente à utilização dos dinheiros públicos, logo sobressai o princípio da democracia financeira, que coaduna com a instituição de sistemas de controlo interno e externo, imparcial e independente da gestão financeira nos diferentes órgãos da Administração Pública. O controlo visa naturalmente a verificação da legalidade e regularidade de toda e qualquer receita cobrada e despesa realizada. Em obediência a lei constitucional, a Lei do Orçamento Geral do Estado e a outras normas regulamentares, os órgãos executivos submetem-se ao cumprimento da obrigatoriedade de prestação de contas sobre a utilização dos recursos que lhes são alocados, uma vez consolidada representam a Conta Geral do Estado.

**A aprovação e a execução do Orçamento Geral do Estado, gera um quadro legal, com destaque para a lei anual do orçamento, envolvendo a publicidade inerente à utilização dos dinheiros públicos, logo sobressai o princípio da democracia financeira, que coaduna com a instituição de sistemas de controlo interno e externo, imparcial e independente da gestão financeira nos diferentes órgãos da Administração Pública**

### **Administração Pública**

Administração pública deve atuar sempre visando a satisfação do interesse público, daí, nada mais previsível e lógico do que a existência de vários mecanismos, constitucionalmente previstos, colocados à disposição dos administrados, para possibilitar a verificação da legalidade e regularidade da atuação da Administração Pública de modo a impedir a prática de atos irregulares, ilegítimos, lesivos à própria coletividade.

Administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, executá-lo, como também dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. Verifica-se a existência de uma íntima sintonia entre a Administração Pública e o serviço público, fazendo pressupor, clara e nitidamente, que a execução deste seja feita privativamente por aquela, quer diretamente, quer por delegação.

Para exercer ou colocar à disposição da coletividade o conjunto de atividades e de bens, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social ou “da prosperidade pública”, o Estado, aqui entendido como a organização do poder político da comunidade nacional, distribui-se em três funções essenciais: função normativa ou legislativa; função administrativa ou executiva; e função judicial.

## **Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado**

Para a aprovação da CGE, um ato através da qual, a Assembleia Nacional exerce o *controlo político* sobre o Executivo, pode socorrer-se do auxílio do TC, este órgão que dispõe de capacidades técnicas e de valiosas informações, resultantes das ações de acompanhamento da execução do orçamento em causa, das informações sobre os processos de prestação de contas e as constatações das consequentes verificações internas e externas, dos relatos/relatórios das auditorias efetuadas, dos achados dos inquéritos e averiguações, e das considerações constantes em processos de visto. Trata-se de um relevante e oportuno auxílio técnico que o Tribunal presta à Assembleia Nacional no exercício da fiscalização política.

## **Componentes da Conta Geral do Estado**

A CGE resume a escrituração contabilística dos atos e factos administrativos de natureza orçamental, financeira e patrimonial do exercício financeiro e revela a execução da lei orçamental e a gestão financeira e patrimonial do Estado.

A Lei n.º 15/10, de 14 de Julho, no seu artigo 58.º, estabelece que a CGE compreende as contas de todos os órgãos integrados no OGE, incluindo a segurança social, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da citada Lei.

De acordo com o n.º 2 da Lei n.º 15/10, de 14 de julho, os resultados do exercício são evidenciados na CGE através do Balanço Orçamental, do Balanço Financeiro, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais e acompanhados das respetivas notas explicativas.

## A padronização dos métodos de auditoria visa um conjunto de objetivos que passam pelo fortalecimento institucional do próprio Tribunal e pela melhoria da gestão pública

### As Auditorias e Prestação de Contas

É pela função de Auditoria que o TC estabelece relações com outras instituições supramunicipais de controlo local ou de outros países que, no geral, carecidos da função eminentemente jurisdicional, são especializadas apenas em Auditoria. Considerando a importância da matéria, o Tribunal sempre privilegiou, desde os primórdios de seu funcionamento, a formação do pessoal no sentido de as Auditorias realizadas serem de alto nível técnico e se enquadrem dentro das normas internacionais de auditoria geralmente aceites. Ao mesmo tempo, foi aprofundando e ampliando a sua inserção na arena das organizações supramunicipais de controlo.

Deste modo, como resultado da formação técnica dos funcionários e da cooperação internacional, o Tribunal padronizou os seus métodos de auditoria e inquéritos, processo que culminou, em 2014, com a aprovação dos Manuais de Procedimentos de Auditoria.

A padronização dos métodos de auditoria visa um conjunto de objetivos que passam pelo fortalecimento institucional do próprio Tribunal e pela melhoria da gestão pública. Em termos práticos, a padronização facilita o trabalho dos Auditores, permite a avaliação do cumprimento das etapas da Auditoria e constitui-se no pressuposto para a realização de um trabalho de qualidade.

Para os organismos auditados, a padronização dos métodos de Auditoria permite o acompanhamento e, de certa forma, a avaliação do trabalho de Auditoria e, no essencial, permite que os objetivos da Auditoria, ligados à melhoria da gestão financeira pública, através do auxílio dos órgãos de gestão, sejam facilmente alcançados.

Além dos relatórios de contas remetidos ao Tribunal, constata-se também o aumento da consciência de prestação de contas, e a consequente cooperação nos trabalhos de auditorias e inquéritos realizados pelo Tribunal.

## Componentes do Relatório e Parecer

O Relatório e Parecer do Tribunal sobre a CGE, pode ser constituído por um volume, repartido em cinco partes:

- › Introdução;
- › Enquadramento Macroeconómico;
- › Descrição e caracterização da Conta Geral do Estado;
- › Conta da Segurança Social;
- › Constatações, Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta:

No **Enquadramento Macroeconómico** analisam-se as previsões económicas e orçamentais em que se baseou a elaboração e execução do Orçamento do Estado para o exercício económico em análise e faz-se uma breve descrição do comportamento da economia mundial, regional e nacional, enunciam-se as políticas públicas que influenciaram a execução orçamental e evidenciam-se condicionantes estruturais das finanças públicas;

A eficácia do planeamento orçamental é influenciada pela qualidade das previsões macroeconómicas. A transparência e a discussão das metodologias subjacentes às previsões podem aumentar a sua qualidade e promover o cumprimento da disciplina orçamental.

Devem ser definidas regras gerais relativas ao enquadramento orçamental, determinando, em particular, a realização de análises de sensibilidade, em que as previsões macroeconómicas e orçamentais devem apreciar a trajetória das principais variáveis orçamentais a partir de diferentes pressupostos de crescimento e de evolução das receitas. Neste âmbito, o Estado deve assegurar que o planeamento orçamental se baseia em previsões realistas, recorrendo, para esse efeito, a informações atuais. Estas previsões devem ser comparadas com o cenário macroeconómico mundial ou regional.

Nos pontos seguintes analisam-se as previsões macroeconómicas incluídas no orçamento do exercício em análise, bem como os desvios identificados relativamente às previsões efetuadas por outras entidades ou agências nacionais e internacionais comparativamente aos valores verificados na economia do país.

**A eficácia do planeamento orçamental é influenciada pela qualidade das previsões macroeconómicas.**

**A transparência e a discussão das metodologias subjacentes às previsões podem aumentar a sua qualidade e promover o cumprimento da disciplina orçamental**

Vejamos o que foi abordado no Parecer do Tribunal sobre a CGE do exercício de 2014 relativo ao enquadramento Macroeconómico:

*“Os Relatórios do FMI e BNA que versam sobre o desempenho da Economia Mundial apontaram o ano de 2014 como de recuperação lenta, com o PIB na ordem dos 3,30% em função da redução do preço do petróleo e que afetou o comportamento das economias emergentes e principalmente aquelas que são fortemente dependentes da exportação deste produto o que fez com que o PIB da África Subsaariana fosse revisto em baixa de 5,80% para 4,80%.*

*Para esta recuperação foi determinante o crescimento da Zona Euro em 0,80%, do Reino Unido em 2,70% e dos EUA em 2,40% a nível das economias avançadas, enquanto nas economias emergentes e em desenvolvimento foram decisivos os crescimentos da Índia em 5,80% e da China em 7,40%.”*

Sobre o crescimento da economia mundial, referente a 2014 pode-se ler no Relatório e Parecer do TC, página 31, o seguinte:

*“Segundo o Relatório do FMI, as perspetivas atualizadas para o crescimento da economia mundial no ano de 2014 foi de 3,6% inferior às previsões constantes*



dos Relatórios do WEO emitidos em abril e julho de 2013, na ordem de 4% e 3,8%, respetivamente.

Apesar deste cenário, foi projetado para o ano de 2014 uma expansão da atividade económica mundial, na expectativa de que a mesma crescesse em termos reais a uma taxa de 3,6%, fruto da aceleração do crescimento das economias avançadas em 2% e das economias emergentes e em desenvolvimento em 5,1%.”

#### Evolução do PIB

Evolução da Economia Mundial	Anos (%)		
	2014	2013	2012
Economia Mundial	3,30	3,30	3,10
Economias Desenvolvidas	1,80	1,30	1,40
EUA	2,40	2,20	2,80
Zona Euro	0,80	(-0,50)	(-0,70)
Japão	0,10	1,60	1,40
Reino Unido	2,70	1,70	0,30
Economias Emergentes e em Desenvolvimento	4,40	4,70	4,90
Rússia	0,60	1,30	3,40
China	7,40	7,80	7,70
Índia	5,80	5,00	3,20
Brasil	0,10	2,50	1,00
África Subsaariana	4,80	5,20	4,80
SADC	3,20	3,80	3,90

E sobre a Economia real, eis o que diz o Relatório e Parecer do Tribunal sobre a CGE de 2014, página 32:

“Em termos globais, a economia apresentou no primeiro semestre de 2014 um crescimento moderado, comparado com as projeções publicadas em abril do mesmo ano. Em relação ao segundo semestre a queda de quase 50% do preço do petróleo nos mercados internacionais agravou o grau de incertezas para certos países, cujas receitas caíram para níveis não confortáveis”.

## **As dificuldades económicas verificadas nos países desenvolvidos afetam também os países em desenvolvimento e em transição, devido ao facto de as exportações mostrarem-se enfraquecidas, do aumento da volatilidade dos fluxos de capitais e do aumento da oferta das *commodities***

*O crescimento efetivo da economia global, de acordo com o FMI (World Economic Outlook-WEO de abril de 2015) foi de 3,4% para 2014, apresentando assim um desvio de 0,1 pontos percentuais quando comparado com as projeções de WEO de outubro de 2014. O crescimento das economias emergentes e em desenvolvimento foi destaque, ao alcançarem a cifra de 4,6% com uma variação de 0,2 pontos percentuais em relação às estimativas.*

*As dificuldades económicas verificadas nos países desenvolvidos afetam também os países em desenvolvimento e em transição, devido ao facto de as exportações mostrarem-se enfraquecidas, do aumento da volatilidade dos fluxos de capitais e do aumento da oferta das commodities. As economias emergentes e em via de desenvolvimento observaram uma ligeira desaceleração de 5,0% em 2013 para 4,6% em 2014, resultante do decréscimo acentuado das economias brasileira, russa e sul-africana, fruto de políticas domésticas menos consistentes.”*

Ora, vejamos a previsão da mesma agência (WEO) para o ano de 2014 publicado no Relatório de fundamentação do OGE anexo a Lei n.º 13/13, 31 de dezembro, DR n.º 251-I Série.

*“O World Economic Outlook (WEO) de outubro de 2013 reviu em baixa a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) mundial para o ano em curso em menos 0,3 pontos percentuais face ao crescimento verificado no ano anterior na ordem de 3,2%. De facto, para o ano 2013 o crescimento mundial estava estimado em 2,9% em consequência do abrandamento previsto para as economias emergentes e em desenvolvimento resultantes, causando problemas de capacidade, volatilidade dos preços das commodities, suporte político e abrandamento do crédito à economia.*

*De acordo com o mesmo relatório, as perspetivas atualizadas para o crescimento da economia mundial indicam um maior crescimento em 2014 na ordem dos 3,6% porém, sempre inferior às previsões para 2014 do WEO de abril de 2013 (4%) e julho de 2013 (3,8%). Deste modo, para o ano de 2014, comparativamente à previsão para 2013 na ordem dos 2,9%, projeta-se uma expansão da atividade económica mundial, esperando que a produção económica mundial cresça, em termos reais, a uma taxa de 3,6% em consequência da aceleração do crescimento das economias avançadas (na ordem dos 2%), muito embora o crescimento das economias emergentes e em desenvolvimento, projetado em 5,1%, seja mais modesto.”*

As grandes economias em desenvolvimento, no entanto, também se depararam com problemas internos e alguns países, incluindo a China, enfrentam um declínio no investimento, resultando em restrições de financiamento em alguns sectores da economia.

Os dados relatados (antes e pós 2014) têm praticamente a mesma origem, em ambos destaca-se a comparação entre as economias dos países emergentes ou em vias de desenvolvimento com os países desenvolvidos, o índice de variação do PIB e perspetivas para o crescimento mundial, os problemas internos em alguns países. Os altos níveis de desemprego em todo o mundo também não escaparam nas projeções do OGE, estimando um ligeiro crescimento de 0,1 pontos percentuais.

## **Projeções sobre a Economia Nacional**

Vejamos as projeções constantes do relatório de fundamentação, anexo a Lei anual do OGE de 2014 e logo a seguir, o que constou do Relatório e Parecer do TC.

*“A trajetória do crescimento de médio prazo da economia angolana é desde 2013 consubstanciada pelo PND 2013-2017. Neste Plano, a estratégia de estímulo e de sustentabilidade do crescimento prioriza o alargamento da base do crescimento*

*económico do País e a correção dos desequilíbrios ainda prevalentes no setor real da economia de modo a reduzir a elevada dependência do setor petrolífero, através da consolidação e aprofundamento da diversificação da estrutura produtiva, mas também a valorização do mercado de trabalho, tanto pela via da criação de novos empregos no sector não-petrolífero, como através do melhoramento da competitividade da força de trabalho angolana.*

*Isto obriga a recorrer a uma maior promoção das capacidades do capital humano do País, sobretudo no atual contexto de crescente concorrência internacional de trabalho que assola o País e que tem importantes implicações a nível da distribuição primária do rendimento nacional.*

*Por outro lado, para além da promoção do desenvolvimento e uma maior inclusão do setor privado no processo de crescimento e desenvolvimento económico e social do País, através da introdução de melhorias a nível da estrutura do ambiente de negócios (Lei n.º 20/11, de 20 de maio-Lei do Investimento Privado), incremento do investimento privado de propriedade nacional (Regulamento da Lei n.º 30/11, de 13 de setembro, sobre as Micro, Pequenas e Médias Empresas) e o Programa de Apoio ao Pequeno Negócio (PROAPEN), incluindo a implementação do Balcão Único do Empreendedor (BUE), a estratégia de estímulo do crescimento económico prevista no Plano Nacional de Desenvolvimento visa também promover uma inserção da economia nacional no contexto da economia regional e internacional.*

*Nos últimos cinco anos, a economia angolana apresentou uma taxa de crescimento económico de 5,7%, tendo o setor não-petrolífero crescido em média, em termos reais a uma taxa de 9% e o setor petrolífero 0,6% ao ano.”*

*“A previsão orçamental para 2014, em relação ao crescimento do PIB de Angola, fixou-se em termos reais em 8,8%, sendo esta taxa superior à prevista pelo FMI para os países da África Subsaariana de 5,9% e nos países emergentes de 5,4%. A perspetiva do crescimento do setor não petrolífero foi de 9,9% comparativamente ao setor petrolífero de 6,5%. O crescimento do setor não petrolífero alinha com o objetivo do governo em reduzir gradualmente a dependência económica do petróleo.*

*Para o setor não petrolífero, o Governo fez o prognóstico do crescimento na perspetiva da aceleração da atividade económica e desenvolvimento territorial impulsionado pelo investimento público em infraestruturas económicas e sociais, por forma a garantir o relançamento da agricultura, da indústria e dos serviços, criando o aumento do emprego e a substituição das importações de bens de primeira necessidade.*

*O PIB previsto no OGE para o ano de 2014 foi de Kz 12.822,50 mil milhões, o que permitiu o cálculo da previsão do PIB per capita de Kz 525,87 mil, baseando-se na população de 24.383.301 habitantes de acordo com os dados preliminares do*

*Censo Populacional publicado pelo INE em 2014. O PIB realizado com base nos dados da CGE foi de Kz 12.462,30 mil milhões, que resultou no PIB per capita de Kz 511,10 mil.”*

Outras informações, não menos importantes sobre o desempenho da economia nacional, do ponto de vista do TC também podem ser identificadas no Relatório e Parecer:

- › Outros indicadores Macroeconómicos constantes do quadro abaixo.

<b>Indicadores</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Inflação acumulada anual (%)	7,7	8,0
Produção de petróleo (milhõeslBbls)	623,6	655,0
Taxa de câmbio	96,6	98,0
Preço médio do petróleo (USDlBbls)	107,7	98,0
Taxa de crescimento real do PIE (%)	6,8	8,8
Setor Petrolífero	-0,9	6,5
Setor não petrolífero	10,9	9,9
Saldo primário não petrolífero (% do PIE)	48,3	43,1

O setor da Educação, relativamente ao número de alunos a matricular, o PND fixou metas de 7.201,5 alunos. Na sua execução, foram matriculados 7.987,6 alunos, com um aumento de 786,1 alunos. Todos os indicadores do Sector tiveram um cumprimento acima da meta, exceto o de Ensino Secundário do II Ciclo, com um défice de 41,2 alunos;

- › A Energia, em relação às metas, registou-se um défice em quantidades na potência instalada (MV), na produção de eletricidade (GWH) e na energia distribuída (GWH) de 641, 3.118 e 2.755, respetivamente;
- › A produção de água potável nas sedes provinciais (em m<sup>3</sup>/dia), número de pontos de água existentes e o número de furos de água abertos, tiveram um défice de 658, 1.651 e 478, respetivamente. A taxa de cobertura da população servida com água foi de 59%, contra os 62% previstos no Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017;
- › No setor da saúde também foram identificados vários itens de avaliação, tais como, a taxa de mortalidade atribuída à Malária, n.º de médicos por 10.000 habitantes, Planeamento Familiar, Taxa de mortalidade com menores de 5 anos, Rácio de mortalidade materna, entre outros e, estabelecidas as comparações entre o PND e o executado durante o ano de 2014, merecendo um parecer favorável relativamente ao cumprimento das metas.

Relacionando a nossa economia com o exterior, destaca-se no RPCGE, página 44 o item “As contas Externas”,

*“O Relatório e Contas do BNA bem como a CGE-2014 mostraram que a conta corrente apresentou um saldo deficitário de USD 1,090.2 milhões com uma redução de 113,1 em relação a 2013, cujo saldo foi excedentário na ordem dos USD 8,348.4. Deste modo, o défice da conta corrente correspondeu a 0,8% do PIB, contra um excedente de 6,7% observado em 2013.*

*O défice verificado na Balança de Pagamento influenciou negativamente a captação de investimento para a economia, a saída de capitais tanto pelo investimento angolano no exterior como pela recuperação do investimento direto em Angola apresentou uma redução de 11,2% isto é de USD 20,317.7 milhões contra USD 27,510.1 milhões em 2013”.*

## **Receitas Previstas e Arrecadas**

Para a execução de todas as ações previstas e programadas no Orçamento Geral do Estado, o Relatório e Parecer do Tribunal sobre a Conta Geral, reporta que o Estado em 2014 teve como receitas previstas o total de Kz 7.258.384,6 milhões, incluindo o da Segurança Social, tendo-se realizado o total de Kz 6.582.914,0 milhões<sup>12</sup>, correspondente a 90,7% do valor previsto.

Do total das receitas arrecadadas em 2014 destacam-se as Receitas Petrolíferas com um índice de participação de 45,5%, Receitas de Capital com 32,8% e Outras Receitas Tributárias com 19,8%, enquanto o conjunto constituído por outras receitas arrecadadas contribuiu apenas com 1,9%.

Durante o exercício económico de 2014, o valor base das alienações foi de Kz 200,6 milhões, os adjudicatários dos processos de privatização de três empresas/unidades de produção, nomeadamente, CALIFA/IMAVEST, DECORALACIDECORANG e Fábrica n.º 4/ERAL, procederam ao pagamento dos valores devidos, tendo o Estado arrecadado o valor de Kz 5,8 milhões.

Um dos objetivos no Relatório e Parecer do Tribunal de Contas é o de intensificar o controlo da receita pública, quanto à aplicação dos princípios e regras orçamentais e quanto à legalidade e equidade dos sistemas tributários, incluindo avaliar os resultados do combate à fraude e evasão fiscais.

No âmbito do Parecer, as ações projetadas pelo Tribunal de Contas para prossecução desse objetivo centram-se:

1. Na receita dos serviços integrados;
2. Na receita dos serviços e fundos autónomos;

## **o Tribunal de Contas aprovou Instruções que obrigam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e os fundos públicos a remeter-lhe anualmente informação relativa a ativos financeiros**

3. Na receita obtida por cobrança coerciva, para examinar a correção das deficiências que motivaram anteriores recomendações do Tribunal;
4. Na receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão, para examinar o cumprimento da norma de consolidação orçamental que obriga à apresentação de um relatório do Governo sobre a evolução desse combate no qual releve essa receita;
5. Na receita fiscal proveniente dos grandes contribuintes porque representa uma fração da receita fiscal inscrita na CGE.

Analisando outro prisma do orçamento, a despesa pública teve como base a Lei n.º 13/13, de 31 de dezembro, o Decreto Presidencial n.º 232/13, de 31 de dezembro, a Resolução n.º 37/13, de 31 de dezembro, o Decreto Executivo n.º 316/14, de 22 de outubro, e as demais legislações em vigor.

### **O Património do Estado**

Avalia o património financeiro dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no que concerne às receitas e despesas dele

decorrentes constantes da CGE e à natureza e valor nominal dos ativos que lhe estão subjacentes.

Para efeitos do seu apuramento e análise, o Tribunal de Contas aprovou Instruções que obrigam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e os fundos públicos a remeter-lhe anualmente informação relativa a ativos financeiros, nomeadamente: ações, quotas e outras partes de capital detido em empresas, unidades de participação em entidades não societárias, obrigações, títulos de dívida pública, unidades de participação em fundos de investimento e créditos, designadamente os resultantes da concessão de empréstimos.

O Património do Estado é controlado através do IBP, onde se efetua o registo físico e financeiro de todos os bens patrimoniais, o que possibilita obter as informações da compatibilização entre o registado e o físico existente, bem como o conhecimento sobre a sua utilização, estado de conservação e o valor patrimonial.

Um dos grandes objetivos do IBP, previsto na alínea b) do artigo 2.º do Decreto Presidencial n.º 177/10, de 13 de agosto, é a integração do mesmo na CGE a fim de facilitar a elaboração do Balanço do Estado.

No ano de 2014, o RIBP apresenta o IBP obtido a partir do processo de inventariação, cujo período de recolha da informação patrimonial contempla as aquisições realizadas a partir de 2004 pelas entidades, o qual permitiu apurar o VPL distribuídos pelos setores da administração, espelhados no quadro a seguir:

<b>Tipo de Administração</b>	<b>Inventário Líquido 2014</b>	<b>%</b>	<b>Inventário Líquido 2013</b>	<b>%</b>
Central	724.430,5	12,9	657.819,0	11,0
Local	3.227.080,7	57,7	3.579.217,0	59,0
Subtotal	3.951.511,2	70,6	4.237.036,0	70,0
Setor Empresarial	1.644.244,2	29,4	1.837.074,0	30,0
Total	5.595.755,4	100,0	6.074.110,0	100,0

## As Operações de Tesouraria

No âmbito do Parecer sobre a CGE, o Tribunal aprecia a movimentação dos fundos do Estado por operações de tesouraria examinando, designadamente, o cumprimento da Lei de execução orçamental e demais legislação relativa à administração financeira.

Para a execução orçamental, a lei estabelece os princípios a que se encontra sujeito o orçamento do Estado e a respetiva execução, complementados com



os da universalidade, anualidade e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas que englobam, os diversos tipos de operações extraorçamentais.

A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços da administração central obrigando à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental.

### **Auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas diretamente relacionadas com a Execução do Orçamento de Estado**

A emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, deve sustentar-se nas ações de controlo da execução orçamental desenvolvidas para o efeito e em auditorias (financeiras e operacionais) realizadas à áreas específicas da gestão/execução orçamental, pois proporcionam a descrição do resultado do exame da execução orçamental da administração central e local por subsectores (Institutos, serviços integrados e fundos autónomos), pronunciando-se também sobre a dívida pública, os fluxos financeiros, com o setor público empresarial, os benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio, o património do Estado e a movimentação de fundos por operações de tesouraria.

A apreciação do Tribunal decorre das evidências recolhidas durante os trabalhos realizados no campo, específicos para a emissão do Parecer que envolvem revisões analíticas, formulação de questionários, exame das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos e sua reconciliação com os mapas de suporte e, em certos casos, revisão de operações contabilísticas e constatações físicas.

### **Constatações sobre a Conta Geral do Estado**

Durante o exame à CGE de 2014, o Tribunal identificou entre várias, as seguintes constatações:

1. Os acordos de financiamento a partir do BAD e das Obrigações do Tesouro não tiveram previsão porém, houve arrecadação de Kz 152,3 milhões e Kz 234.576,8 milhões, respetivamente, sendo a participação das Obrigações do Tesouro sobre o total da receita arrecadada de 3,6%;
2. Verificaram-se diferenças entre a receita arrecadada constante do descritivo da CGE e o Resumo Geral de Execução da Receita por Província extraído do SIGFE no montante de Kz 1.850.724,1 milhões;

3. Verificou-se que algumas UO no Exterior constantes do quadro apropriado, não apresentaram com regularidade e tempestividade as suas prestações de contas à DNCP para a integração dos respetivos dados no SIGFE, impossibilitando dessa forma o devido registo contabilístico;
4. Foram executadas Despesas por Acordos sem a respetiva especificação, tais como: Linhas de Crédito a Designar, no valor de Kz 11.760,0 milhões, com realização de 99,6%. Por Definir, no valor de Kz 3.925,2 milhões, com 100,0% de realização;
5. O Resumo Geral da Despesa do PIP por Órgão do Governo anexo à CGE, com despesa realizada de Kz 86.080,5 milhões, não reflete o total das despesas realizadas no âmbito do PIP constante do descritivo da CGE (*pág. 46, parágrafo 130*), bem como no Resumo Geral da Execução da Despesa por Projeto PIP extraído do SIGFE, que apresentam despesa realizada de Kz 1.382.597,4 milhões;
6. Incompatibilidade entre os valores do SIGFE e do Balanço do PIP do MPDT, existindo diferenças de Kz 41.148,0 milhões em relação à despesa orçamentada e de Kz 368.978,4 milhões em relação à despesa realizada;
7. O valor total das alienações das empresas apresentadas pelo relatório do ISEP difere do valor total das alienações das empresas registado no SIGFE em Kz 176,8 milhões;
8. A informação contida no descritivo da CGE não faz referência sobre as privatizações das empresas Fábrica 10 de dezembro, 11 de novembro/ /Empromar Tombwa e PoliangelEnepa, o que difere dos dados fornecidos pelo ISEP em Kz 190,1 milhões, (*conforme quadro n.º 49, pág 115 do RPCGE*);
9. No Passivo do Balanço Patrimonial (*Quadro 59, pag 127 do RPCGE*), grupo das Consignações, encontra-se omissa a descrição da Conta Imposto Predial Urbano, apresentando simplesmente a designação “In” com saldo de Kz 1,6 milhões. O título da Conta pode ser confirmado no respetivo grupo contabilístico do Balancete Estático;
10. Confrontado o Resumo do Balanço do Patrimonial constante no descritivo da CGE, *pág. 54, parágrafo 152*, com o Balanço Patrimonial extraído do SIGFE, foram detetadas diferenças (*conforme quadro n.º 60, pág. 129 do RPCGE*);
11. Confrontado o Resumo do Balanço Financeiro constante no descritivo da CGE, *pág. 51, parágrafo 144*, com o Balanço Financeiro extraído do SIGFE foram detetadas diferenças (*conforme quadro n.º 6, pág. 129 do RPCGE*);
12. O Balanço Patrimonial comparado com o Balancete Estático apresenta diferença nas Contas descritas no (*quadro n.º 62, pág. 130 do RPCGE*);

13. Confrontada a Demonstração das Variações Patrimoniais com o Balanete Estático foram detetadas diferenças (*conforme quadro n.º 63, pág. 130 do RPCGE*);
14. Os valores registados na Conta 1.2.3.1.9 – Empréstimos e Financiamentos a Instituições e Agentes Devedores tiveram um incremento de 61,0 de 2013 para 2014. Esses registos, que vêm se acumulando desde 2004, à exceção do Fundo de Fomento Habitacional, constam como um ativo de empréstimo a receber pelo facto da natureza da despesa orçamental estar classificada como Concessão de Empréstimos a Outras Entidades e Instituições Internas, o que pressupõe o reembolso ao Estado, nos respetivos vencimentos, dos empréstimos concedidos, vide (*quadro n.º 66, pág. 132 do RPCGE*);
15. Verificou-se que 275 entidades, entre UO e SEP, não remeteram os seus inventários para atualização do inventário patrimonial do Estado;
16. Relativamente ao stock da dívida pública externa a pág. 25, parágrafo 74 do descritivo da CGE e o Relatório de Balanço Final da UGD apresentam um montante de Kz 1.961.493,0 milhões, inferior ao constante no SIGFE de Kz 1.965.279,9 milhões.

## Conclusão

Relativamente ao exercício de 2014 foi observada uma melhoria na cooperação das entidades na recolha das informações solicitadas pelo Tribunal de Contas. Para a elaboração do Relatório e Parecer sobre a CGE de 2014, para além da Conta, serviram de base os estudos, pareceres, relatórios globais e parcelares sobre a execução orçamental, financeira e patrimonial, relatórios das auditorias realizadas segundo o plano anual aprovado pelo TC, informações recolhidas e visitas às UO, bem como consultas à base de dados do SIGFE.

As recomendações contidas nos Pareceres às CGE referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013 que ainda não foram atendidas estão presentes no Parecer de 2014 e serão objeto de verificação do seu cumprimento nas auditorias regulares em 2016 e no processo de acompanhamento e controlo da execução orçamental a ser realizado trimestralmente.

Não obstante a existência de gestores que desrespeitam as regras de execução financeira, as conclusões das auditorias demonstram ter aumentado o grau de responsabilidade na gestão na generalidade dos mesmos.

Com a implementação do SIGFE, o Estado passou a contar com informações mais consistentes, oportunas e comparáveis, que têm conferido maior segurança ao processo de tomada de decisão por parte dos diversos agentes

## **Não obstante a existência de gestores que desrespeitam as regras de execução financeira, as conclusões das auditorias demonstram ter aumentado o grau de responsabilidade na gestão na generalidade dos mesmos**

e maior transparência aos atos da gestão dos recursos públicos por parte dos órgãos fiscalizadores.

O parecer sobre a Conta Geral do Estado permite identificar e realçar com os devidos pormenores, alguns dos seguintes aspetos:

- › A parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por serviços da administração central e local não registada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, nem considerada nos correspondentes mapas contabilísticos gerais da CGE;
- › A constante alteração do universo dos serviços abrangidos pelo orçamento e pela Conta, a alteração dos critérios contabilísticos e a utilização de valores provisórios na execução orçamental que têm vindo a afetar a comparabilidade da receita e da despesa ao longo dos anos;
- › O Relatório e Parecer à CGE não evidencia, de forma agregada e global, a execução dos fundos comunitários nem contempla a totalidade dos recursos financeiros movimentados;
- › Os sistemas de informação e controlo instituídos não asseguram a centralização e aplicação de todas as disponibilidades financeiras no Tesouro em cumprimento da lei, nem a cobrança das receitas que devem reverter para o Estado em situações de incumprimento;
- › É de parecer que a Conta Geral do Estado referente ao exercício financeiro de 2014 está em condições de ser aprovada pela Assembleia Nacional, com as recomendações referidas.

## Bibliografia

- Lei Constitucional da República de Angola.
- Noções de Direito Administrativo, Nuno J V.A. Sousa.
- Lei n.º 13/10, de 09 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola.
- Lei do OGE, Lei 15/10, 14 de julho.
- Relatório e Parecer à Conta Geral do Estado-2011-Tribunal de Contas de Portugal.
- Relatório e Parecer à Conta Geral do Estado-2014-Tribunal de Contas de Angola.
- A génese da Fiscalização da Gestão Pública em Angola, Tribunal de Contas de Angola.
- Revista Transparência, n.º 2, abril-2016, Tribunal de Contas de Angola.
- Finanças Públicas e Direito Financeiro, Sousa Franco, Volumes I e II-4.ª Edição e 13.ª edição reimpressão.
- Finanças Públicas e Direito Financeiro, Elisa Rangel Nunes-6.ª Edição Revista-2015, regulamento da 2.ª Câmara do Tribunal de Contas de Angola.
- Decreto-lei 16-A/95, 15 de dezembro (Normas de Procedimentos Administrativos).
- Decreto n.º 39/09, 17 de agosto (Normas e Procedimentos à observar na Fiscalização Orçamental).
- Decreto n.º 36/09, 12 de agosto-Regulamento do Sistema Contabilístico do Estado.
- Decreto Presidencial n.º 299/14, de 04 de novembro-Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças.
- Gestão Orçamental Pública, de Ana Calado Pinto e Paula Gomes dos Santos, Editora: Publisher Team, agosto de 2005.
- Finanças Públicas, de J. Albano Santos, InaEditora, 2010.
- Economia e Finanças Públicas, de Paulo Trigo Pereira, António Afonso, Manuela Arcanjo e José Carlos Gomes Santos, Editora Escolar, setembro de 2010.
- Revistas, jornais e artigos sobre o tema.



# A Prestação de Contas como garante da Boa Gestão Financeira Pública

**MARCELINA FONSECA**

## **Introdução**

O presente trabalho procura abordar a prestação de contas como um fator necessário para uma boa gestão financeira pública. É necessário esclarecer que prestação é o processo e o resultado de prestar (render), este verbo, que tem diferentes interpretações, pode ser usado com referência ao ato de entregar ou conceder a alguém aquilo que lhe corresponde. Conta, por sua vez, é a ação e a consequência de contar, enumerar, fazer um cálculo.

O conceito de prestação de contas evoca a obrigação de uma pessoa ou de uma entidade a apresentar relatórios relativamente a transações económicas. Deste modo, ao prestar contas, deve-se apresentar balanços ou estados financeiros. Esta função é considerada a mais importante a cumprir a pelo mandatário relativamente ao mandante. Pode acontecer que não exista acordo entre ambas as partes no que toca a quantias e valores, pelo que, nesse caso, o mandatário se verá na necessidade de ter de apresentar um documento onde fiquem devidamente justificadas e comprovadas, que é o caso dos relatórios de gestão, os documentos de arrecadação de receitas, documentos de execução de despesas.

## **Prestação de Contas como Instrumento da Administração Pública**

O Poder Público é o agente do bem comum. Cabe-lhe satisfazer as necessidades coletivas, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, notadamente aquelas relativas à educação, saúde, saneamento, energia, transporte coletivo etc. Para disseminar tais benefícios à população, é indispensável

**O Poder Público é o agente do bem comum. Cabe-lhe satisfazer as necessidades coletivas, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, notadamente aquelas relativas à educação, saúde, saneamento, energia, transporte coletivo**

a realização de despesas que implicam na utilização de recursos públicos, arrecadados dessa mesma população para que a ela voltem sob a forma de escolas, hospitais, estradas, iluminação etc. Vê-se, logo aqui, que o dinheiro arrecadado pelo Poder Público, com base em seu poder de império, não lhe pertence e sim ao povo. O Poder Público é, apenas, o seu guardião, o seu fiel depositário, atuando através dos agentes políticos e dos servidores públicos e visando, à obtenção daquele desiderato, isto é, o bem comum.

As despesas a que acima aludidas cobrem também o funcionamento da própria máquina estatal, indispensável para a consecução daqueles benefícios, máquina esta que requer não só pessoal para conduzi-la e cujo trabalho é, evidentemente, remunerado, mas igualmente materiais, uns, perecíveis no dia a dia de suas atividades, ou seja, materiais de consumo; outros, duráveis, de longa utilização, tais como imóveis, máquinas, equipamentos etc.

Se ao Poder Público não pertence o dinheiro que ele utiliza e do qual é mero gestor, nasce para os seus titulares o dever de informar ao povo a maneira como os recursos a estes arrecadados foram empregados, durante o exercício para o qual foi legalmente autorizada a sua utilização. Essa informação se presta ao poder legislativo, que é o poder que autoriza as despesas, mediante discussão e aprovação da lei do orçamento. No modelo angolano, o poder legislativo



conta para o exercício do controlo com o auxílio de um órgão técnico, que é, conforme o caso, o Tribunal de Contas de Angola.

O processo de prestar contas, no que tange a recursos públicos, é um instrumento de transparência e de consequente indução do controlo social, precisando para isso ser construído de forma inteligível para a população, para que reverta em informações que ajudem a avaliação daquela gestão por um público leigo, permitindo concluir pela qualidade dos serviços prestados, ainda que, identifique como interagir na melhoria dos processos e na vigilância dos seus prepostos.

## **Finalidade de Prestar Contas**

A finalidade de se prestar contas é demonstrar a autoridade delegante que os objetivos propostos foram cumpridos (resultados) e que esses processos guardaram adequação (conformidade) com as regras e princípios estabelecidos em um contexto mais amplo. Sim, pois se o recebedor de recursos descumprir as normas e princípios, a sua gestão terá consequências reflexas para todo o sistema, dentro do aspeto funcional do princípio da legalidade.

As contas, então, são prestadas a alguém, que analisa o apresentado a luz da conformidade e dos resultados, emitindo uma opinião, que certifica as contas, determinando providências corretivas, preventivas e até punitivas. Isso por que a delegação de hoje será substituída por outra amanhã, com outro ato e as informações obtidas no processo de prestação de contas servem para melhorar os processos e até excluir do sistema os agentes que a ele não se adequam. Se o recebedor de recursos não cumprir com as normas e princípios, a sua gestão terá consequências para responsabilizações que podem ser sancionatórias e até mesmo reintegratória, de acordo com o artigo n.º 29.º e 30.º da LOPTC de Angola

A finalidade da elaboração do processo de prestação de contas deve se focar na possibilidade dos dados ali apresentados servirem para o destinatário de essas informações concluir pelo cumprimento dos resultados e adequação dos processos, e ainda, permitir que os erros detetados sejam computados em ações corretivas e que, de forma preventiva, atuem sobre a gestão, tornando-a mais eficaz e eficiente, atuando sobre o sistema.

Da mesma forma, o gestor ao construir o seu processo de contas, efetua uma recapitulação de atos e factos, conduzindo-o a uma reflexão que permite a sua autoavaliação da gestão, contendo erros e acertos com o objetivo de uma melhoria contínua.

Essa discussão serve para ilustrar que prestar contas não é um listar de documentos sem sentido, um agrupamento de papéis que por vezes necessita

## **A finalidade de se prestar contas é demonstrar a autoridade delegante que os objetivos propostos foram cumpridos e que esses processos guardaram adequação com as regras e princípios estabelecidos em um contexto mais amplo**

de um carrinho para o seu transporte. O papel pode conter muita informação inútil, ou ainda, que não permite a análise. Por vezes, o papel pouco prova da veracidade dos atos e factos, tendo um papel remoto e assíncrono, que pouco auxilia para avaliar os resultados e a conformidade daquela parceira. Para superar essa insuficiência o TC em 2016 criou novos modelos de prestação de contas de modos a semelhar-se com o SGFE, assim como as respetivas instruções para o seu devido preenchimento e documentos necessários para a confirmação dos factos expostos na PC, que serão apresentados mais adiante.

O uso de ferramentas de tecnologia da Informação, em especial na transferência de recursos para diversos atores em diversos locais, possibilita a simplificação das prestações de contas, e ainda, a identificação de fragilidades que podem ser mapeadas e revertidas em ações que promovam a melhoria global da gestão. O Sistema Integrado de Gestão do Tribunal de Contas (SIGTC) é o instrumento fundamental para o Tribunal de Contas de Angola na automatização e padronização dos seus procedimentos de auditoria e fiscalização, em consonância com a plataforma desenvolvida para o SIGFE.

O uso de fotografias, georreferenciam-no, cruzamento de dados informados com fontes externas e outros bancos de dados e a avaliação *in loco* são práticas pioneiras que permitem transcender a ideia de que prestar contas é um amontoado de processos para uma metodologia cuja a certificação ocorre

com o mínimo de custos e o máximo de efetividade pela ótica do analisador das contas, contribuindo, de forma concomitante, com a produção de informações gerenciais que melhorem a gestão a partir do processo de contas.

Podemos então concluir que a finalidade de se prestar contas é demonstrar a autoridade delegante que os objetivos propostos foram cumpridos (resultados) e que esses processos guardaram adequação (conformidade) com as regras e princípios estabelecidos em um contexto mais amplo no caso de Angola com as regras do OGE especificamente de cada exercício económico.

### **Fiscalização Sucessiva**

A fiscalização sucessiva ou o controlo *a posteriori* tem por fim julgar as contas das entidades e organismos sujeitos a jurisdição do tribunal com vista a apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação de receitas e da realização de despesas bem como tratando-se de contratos verificar ainda, se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração; apreciar a gestão económico-financeiro e patrimonial; proceder por sua iniciativa ou por solicitação da Assembleia Nacional, as auditorias e inquéritos relativos a gestão das entidades sujeitas a sua jurisdição; verificar as contas; e controlar a aplicação por parte de quaisquer entidades do sectores cooperativo e privado, dos fundos obtidos do Orçamento Geral do Estado ou com intervenção do sector público.

A verificação das contas pode ser feita por amostragem ou por recurso a outros métodos seletivos.

Anualmente o Tribunal seleciona os serviços ou entidades sujeitas a sua jurisdição para serem objeto de fiscalização sucessiva das contas a que se referem ao exercício financeiro findo. Quanto a esta seleção fica a questão como fica as outras entidades que neste ano também receberam recursos do OGE. Quem e quando serão fiscalizados relativamente a este exercício?

As contas devem ser apresentadas no prazo de 6 meses a contar do último dia do período a que dizem respeito pode o tribunal fixar prazo diferente caso seja requerido pelos interessados devidamente justificados, o prazo não deve ultrapassar os 12 meses.

Relativamente às entidades com um orçamento em que a sua despesa anualmente não exceda a quantia em moeda nacional equivalente a 500.000 USD ficam isentos de prestar contas diretamente ao Tribunal de Contas, mas sim, por via das suas unidades orçamentadas. O facto da referida isenção não prejudica a obrigação de documentar legalmente as respetivas despesas assim como os poderes de fiscalização do Tribunal de Contas (artigo 74.º da LOPTC).

## Entidades Sujeitas a prestação de Contas

Estão sujeitos a prestação de contas as seguintes entidades ou órgãos:

- › Serviços do Estado personalizados ou não dotados de autonomia administrativa e financeira incluindo os fundos autónomos;
- › Serviços administrativos de todas as unidades militares, e os órgãos de gestão financeira das forças armadas, do seu Estado Maior General;
- › Estabelecimentos fabris militares;
- › Órgãos do Ministério do Interior da Polícia Nacional e demais serviços para-militares;
- › Empresas ou sociedades de capitais maioritariamente públicos;
- › Cofres de qualquer natureza de todos os organismos e serviços públicos, exceto o cofre do Tribunal de Contas;
- › Serviços públicos angolanos no estrangeiro;
- › Órgãos encarregados de gestão financeira ao nível das Autarquias Locais;
- › Quaisquer entidades públicas com funções de tesourarias;
- › Outros organismos ou serviços que a Lei determine.

Para a prestação de contas também estão sujeitos os gestores que mesmo sem título jurídico exerçam efetivamente a gestão (n.º 1 e 2 do artigo 72.º da LOPTC).

As entidades sujeitadas a jurisdição do Tribunal de Contas de acordo com o n.º 1 e 2 do artigo 10.º da LOPTC, estão obrigados a prestar-lhe contas, pelo que quando selecionadas para este efeito devem submetê-las, de modo que sejam avaliadas por períodos anuais a menos que dentro do mesmo ano tenha havido substituição dos responsáveis, sendo que, nestes casos deve ser organizada uma conta por cada gerência.

Os gestores das entidades acima referenciadas, caso não prestem contas da gestão que lhe foi confiada nos prazos estabelecidos pelo Tribunal de Contas, são sancionados nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 29.º da LOPTC. Assim como constitui atos contra os princípios da Administração Pública de acordo a alínea f) do artigo 24.º da Lei n.º 3/10 de 29 de março.

É responsável pela prestação de Contas o agente público que é a pessoa que exerce mandato, ou cargo, emprego ou função em entidades públicas, em virtude de eleição, de nomeação, de contratação ou de qualquer outra forma de investidura ou vínculo, ainda que de modo transitório ou sem remuneração.

## Verificação interna das contas:

Prestação de contas	Quantidade	Valor
Prestações previstas	2.072	100%
Prestações submetidas	1.308	63%
Prestação de contas não submetidas	764	37%

Prestação de contas	Quantidade	Valor
Prestações previstas	1,570	100%
Prestações submetidas	438	92%
Prestação de contas não submetidas	132	8%

Os processos de verificação de contas devem conter normas de auditoria e de procedimentos aprovados pelo Tribunal de Contas. A verificação interna abrange a análise e a conferência da conta, para demonstração numérica das operações realizadas, pois integra o débito e o crédito da gerência, com evidência dos saldos de abertura e de encerramento.

O artigo 4.º da Resolução 4/16, de 6 de dezembro, que aprova os requisitos a observar na apresentação das prestações de contas dos órgãos da Administração Central e Local do Estado, Instituto Público do Setor Administrativo ou Social e outras entidades com dotações do Orçamento Geral do Estado, esclarece o seguinte:

1. O Tribunal, ao analisar as contas, emite um parecer que pode considerar as contas “em termos” ou “não em termos”. A emissão do parecer não isenta a realização de auditorias e inquéritos à Gestão.
2. O parecer “em termos” expressa de forma específica que a demonstração numérica da conta está em conformidade e não constitui ainda o resultado do julgamento sobre a conta analisada.
3. As contas consideradas “em termos” podem ser chamadas a julgamento no prazo de 4 anos, conforme o disposto no n.º 5 do artigo 76.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho.

## Contribuição da Transparência na Gestão Pública

O princípio da transparência na execução Orçamental é uma inovação introduzida pelo legislador constituinte no novo texto constitucional angolano.

As decisões Orçamentais que decorrem e resultam de um processo orçamental devem refletir “as necessidades e aspirações da maioria dos eleitorados que como contribuintes do erário público, tem direito a ser informados pelos assuntos desenvolvidos pelos Governos eleitos”.

Os conceitos que atualmente são invocados, com vista a caracterizar os processos orçamentais, tanto das antigas como das novas democracias, devem estar presentes em cada uma das fases, na medida em que as decisões que sejam tomadas a nível dos governos, se revestem de interesses que tocam diretamente ao cidadão, que é o consumidor final dos bons ou maus serviços prestados pela Administração Pública, o principal alvo da corrupção e o mais visado por um processo orçamental fechado e não sujeito a prestação de contas, por isso se tem afirmado que tem um direito básico a ser informado sobre o orçamento e a ter os seus pontos de vista em relação as decisões orçamentais.

Embora o administrador da coisa pública esteja obrigado a informar como usou o dinheiro do povo, tal obrigatoriedade não representa, de maneira alguma, uma desconfiança em relação aos procedimentos por aquele adotados, mas apenas uma oportunidade que se concede ao povo de conhecer o destino dado ao seu dinheiro e se este destino se pautou pelas regras legais estabelecidas da execução Orçamental.

O princípio da transparência aparece na constituição lado a lado com o princípio da boa governação. E este sustenta a execução do Orçamento Geral do Estado e é controlado pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por Lei.

Este princípio de boa governação ou boa governança orienta-se segundo padrões de moralidade ética, transparência, eficiência, eficácia e economicidade, visando objetivos de ordem material e imaterial que proporcionam benefícios económicos e ou de bem-estar daqueles a quem os seus resultados se dirigem.

A Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado no seu artigo 74.º também faz menção que para uma melhor transparência o poder Executivo e os poderes autárquicos devem assegurar a publicação de todos os documentos que se revelam necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência dos correspondentes orçamentos.

O Tribunal de Contas criou o programa televisivo transparência assim como o portal do Tribunal de Contas que tem a finalidade de divulgar o carácter institucional do Tribunal de Contas, ampliar o conhecimento e o controle social do uso dos recursos públicos por parte da sociedade bem como as ações que estão a ser desenvolvidas, no sentido de inovar a sua forma de trabalho e com isso criar as capacidades internas necessárias à emissão do Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado.

Destaca-se nesse desiderato a interação com o Ministério das Finanças, como forma de acompanhar os progressos que estão a ser perseguidos nos

**Embora o administrador da coisa pública esteja obrigado a informar como usou o dinheiro do povo, tal obrigatoriedade não representa, de maneira alguma, uma desconfiança em relação aos procedimentos por aquele adotados, mas apenas uma oportunidade que se concede ao povo de conhecer o destino dado ao seu dinheiro e se este destino se pautou pelas regras legais estabelecidas da execução orçamental**

últimos anos no âmbito da gestão das finanças públicas, através da efetiva integração e da informatização dos procedimentos da execução orçamental, financeira e patrimonial.

O Tribunal de Contas no seu papel de controlo das finanças públicas em nome do povo deve publicar os seus trabalhos em sede de fiscalização preventiva assim como em sede de fiscalização sucessiva. Existe de facto o canal televisivo assim como as diferentes jurisprudências do Tribunal de Contas, essas informações devem estar disponíveis no site institucional para que a toda a hora e momento a população possa ter acesso a dados que são uteis, para, com base na prestação de contas poderem solicitar a responsabilização pela

gestão dos dinheiros públicos. Aponta como uma via para divulgação da informação sobre a execução do orçamento.

## **Controlo da Execução Orçamental e Financeira do Estado**

Por controlo entende-se a verificação de uma determinada atividade, de forma a avaliar se ela esta conforme ou não com determinado padrão, com vista ajustá-la aos objetivos que a ela se prosseguir. Existem várias modalidades de controlo. Dentre as quais importa aqui designar o controlo interno e controlo externo, sendo a primeira modalidade exercida dentro da mesma organização, e a segunda modalidade aquela que é exercida fora dessa organização.

Elisa Rangel sustentada por argumentos de Sousa Franco, diz que, no plano jurídico, o controlo pode assumir a forma de fiscalização, quando um órgão pratica os atos necessários para prevenir, apurar ou corrigir erros ou irregularidades da execução orçamental e ajustar aos objetivos.

O **controlo interno** compreende o **controlo interno contabilístico** que visa garantir a fiabilidade dos registos contabilísticos, facilitar a revisão das operações financeiras autorizadas pelos responsáveis e a salvaguarda dos ativos.

O **controlo interno administrativo** compreende o controlo hierárquico e dos procedimentos e registos relacionados com o processo de tomada de decisões e, portanto, com os planos, políticas e objetivos definidos pelos responsáveis.

A implantação de um sistema de controlo interno num organismo pressupõe a existência de dois requisitos prévios inerentes à atividade gestora: a autorização e registo das operações realizadas.

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

Como controlador externo, a instituição superior de controlo das finanças públicas tem como tarefa examinar a eficácia do controlo interno. Se o serviço de controlo interno é considerado eficaz, será preciso esforçar-se sem restringir o direito da instituição superior de controlo finanças públicas de efetuar um controlo total, para se estabelecer uma partilha ou uma repartição das tarefas mais apropriadas e indicar a colaboração que deve existir entre as instituições superiores de controlo das finanças públicas e o serviço de controlo interno.



**Podemos dizer que um  
eficaz controlo *a priori*  
é indispensável à  
administração sã dos dinheiros  
públicos confiados ao Estado  
pois oferece vantagens  
de poder prevenir atos  
prejudiciais antes que  
estes ocorram**

**Controlo *a priori* e controlo *a posteriori***

O controlo *a priori* é uma verificação, antes do facto, das atividades administrativas ou financeiras; como o controlo *a posteriori* é uma verificação após o facto. Podemos dizer que um eficaz controlo *a priori* é indispensável à administração sã dos dinheiros públicos confiados ao Estado pois oferece vantagens de poder prevenir atos prejudiciais antes que estes ocorram, mas, por outro lado, tem a desvantagem de responsabilidades previstas pelo direito público. O controlo *a posteriori*, permite sublinhar as responsabilidades das partes em questão, permite-lhe obter a reparação dos prejuízos sofridos e pode impedir a repetição das infrações cometidas. Este controlo no nosso caso é exercido por uma instituição superior de controlo das finanças.

Segundo o artigo 63.º da Lei n.º 15/10 de 14 de julho (LQOGE) a fiscalização orçamental financeira, patrimonial e operacional da administração do Estado e os 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 de controlo interno.

A Assembleia Nacional como órgão de controlo externo, compete aprovar a Conta Geral do Estado, podendo a mesma ser acompanhada do relatório parecer do Tribunal de Contas e todos os elementos necessários à sua análise, nos termos da lei. Gostava aqui de realçar que o controlo exercido pela

Assembleia Nacional no domínio financeiro tem a natureza de controlo político, apesar da amplitude que a mesma possui ficam fora do controlo deste órgão a gestão dos dinheiros públicos de entidades que pertencem ao setor empresarial do Estado.

Assim sendo o Tribunal de Contas relativamente ao controlo externo é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeita a sua jurisdição obriga no seu artigo 18.º a cooperação de todas entidades públicas e privadas a remeter ao Tribunal de Contas os seus relatórios de inspeção quando contenham matérias de interesse para a sua ação.

O presidente do Tribunal de Contas pode reunir com os diretores dos serviços de Inspeção da Administração Pública, a fim de promover o intercâmbio de informação quanto aos respetivos programas e a coordenação de critérios e de métodos de controlo interno e externo.

No Tribunal de Contas o controlo *a priori* ou prévio é efetivado através do processo de visto, tem por finalidade verificar se os atos e contratos geradores de despesas ou de responsabilidade financeira estão conforme Lei, e se têm cabimentação orçamental, assim como a fiscalização preventiva a admissão do pessoal em categorias de ingresso na administração central e local do Estado e nas autarquias locais.

## **Conclusão**

A função de controlo exercida pelos órgãos encarregados da fiscalização deve ser entendida num sentido amplo, abrangendo o controlo da legalidade e da racionalidade dos atos de gestão e garantia da prestação de contas, que comporta também uma dimensão ética. O controlo age sobre a legalidade, legitimidade, economicidade e moralidade.

O controlo sobre os aspetos referidos incide sobre diferentes atos da administração, praticados com vistas à realização dos programas, projetos e metas por ela traçados, assim como para a satisfação de outras obrigações. O controlo compreende os seguintes objetivos: contratos: propaganda oficial, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e admissão de pessoal.

Para o seu eficaz exercício, em relação aos diversos aspetos de que se reveste e que foram acima repassados, o controlo serve-se de diferentes instrumentos, tais como, demonstrações contábeis, financeiras, orçamentárias, patrimoniais, bem como procedimentos de natureza operacional, de modo a proporcionar pleno conhecimento da gestão pública. O controlo, autorizado pela Constituição, efetua diferentes tipos de fiscalização, sendo alguns destes: o controlo contábil, o financeiro, o orçamentário e o patrimonial.

**Além da função do controlo para uma prestação de contas transparente é preciso existir responsabilidade financeira. Pode-se dizer que os termos Prestação de Contas e a Responsabilidade estão estreitamente interligados e que se tornam inseparáveis um do outro**

Além da função do controlo para uma prestação de contas transparente é preciso existir responsabilidade financeira. Pode-se dizer que os termos Prestação de Contas e a Responsabilidade estão estreitamente interligados e que se tornam inseparáveis um do outro; ninguém, conseqüentemente, deve ser isento da responsabilidade que conduz uma má ação, uma má decisão ou uma atividade irregular. As responsabilidades do lado das respetivas sanções constituem uma força indiscutível ao estado de direito e, conseqüentemente, ao progresso das nações.

A responsabilidade financeira resulta de duas situações diferentes (ou pelo menos não totalmente coincidentes) em que pode incorrer todos aqueles que geram ou usem valores públicos.

Afirmamos que a responsabilidade financeira resulta da violação culposa de uma norma financeira, quando esta constitui uma infração devidamente tipificada no artigo 29.º da LOPTC, assim como da verificação de uma dada situação financeira típica considera irregular, podendo ocorrer uma obrigação de reposição de fundos ou de compensar um dano causado ao estado ou outra entidade pública. A responsabilidade financeira reúne em si características

distintas que provêm e integram as diferentes formas de responsabilidade civil, responsabilidade administrativa, responsabilidade criminal, e responsabilidade disciplinar.

## **Bibliografia**

- Direito administrativo de Carlos Feijó & Cremido de Paca; Edição mayamba 2013.
- Lei Orgânica do Tribunal de Contas, 1.ª Edição: janeiro 2012.
- Elisa Nunes Rangel, Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro 6.ª edição Abril de 2015.
- Maria de Oliveira Martins Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro 3.ª Edição de 2014.
- Lei n.º 15/10 de 14 de julho Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado, pag. 293 da LOPTC. <http://conceito.de/prestacao-de-contas>.
- Vítor Caldeira, in Relatório de Atividades 2016 Tribunal de Contas de Portugal. Fonte <https://jus.com.br/artigos/23681/prestacao-de-contas-se-nao-presta-nao-presta>.
- Publicado em 02/2013. Elaborado em 12/2012 de Marcos Vinícius de Azevedo Braga.
- Resolução n.º 4/16 de 6 de dezembro I Série-n.º 197.
- Portal do Tribunal de Contas de Angola [www.tcontas.ao](http://www.tcontas.ao).
- Relatório geral de atividade do Tribunal de Contas 2014 e 2015.
- Lei da Probidade Pública Lei n.º 3/10 de 29 de Março.

# O Tribunal de Contas, o Controlo Interno e as Organizações Internacionais de Controlo

**TÚLIO BARROS**

## **Introdução**

O Tribunal de Contas de Angola foi criado pela lei n.º 5/96, de 12 de abril. Na Lei Constitucional vigente a data da referida lei, não havia uma consagração expressa do Tribunal de Contas, nem uma definição clara da sua natureza como o faz a Constituição da República nos dias de hoje. A então Lei Constitucional no artigo 125.º continha uma previsão genérica de poderem ser criados outros Tribunais, como o de Contas, o Fiscal e o Aduaneiro.

Neste contexto, a Lei n.º 5/96, Lei Orgânica do Tribunal de Contas foi criado o Tribunal de Contas. A lei determinou a sua natureza (Órgão judicial), delimitou as matérias de sua competência (fiscalização financeira do Estado e de outros entes públicos), definiu a sua jurisdição (todo o território nacional e estrangeiro, no âmbito da ordem jurídica) e, entre outras matérias (composição, funcionamento, sede e estruturas de apoio técnico e administrativo), definiu os mecanismos que garantem a sua independência e autogoverno.

Embora a definição não fosse rigorosa, a Lei n.º 5/96 era uma lei substantiva de organização, não sendo adjetiva. As matérias de processo foram deixadas por regulamentar em diploma próprio, que veio a sê-lo pelo Decreto n.º 23/01, de 12 de abril, Regulamento da Organização e do Processo do Tribunal de Contas.

Do mesmo modo, mereceu diploma próprio o regime emolumentar do Tribunal de Contas, que é o Decreto n.º 24/01, de 12 de abril.

Na vigência destes diplomas foi sentida a necessidade de serem operadas algumas alterações de modo a conferir maior eficácia ao desempenho do Tribunal. Assim, no âmbito das suas faculdades de propor medidas legislativas

julgadas necessárias para o desempenho das suas funções, o Tribunal solicitou à Assembleia Nacional algumas mudanças pontuais na Lei Orgânica, fundamentalmente, quanto a composição do Tribunal, valor dos contratos sujeitos a fiscalização prévia, entre outras.

Criado em 1996 com a lei acima referida o Tribunal de Contas só entrou em efetivo funcionamento em 2001, com a nomeação e tomada de Posse do Seu Juiz Conselheiro Presidente, a 4 de abril de 2001 e dos quatro Juizes Conselheiros, que integravam o Tribunal até 2012, como resultado não só da necessidade do preenchimento de um espaço vazio no domínio do controlo e fiscalização dos dinheiros públicos, mas igualmente como reflexo de um sinal positivo de uma vontade política, no contexto de valores universais de maior transparência e responsabilidade pela gestão das coisas públicas, irrecusáveis em sociedades que se pretendem democráticas.

Com a entrada em vigor, a 5 de fevereiro de 2010, da Constituição da República de Angola, afigurou-se necessário proceder-se à conformação da legislação que disciplina a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas, com vista a conferi-lo maior eficiência e rigor na fiscalização da legalidade das finanças públicas e no julgamento das contas do Estado. Neste sentido, foi aprovada a Lei n.º 13/10, de 9 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, adiante designada LOPTC.

## **Relação do Tribunal de Contas com os Organismos de Controlo Interno e Externo**

O Tribunal de Contas coexiste com os outros organismos do Estado, como a Assembleia Nacional, a Inspeção Geral da Administração do Estado – IGAE, a Inspeção Nacional de Finanças, os Conselhos Fiscais, que exercem o controlo financeiro público.

Materialmente, tais organismos atuam quase sobre o mesmo objeto, 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 confere o estatuto do Tribunal de Contas e que lhe distingue dos demais órgãos de controlo do Estado.

No âmbito da independência orgânica tem-se distinguido os organismos de controlo em internos e externos.

A Declaração de Lima de 1977, na seção 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,

## **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, ao nível do Controlo externo, e pelo Presidente da República, através dos seus órgãos especializados, ao nível do controlo interno**

pois, serviços de controlo externo”. Distinta do controlo externo é o controlo interno que se funda no princípio da autotutela dos órgãos executivos. É o controlo exercido pelos órgãos fiscalizados pelo Tribunal integrando, normalmente o poder hierárquico de controlo, supervisão e superintendência dentro dos mesmos organismos.

São órgãos do controlo interno a Inspeção Geral da Administração do Estado – IGAE, a Inspeção Nacional 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 de Contas e os organismos de controlo. Desde logo, a Constituição consagra no número 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.”

No mesmo sentido, sendo específico, o n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 13/10, de 9 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.

Entre várias disposições legais que poderemos mencionar sobre a relação do Tribunal de Contas com os demais organismos do controlo, 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, ao nível do Controlo externo, e pelo Presidente da República, através dos seus órgãos especializados, ao nível do controlo interno.”

### **Organismos do Controlo Interno**

Neste sentido, criamos uma base de sólida cooperação com a Inspeção Geral da Administração do Estado – IGAE e com a Inspeção Nacional de Finanças. Para efetivação desta cooperação, foram realizados, ao nível dos técnicos reuniões metodológicas em que ficou definido, entre outras matérias, a submissão dos programas anuais de trabalho destes organismos ao Tribunal, de forma primeiro a evitar-se que a mesma entidade seja objeto simultâneo de uma ação de inspeção dos órgãos de controlo interno e de uma auditoria ou inquérito do Tribunal de Contas, e segundo, poder o Tribunal solicitar os relatórios do controlo interno e ações de auditoria que venham a analisar num momento posterior relativamente ao período económico.

Foram, igualmente, nas comissões de trabalho criadas reforçados os mecanismos de submissão dos relatórios de controlo interno ao Tribunal, sempre que contenham matérias de interesse para a atividade do Tribunal. Fruto desta cooperação, muitos processos de responsabilidade financeira reintegratória tiveram como base os relatórios dos organismos do controlo interno, sobretudo da Inspeção Nacional de Finanças. Para exemplificar, importa referir os seguintes processos:

- › Acórdão n.º 003/2.ª C/TC/2004, processos n.ºs 006 e 034703 – Relatório de Inquérito das Finanças.
- › Acórdão n.º 005/2.ª Câmara/TC/2004, Processo n.º 0045/FS/03 – Relatório do IGAE
- › Acórdão n.º 001/2.º C/TC 2008 processo N.º 013/FP/FS04 Inspeção Nacional de Finanças
- › Acórdão n.º 002/2.ª CTC/09 PROC. N.º 032/FS/04 Inspeção Nacional de Finanças



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

Como resultado desta cooperação e da estratégia criada para o efetivo cumprimento da Lei foram reintegrados valores consideráveis para os cofres do Estado, em processos de responsabilidade financeira reintegratória que tiveram como pressupostos matérias os relatórios dos organismos de controlo interno submetidos ao Tribunal.

### **Assembleia Nacional**

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

De forma geral, as competências de controlo e fiscalização financeira, patrimonial e operacional da Assembleia Nacional constam do artigo 162.º da Constituição. Entre as várias matérias ali previstas consta na alínea b) a de “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 repute 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. Não nos parecendo limitativa,

no conjunto do quadro legal estão previstas duas situações em que se a Assembleia Nacional pode socorrer-se da atividade do Tribunal, que são a solicitação ao Tribunal para realização de auditorias a determinados organismos, objeto de fiscalização e controlo político e o pedido da emissão do parecer sobre a Conta Geral do Estado.

### **Auditorias a pedido da Assembleia Nacional**

O Tribunal de Contas realiza as auditorias como forma de efetivação da fiscalização sucessiva com vista à análise da legalidade e da regularidade da arrecadação das receitas e da realização de despesas e, tratando-se de contratos, ver se as condições existentes no momento da sua celebração foram as mais vantajosas para os Estado ou para a entidade pública.

As constatações de auditoria obtidas nestas ações visam primariamente servirem de matéria de facto para o próprio Tribunal em ações de efetivação de responsabilidades financeiras em processos jurisdicionais específicos. Fora deste objetivo e da iniciativa própria, no âmbito da alínea d) do artigo 6.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, o Tribunal pode realizar auditorias por iniciativa da Assembleia Nacional, que servirá de base para a fiscalização política a cargo deste órgão.

### **Conta Geral do Estado**

A aprovação da Conta Geral do Estado, um ato em que a Assembleia Nacional exerce o controlo político sobre o Executivo, pode socorrer-se do auxílio do Tribunal de Contas, para que este Órgão, que dispõe de capacidades técnicas e de valiosas informações, resultantes das ações de acompanhamento da execução do respetivo orçamento, das conotações das auditorias internas e externas, dos achados dos inquéritos e averiguações e das considerações constantes em processos de visto, analisar a Conta e emitir o competente parecer. Trata-se de um auxílio técnico em que o Tribunal presta a Assembleia Nacional no exercício da fiscalização política.

No que concerne à Assembleia Nacional, a nossa preocupação para tornar efetiva a cooperação e a interdependência orgânica foi, essencialmente, na emissão do relatório e parecer a Conta Geral do Estado.

Até 2011 não foi apresentada a Conta Geral do Estado, assim sendo, foi feito um esforço do Tribunal e criada uma estratégia para promover ações no sentido de consciencializar os organismos envolvidos na importância e na urgência da elaboração da Conta Geral do Estado como instrumento de

**Criadas as condições técnicas e humanas, o Tribunal realizou várias conferências para promover a importância da elaboração da Conta Geral do Estado, ao mesmo tempo que transmitiu a ideia de que internamente o Tribunal estava em condições de emitir o parecer sobre a Conta Geral do Estado**

suma importância para prestação de contas e como instrumento de medida do desempenho do próprio Executivo.

Para o efeito, o Tribunal, mesmo antes da elaboração da 1.<sup>a</sup> Conta Geral do Estado, criou condições para que a qualquer altura pudesse receber a conta e emitir o respetivo parecer. Esta preparação incluiu a formação do pessoal interno e a criação de uma plataforma informática que permitisse o acompanhamento da execução do orçamento geral do Estado.

Criadas as condições técnicas e humanas, o Tribunal realizou várias conferências para promover a importância da elaboração da Conta Geral do Estado, ao mesmo tempo que transmitiu a ideia de que internamente o Tribunal estava em condições de emitir o parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Com a aprovação da Constituição da República em 2010, a competência do Tribunal de Contas na emissão do respetivo parecer sobre a Conta Geral do Estado sofreu alguns limites.

A Conta Geral do Estado é elaborada pelo Executivo, Ministério das Finanças e enviada à Assembleia Nacional para sua aprovação. A Assembleia Nacional tem a faculdade de solicitar ou não o parecer do Tribunal de Contas para a aprovação da Conta Geral do Estado. Ou seja, deixou de haver a obrigatoriedade de a conta ser aprovada precedida do parecer do Tribunal de Contas. Entretanto, as boas relações de cooperação existentes e a consideração das valências técnicas permitiram que, desde 2013 a Assembleia Nacional solicite o parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado.

Em 2013, o Tribunal emitiu o 1.º parecer sobre a 1.ª Conta Geral do Estado, assinalando-se um marco importante no caminho da transparência e da prestação de contas da gestão financeira e patrimonial públicas.

### **Inserção do Tribunal de Contas nas Organizações Internacionais de Controlo**

No âmbito das organizações de controlo financeiro, o Tribunal de Contas é membro da INTOSAI, da AFROSAI, da AFROSAI-E, da OISC/CPLP e mantém relações bilaterais com várias ISC com que assinou acordos de cooperação técnica. Desde o ano do seu efetivo funcionamento, o Tribunal desenvolveu relações com Instituições Supremas de Controlo de outros países, especialmente com o Tribunal de Contas de Portugal e do Brasil.

Em 2002 o Tribunal foi admitido como membro de pleno direito na organização internacional das instituições supremas de controlo, INTOSAI, tendo sido valioso o auxílio prestado pelo Tribunal de Contas de Portugal neste passo.

### **Organização das Instituições Supremas de Controlo – INTOSAI**

A INTOSAI foi criada em 1953 por iniciativa de Emílio Fernandes Camus, então Presidente da ISC de Cuba. Hoje, decorridos mais de 50 anos, a organização integra 192 membros titulares e 5 observadores e visa, no essencial, a promoção da troca de conhecimentos e experiências entre os membros e a promoção da adoção dos bons métodos na auditoria ao setor público.

A carta magna da INTOSAI é a Declaração de Lima (Peru), de outubro de 1977, cujo objetivo é o apelo à independência do controlo das finanças públicas, e traçar as linhas mestras do mesmo exercício da atividade de controlo para a melhoria da gestão financeira e patrimoniais públicas.

Uma vez criado e em efetivo funcionamento, o Tribunal de Contas não poderia estar fora das vantagens de que gozam os membros da INTOSAI, visíveis na produção de instrumentos e padrões de auditoria e no apoio institucional através de ações de formação do pessoal em matéria de auditoria, tão necessários para a padronização de métodos, sobretudo em ações conjuntas entre técnicos do Tribunal de Contas e de instituições supremas de controlo de outros países.

Hoje, os resultados desta visão estratégica são visíveis pelo grau dos procedimentos de controlo e fiscalização e pela implementação de novas auditorias, o caso da auditoria de desempenho. Importa referir que, além de ser uma necessidade própria e resultar da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, foi igualmente em cumprimento de imperativos constantes nas diretrizes da INTOSAI que levaram a criação dos manuais de procedimentos de auditoria financeira e de desempenho e do código de ética para os auditores do Tribunal de Contas.

Para atingir o público-alvo tão diversificado, a INTOSAI possui cinco línguas oficiais: alemão, árabe, espanhol, francês e inglês.

A INTOSAI cumpre com as suas atribuições e objetivos por meio de diversos órgãos, programas e atividades. A sua estrutura é composta pelo Congresso Internacional, Conselho Diretivo, Secretaria-geral, Grupos de Trabalho Regionais, Comissões e Grupos de Trabalho sobre temas específicos.

A área de treinamento engloba a promoção de Seminários Internacionais e cursos regionais voltados para a formação de instrutores sob a coordenação da Iniciativa para o Desenvolvimento da Intosai – IDI.

Para subsidiar as atividades de controlo externo desenvolvidas pelos seus membros, são publicados a Revista Internacional de Auditoria Governamental e os trabalhos dos diversos Grupos de Trabalho e Comissões da Organização, que englobam diretrizes, guias metodológicos e pesquisas.

## A Organização das Instituições Supremas de Controlo dos Países Africanos – AFROSAI

A **AFROSAI** é a organização das Instituições Supremas de Controlo de África. Na prática, a AFROSAI é um dos subgrupos regionais reconhecidos pela INTOSAI. No entanto, existem outros subgrupos regionais, designadamente: OLACIFS (Organização das Instituições Supremas de Controlo Latino Americanos e dos Caribes), AABOSAI – dos países árabes, ASOSAI dos países Asiáticos, CAROSAI dos países das Caraíbas, a EUROSAI dos países Europeus.

A AFROSAI, por sua vez, visa a troca de ideias e experiências entre os países africanos no domínio do controlo e fiscalização das finanças públicas, através da implementação de estudos sistemáticos sobre a auditoria ao setor público, organização de formação para as pessoas das áreas de auditoria e através da colaboração com a INTOSAI e com os seus grupos e subgrupos de trabalho.

### A Organização das Instituições Supremas de Controlo dos Países Africanos de Expressão Inglesa – AFROSAI-E

Além dos grupos de trabalho, a AFROSAI está estruturada em organismos sub-regionais e linguísticos como a AFROSAI-E, a AFROSAI-A (países africanos de expressão Árabe) e a CREFIAC que congrega países francófonos.

Nesta distribuição, Angola é membro da AFROSAI-E, que é a herdeira da SADCOSAI, Organização das Instituições Supremas de Controlo dos Países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral que deu origem a AFROSAI-E, abrangendo todos os países de expressão inglesa em que Angola e Moçambique fazem parte por razões de serem membros da SADC e igualmente por não haver ainda uma organização específica para os Tribunais dos países de expressão portuguesa.

A AFROSAI-E, como organização, desempenha um papel importante no fortalecimento das ISC membros, sendo um dos subgrupos linguísticos mais atuantes no âmbito da AFROSAI. A organização presta valioso contributo na melhoria do desempenho dos seus membros através de ações de formação técnica e na criação de diretrizes gerais sobre as diversas auditorias realizadas pelos seus membros ou que estas pudessem realizar.

Além disso, coordena os esforços no sentido da realização da medição do desempenho das ISCs quer através de uma autoavaliação, processo realizado com métodos definidos pelas próprias ISCs, quer através de uma avaliação de pares, quer ainda através de uma equipa multilateral. Sobre a matéria, o Tribunal de Contas foi alvo de uma avaliação em 2013, tendo sido o seu desempenho considerado satisfatório, naturalmente com algumas recomendações em aspetos carecidos de melhoria.

Ainda no âmbito da medição do desempenho, importa realçar que, no congresso da INTOSAI realizado em 2013 na África do Sul, foi criada uma ferramenta de medição do desempenho – SAI – PMF (*supreme audit institution performance measurement framework*).

Para a aplicação desta ferramenta, a AFROSAI-E está a realizar ações de capacitação das SAIS. Paralelamente a isto, alguns técnicos do Tribunal de

Contas, dentro da iniciativa da OISC – PALOPS + Timor Leste, participaram em Maputo, de 8 a 12 de Junho de 2015 de uma ação de formação de formadores da INTOSAI sobre a SAI-PMF. A formação dirigida aos quadros dos Tribunais de Contas dos PALOPS e Timor-Leste contou com o apoio do PNUD.

De forma geral, tem sido valioso a inserção do Tribunal de Contas na AFROSAI-E, que, como dissemos, é dos organismos ou subgrupos da FROSAI mais atuantes, com maior desempenho dos seus membros.

Os resultados do Tribunal de Contas de Angola são semelhantes a outros ISC que sentem os mesmos resultados. Aliás, esta foi a conclusão a que se chegou no 12.º Conselho Diretivo da AFROSAI-E realizado na Cidade do Cabo de 4 a 8 de maio de 2005. Pois, segundo se concluiu, todas as ISC, com ressalva a ligeiras diferenças, com a inserção na AFROSAI-E, assinalaram conquistas significativas no domínio da independência e quadro legal (clara definição constitucional da ISC, em alguns casos, e o seu alargamento, para a maioria das SAIS, conferindo-lhes maior independência e poderes para realizarem auditorias de desempenho, auditoria ambiental e das tecnologias de informação, entre outras), modernização dos métodos de auditoria, melhoria nas relações com as comissões parlamentares de economia e finanças, melhoria na comunicação com o público, aumento da capacidade institucional, refletiva no aumento do número de pessoal e nas políticas de retenção do mesmo, na capacitação técnica dos mesmos recursos e na implementação das auditorias de desempenho, ambiental e das tecnologias de informação.

## A Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – OISC/CPLP

A Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa é uma associação autónoma e independente, criada para formatar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas instituições membros, mediante a promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos dinheiros públicos. A OISC/CPLP foi criada em 1995 e membro associado da INTOSAI desde 2010.

O Tribunal de Contas de Angola foi admitido como membro de pleno direito em 2001, no terceiro mês do início do seu efetivo funcionamento.

Em 2002, o Tribunal de Contas teve a honra de acolher a II Assembleia Geral da Organização e neste ato assumiu a presidência da organização nos termos dos mandatos rotativos.

**A organização das instituições supremas de controlo da comunidade dos países de língua oficial portuguesa é uma associação autónoma e independente, criada para formatar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas instituições membros, mediante a promoção de ações de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos dinheiros públicos**

No encontro de Luanda, além das quotas organizacionais e de funcionamento, foram refletidas as questões à volta da problemática que se impunha no momento sobre a influência dos Tribunais de Contas nas reformas administrativas. Dentre as conclusões retiradas do encontro e que serviram de linhas mestras na nossa atuação, importa referir:

- › A necessidade de melhorar a articulação entre o governo, como órgão superior da Administração Pública e o Tribunal de Contas, conservando-se a necessária independência;



- › A aposta na capacidade técnica dos Tribunais de Contas para um melhor desempenho das suas funções; deveriam aumentar a sua capacidade técnica para o melhor desempenho das suas funções;
- › Assegurar o carácter didático da ação fiscalizadora, como forma de maximizar os benefícios da ação governativa;
- › A divulgação dos resultados das ações de controlo social;
- › Os recursos humanos deveriam ser mais valorizados, através da promoção do seu desenvolvimento, definindo-se padrões claros de responsabilidade, transparência e governação participativa.

## Conclusão

O controlo interno é um controlo associado à gestão que deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização dotados de independência técnica, todavia, inseridos na estrutura interna da entidade, organismo ou instituição em causa, é, portanto, um auto-controlo.

Apesar da independência técnica do Controlo Interno foi surgindo ao longo do tempo a necessidade, na generalidade dos Estados, de criar um órgão de controlo externo e independente a todas as entidades fiscalizadas, dotado de autogoverno, no poder de determinar o plano de ação sem a possibilidade de ingerência de outros órgãos. Este órgão é o Tribunal de Contas ou Órgão congénere.

Os Tribunais de Contas assumem toda a plenitude nos regimes democráticos, tendo como missão fundamental informar os cidadãos e os seus representantes (Assembleia Nacional) de como são geridos os recursos financeiros e patrimoniais públicos, responsabilizando a sua má gestão. Os Tribunais de Contas no exercício da sua atividade, contribuem ainda para o equilíbrio da vida financeira, ao fazerem observações e recomendações, que é uma verdadeira missão pedagógica.

É absolutamente fundamental a existência de uma relação de cooperação e de complementaridade entre o controlo interno e o controlo externo exercido quer pelo Tribunal de Contas, quer pela Assembleia Nacional para uma gestão cada vez mais saudável das finanças públicas e que atenda aos aspetos da legalidade, da economia, da eficiência e da eficácia.

O Tribunal de Contas é das Instituições do Estado com o privilégio de ser o barómetro e o observatório da atividade da Administração Pública, pois, podem controlar em regra a generalidade das entidades públicas, aos níveis central, regional e local.

A relação que o Tribunal de Contas mantém com as Organizações Internacionais e com os demais Tribunais de Contas a nível bilateral, ajudam

no crescimento e desenvolvimento da instituição, permitindo a adoção de boas práticas internacionalmente aceites para a realização das suas atividades de fiscalização e controlo, bem como para capacitação dos seus recursos humanos.

## **Bibliografia**

- ANTÓNIO, Julião, *Génese da Fiscalização da Gestão Pública em Angola*, Casa das Ideias, março de 2016.
- DA COSTA, Paulo Nogueira, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma reflexão de controlo externo em Portugal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
- LIMA, Luiz Henrique, *Controle Externo* Elsevier, 2013.
- TAVARES, José F.F, *O Tribunal de Contas*, Almedina 1998.
- TRIBUNAL DE CONTAS, *Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas e Legislação Complementar*, Where Angola Luanda 2012.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 5.º Edição Refundida e Atualizada, Coimbra Editora, 1997.

03

---

O Papel dos  
Gestores Públicos  
nas  
Finanças Públicas

---

03



# A Responsabilidade Financeira dos Gestores Públicos

**HÉLDER BEJI**

## **Introdução**

A crise financeira e os seus efeitos obrigam-nos a tirar lições do passado e a pensar nas questões da legitimidade democrática e na exigência de uma fiscalização cada vez mais rigorosa e transparente para que não sejamos surpreendidos com as vicissitudes do défice, do endividamento e da falta de disciplina financeira.

O Tribunal de Contas (TC) de Angola, deve continuar a preparar-se para estes desafios, para que em tempo útil, possa ter uma maior consequência nas suas ações de fiscalização, perseguindo o dinheiro público onde quer que se encontre, fazendo da prestação de contas uma regra de ouro e essencial, tornando a responsabilidade financeira factor de disciplina, contribuindo para o respeito das regras da concorrência, assegurando a defesa dos legítimos direitos e interesses dos contribuintes, combatendo ativamente a fraude e a corrupção, prevenindo-as e criando uma malha apertada que as desfavoreça, salvaguardando a equidade entre gerações, combatendo o mau uso do dinheiro e dos valores públicos, evitando o desperdício e incentivando a poupança e o investimento reprodutivo, favorecendo a confiança cívica através do primado do rigor e das boas contas, e reduzindo a despesa pública e o peso do Estado na economia como factores de racionalidade e de estabilização conjuntural.

Daí que seja imprescindível adotar uma melhor utilização de recursos, uma adequação efetiva entre meios e fins, entre recursos e necessidades, entre objetivos e responsabilidades. Somos, assim, colocados perante o desafio de investir no futuro, mobilizando vontades e favorecendo as boas práticas. É tempo de usar, cada vez melhor, os talentos que são postos à nossa disposição.

A boa prestação de contas corresponde a um dever social e cívico, mas a boa prestação de contas implica o recurso aos meios que nos ajudam a respeitar mais o que é de todos, favorecendo o respeito pela verdade contabilística. Acreditamos que este será mais um passo para a credibilização da Administração Pública e de reforço da confiança para os cidadãos. É assumir, com todas as consequências, o dever de utilizar bem os recursos públicos e o dinheiro dos contribuintes na defesa do Estado democrático.

## **Fundamento e Sentido da Responsabilidade**

Do conceito de responsabilidade resulta que o seu fundamento primeiro assenta na liberdade, esclarecida pela razão. Na verdade, se um ato não foi livre, derivando de uma força superior, é a esta força superior que tem de se imputar a responsabilidade. Nunca pode, em suma, por exemplo suprimir-se a liberdade e conservar a responsabilidade. Ou seja, em princípio, o homem só é responsável pelos seus atos quando lhes der causa livremente.

Liberdade e responsabilidade são, pois, indissociáveis. Nestes termos em princípio, só pode considerar-se imputável quem possuir discernimento e vontade, ou seja, liberdade de determinar-se. Ao referirmos em princípio, queremos, pois, salvaguardar a hipótese da responsabilidade objetiva (sem culpa).

## **Diferentes Modalidades de Responsabilidade**

Se nos detivermos apenas aos artigos 29.º, 30.º, 31.º e 32.º do LOPTC, constatamos que, em vez de uma, parecem merecer consagração na nossa lei duas espécies de responsabilidade financeira, a responsabilidade reintegratória e a responsabilidade sancionatória. Trata-se apenas de duas situações que o regime especial declaradamente contemplou, mas não obstante, existem outros tipos de responsabilidades a par da responsabilidade financeira, são a responsabilidade política, criminal, civil e disciplinar. O artigo 67.º da lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento do Estado, consagra que os titulares das unidades orçamentais respondem política, financeira, civil, e criminalmente pelos atos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da Constituição e demais legislação aplicável. Mas adiante, o mesmo artigo, diz que, os funcionários e agentes são responsáveis disciplinar, financeira, civil e criminalmente pelos seus atos e omissões que resultem da violação das normas de execução orçamental.

**Liberdade e responsabilidade  
são, pois, indissociáveis.  
Nestes termos em princípio,  
só pode considerar-se  
imputável quem possuir  
discernimento e vontade,  
ou seja, liberdade de  
determinar-se. Ao referirmos  
em princípio, queremos, pois,  
salvaguardar a hipótese  
da responsabilidade objetiva  
(sem culpa)**

### A responsabilidade política

Apreciada por órgãos políticos, por exemplo, o parlamento, e segundo critérios essencialmente políticos, trata-se da expressão de uma relação entre duas entidades com competência política, respondendo uma perante a outra pela execução de uma determinada orientação política, sob pena de haver uma sanção política (por exemplo uma demissão).

A CRA consagra o princípio constitucional da responsabilidade de titulares de cargos políticos nos termos dos artigos 129.º e 139.º, o dever de prestar contas pelos resultados das suas decisões, ações e omissões. Quanto a natureza da responsabilidade depende do objeto da sua atividade, a natureza das sanções pode passar pela destituição, exoneração, veto ou censura pública ou política, que pode ser efetivada por um órgão de natureza política.

Entre nós a responsabilidade política recai sobre todos aqueles aos quais estão confiadas funções políticas (de direção política), como sejam: O Presidente

da República perante a Assembleia Nacional; O Vice-Presidente é responsável perante o Presidente da República; Os Ministros de Estado são responsáveis politicamente perante o Presidente da República; os Ministros são responsáveis perante o Presidente da República, entre outros.

## A responsabilidade criminal

A apreciação pelos tribunais competentes, quando determinado ato inserido na gestão pública constitua crime à luz da ordem jurídica, violando o mínimo ético. São os crimes praticados por titulares de cargos políticos no exercício das respetivas funções ou fora delas, nos termos dos artigos 129.º e 140.º da CRA. Resulta da infração de bens ou valores particularmente relevantes da ordem constitucional, cuja promoção e defesa constituem dever funcional dos titulares de cargos políticos.

A conexão entre esta responsabilidade criminal e a responsabilidade política, transforma a censura criminal necessariamente numa censura política, com conseqüente demissão ou destituição como pena ou efeito necessário da pena. Faz-se a qualificação desta responsabilidade criminal, face à responsabilidade criminal comum, pelo facto de o agente dispor de uma certa liberdade de conformação e gozar de uma relação de confiança pública, e a existência de especificidades quanto ao processo criminal, quanto ao tipo de penas, seus efeitos e também, eventualmente, quanto à competência judicial para o julgamento, mas goza das garantias do processo-crime nos termos do artigo 67.º da CRA, que é o princípio da presunção da inocência, o direito a defesa (contraditório), a patrocínio judiciário, o direito ao duplo grau de jurisdição etc.

## Responsabilidade civil

Traduzida na obrigação de indemnização pelos danos provocados pelo determinado ato, sendo apreciada pelos Tribunais competentes.

Naturalmente a responsabilidade civil representa um aspeto fundamental no relacionamento de quem exerce a gestão pública e os particulares, podendo também considerar-se um elemento caracterizador de cada ordenamento jurídico-administrativo. Distingue-se em responsabilidade civil contratual e extracontratual, sendo que a CRA consagra a responsabilidade civil extracontratual no Artigo 75.º, nestes casos, o Estado tem direito à reparação por danos que lhe são causados, bem como, os danos por este causados a terceiros pelos seus agentes no exercício das suas funções.



## Responsabilidade disciplinar

Aquela que é apreciada pelos órgãos da administração competentes, quando determinado ato represente infração disciplinar.

## Responsabilidade social

Aquela que é apreciada pela sociedade, segundo critérios sociais ligados, naturalmente, à cidadania e aos valores que envolve. Quem gere o que é de outrem, presta contas.

## Responsabilidade sancionatória

O tipo de responsabilidade financeira que procura prevenir e disciplinar as condutas financeiras dos que gerem e usam os dinheiros públicos, impondo-lhes o cumprimento de normas financeiras que, desde logo, pretendem evitar riscos de prejuízos ou aproveitamentos indevidos desses mesmos valores.

A responsabilidade financeira sancionatória ou responsabilidade por multa, resulta da prática culposa de uma infração financeira, e é, em princípio punida com multa. Em muitos casos, as normas do Artigo 29.º da LOPTC que as preveem não definem diretamente a ação ilegal, a conduta que se pretende punir, antes se socorrem do conteúdo de outras normas substantivas que impõem deveres e condutas a quem gere e usa dinheiros públicos e cuja violação pode integrar o tipo das infrações indicadas em qualquer uma das alíneas daquele preceito.

Encontramos o âmbito da sua ação tipificado nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 29.º da LOPTC, ao dispor que o Tribunal de Contas pode aplicar multas, nos seguintes casos:

- a) pela falta de apresentação de contas nos prazos legalmente estabelecidos;
- b) pela falta de efetivação dos descontos obrigatórios por lei;
- c) pela retenção indevida dos descontos obrigatórios por lei;
- d) pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos;
- e) pela violação do dever de cooperação a que se refere o artigo 18.º;
- f) pela falta de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para prestação de declarações;
- g) pela falta de apresentação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter;

- h) pela introdução, nos processos ou nas contas, de elementos suscetíveis de induzir o Tribunal em erro;
- i) pela execução de ato ou contrato que devia ter sido previamente submetido a visto do Tribunal;
- j) por outros casos previstos na lei.

Perante o artigo 29.º da LOPTC, quando se configura uma verdadeira infração financeira, ou uma verdadeira responsabilidade financeira sancionatória?

Por um lado, aquilo que pode ser considerado um simples erro, portanto uma ocorrência não voluntária e imponderável.

Na verdade, face às dificuldades resultantes da técnica de definição legal dos tipos infracionais, importa, primeiro, entender se se está, apenas, perante meros erros, ou já perante irregularidades com relevância financeira efetiva, imputáveis a título de culpa aos seus autores.

### **A Culpa no âmbito da Responsabilidade Financeira Sancionatória**

No âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, como no âmbito da responsabilidade administrativa por ato ilícito dos agentes públicos, de cujo regime a responsabilidade reintegratória financeira historicamente decorre em parte, e não pode, por isso, deixar de se considerar uma especialidade, a culpa constitui um dos requisitos essenciais da responsabilização do agente.

O n.º 2 do artigo 30.º da LOPTC afirma-o claramente, implica responsabilidade a violação, com culpa grave, das regras de gestão racional dos bens e dos fundos públicos. Assim, demandar alguém por atos que impliquem responsabilidade sancionatória (e portanto, também, reintegratória) obriga à prova dessa mesma culpabilidade.

É certo que o conceito de culpa que se exige no campo do direito financeiro sancionador e, a responsabilidade financeira reintegratória, necessariamente decorre, também ela, da prática de uma infração financeira tipificada na LOPTC não alcança a mesma densidade da culpa exigível em direito penal.

Abordando o tema numa outra perspetiva, o jurista espanhol ALEJANDRO NIETO, em Direito Administrativo Sancionador, indica como elementos essenciais “culpa” a “diligência exigível”, a “boa fé” e o “risco”.

*Boa fé* na relação entre o agente e administração Pública ou, no caso do direito da responsabilidade financeira, de quem hoje use e gira dinheiros públicos, na salvaguarda do interesse que lhe incumbe proteger.

*Risco* contido no tipo da norma, porque o legislador entende que determinada conduta provoca, por si mesma, um risco ou pode produzi-lo.

## **A diligência exigível terá de ser apreciada em função do indispensável autoconhecimento das limitações próprias e, assim, dos deveres redobrados de cuidado para adequar a conduta ao risco que ela comporta**

No que concerne à diligência exigível, importa, no que ao direito da responsabilidade financeira diz respeito, tomar em consideração que o critério não é o de bom pai de família. Apesar do alargamento do conceito de responsável financeiro a todos os que usem ou giram dinheiros públicos, encontramos já perante um conjunto de sujeitos que devem revelar alguma aptidão e especialidade que resultam, necessariamente, da voluntária assunção dos cargos ou tarefas que podem justificar o uso desses bens públicos.

O conceito de diligência exigível há-de reportar-se como no regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, à diligência e a aptidão exigíveis de um titular de um órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor, o exemplo do artigo 75.º da CRA sobre a responsabilidade do Estado e de outras pessoas coletivas públicas, uma vez que de acordo com essa previsão constitucional, a falta dessa diligência pode fazer incorrer o Estado e outras pessoas coletivas públicas, em responsabilidade civil, criminal e disciplinar.

É verdade que nem todos os responsáveis têm o mesmo nível de responsabilidade e de formação para o cargo ou função ou, até, igual apoio técnico para a tomada das suas decisões.

Precisamente por isso, atenta as circunstâncias concretas, o nível de cuidado há-de variar e ser mais ou menos rigoroso e valorado para a determinação da culpa.

A diligência exigível terá de ser apreciada em função do indispensável autoconhecimento das limitações próprias e, assim, dos deveres redobrados de cuidado para adequar a conduta ao risco que ela comporta.

O conceito de *boa fé*, de acordo com os ensinamentos do mesmo autor, diretamente relacionado com o da diligência exigível.

Ainda de acordo com o citado autor espanhol, no direito administrativo sancionador, por norma, as proibições não têm a ver com o risco concreto verificável pela ação, mas resultam antes de um risco abstrato imaginado e prevenido pelo legislador. Neste sentido, também, a apreciação da culpa na violação dos normativos deste tipo, pouco tem a ver com a voluntariedade ou a intencionalidade do autor, próprias, por exemplo, do Direito Penal, antes se basta com a ilicitude da simples violação da norma.

Acontece, que o direito financeiro sancionador, a responsabilidade financeira, compartilhando embora dos princípios essenciais do direito administrativo sancionador assuma particularidades específicas neste campo.

Desde logo, porque, ao admitir o *dolo* como forma mais grave de *culpa* do autor, concebe, também, uma intencionalidade que se dirige a um risco concreto e (possivelmente) a uma lesão específica e querida de um valor protegido pela norma.

Evidenciar ou provar o *dolo* na violação de uma norma financeira impõe, assim, bem mais do que apontar uma maior intensidade na violação da norma, impõe, em certas circunstâncias, provar não só a vontade como a razão de ser da violação verificada. É por exemplo, o caso do fracionamento de despesas, que só a título doloso pode, em princípio, ser concebido e sancionado, uma vez que tal conduta pressupõe um interesse específico em contrariar disposições do controlo e fiscalização preventiva do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 8.º da LOPTC, ou disposições concursais previstas no Código dos Contratos (Lei n.º 9/16, de 16 de junho). Ora, não se provando esse interesse, essa intenção, parece de difícil concretização a responsabilização por tal conduta em termos de infração financeira.

Daí que imputar uma infração negligente a um responsável não seja a mesma coisa do que imputar-lhe uma infração dolosa. Na apreciação da culpa, o n.º 2 do artigo 30.º da LOPTC, impõe ainda a valoração das consequências e valores, efetiva e concretamente, lesados.

Ora, se é certo que tal valoração vale, em princípio, para a graduação da pena, não é possível, natural e intelectualmente, deixar de atender a algumas dessas condicionantes para uma correta apreciação da ilegalidade e censurabilidade da conduta, pois, elas mesmas resultam da existência ou não da culpa. Nestes termos, quer na fase de auditoria, e por causa, desde logo do que se exige na forma de concretizar o contraditório previsto no artigo 57.º da LOPTC, que na fase da petição inicial, é necessário expor, documentar

## Hoje a definição da culpa e do seu grau determinam o tipo de imputação que a ser formulada e dependem dos factos que se conseguir apurar e documentar sobre as circunstâncias do desempenho e de conhecimento ou razoável desconhecimento da ilicitude da ação

e provar os factos que hão de caracterizar a culpa, não bastando, neste caso, referir apenas a violação do preceito que integra a infração financeira.

Parece com efeito, impossível abstrair da análise daqueles fatores para a definição e verificação da adequação da ação funcional do agente e, por conseguinte, para a apreciação da sua culpa, o mesmo é dizer, da legalidade da conduta. A culpa deve, assim, ter em conta e ser avaliada em função de critérios, tais como:

A competência funcional do cargo, a índole das principais funções de cada responsável, o volume dos valores e fundos movimentados, o montante da lesão dos dinheiros e valores públicos, os meios humanos e materiais existentes no serviço, organismo ou entidade sujeitos à sua jurisdição. Ou ainda, a gravidade do facto, as suas consequências, o montante dos valores públicos lesados ou em risco, o nível hierárquico dos responsáveis, e a existência de antecedentes.

A definição da culpa, no âmbito do direito financeiro, não pode interessar apenas a graduação da pena.

Hoje a definição da culpa e do seu grau determinam o tipo de imputação que a ser formulada e dependem dos factos que se conseguir apurar

e documentar sobre as circunstâncias do desempenho e de conhecimento ou razoável desconhecimento da ilicitude da ação.

Em suma, analisar e avaliar a culpa, no âmbito da responsabilidade sancionatória, exige acima de tudo, um exame das responsabilidades próprias de cada agente nas condutas funcionais que, pelo estatuto que tem, e em virtude do qual atuou, lhe podem e devem ser exigidas.

## A Responsabilidade financeira reintegratória

*A responsabilidade financeira reintegratória, como já definimos lá atrás, pretende assegurar, diretamente, mas a posteriori, a integralidade do património, dos dinheiros e valores públicos. Efetiva-se, em regra, mediante uma reposição das importâncias em falta por causa da prática de uma infração financeira, que além do mais, causou, em concreto, um dano ao erário público. Tem previsão legal no n.º 1, do artigo 30.º da LOPTC.*

Para que se possa falar de responsabilidade financeira reintegratória dos titulares dos órgãos, funcionários e agentes, exige-se a observância dos seguintes requisitos:

- › Primeiro – a prática de um ato ilícito, as situações financeiras complexas e simples, referidas nos números 1,2 e 3 do artigo 30.º da LOPTC;
- › Segundo – através de uma conduta culposa, n.º 2 do artigo 30.º da LOPTC;
- › Terceiro – cause dano ao Estado ou a qualquer entidade criada pelo Estado para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da administração pública;
- › Quarto – e que, entre o ilícito e o dano, exista uma relação ou nexo de causalidade.

### O ilícito

O ilícito deve constituir sempre uma infração, que corresponda a uma ação ou a uma omissão, de uma conduta suficientemente tipificada na lei como tal. Diferentemente do que acontece, por exemplo, com o conceito de ilicitude no Regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, que é mais extenso, o conceito de ilícito, como infração financeira, tem de ser entendido de modo mais restrito e tão só no quadro das tipificações que a LOPTC prevê e define. Para que se possa considerar verificado primeiro dos requisitos enunciados, ou seja, a ilicitude, é necessário que

a conduta irregular e lesiva dos dinheiros públicos esteja compreendida numa das previsões do artigo 30.º da LOPTC.

É importante lembrar que, a ideia de tipicidade das infrações deste género não exige, necessariamente, o mesmo grau de delimitação do tipo infracional que se exige nas infrações do direito penal.

## **Conclusão**

A experiência dos nossos dias tem demonstrado as dificuldades e os paradoxos existentes na área da gestão das finanças públicas e do seu controlo tempestivo e eficaz. Tem aumentado a indignação justa e as dúvidas razoáveis dos cidadãos quando confrontados com situações que os penalizam e revelam uma menos escrupulosa atitude na gestão dos dinheiros públicos por parte de quem tem obrigação política ou funcional de o fazer.

Contudo, em qualquer situação, um controlo eficiente do uso dos dinheiros públicos e uma responsabilização tempestiva dos prevaricadores podem ajudar, e essas são as tarefas essenciais que a CRA comete à jurisdição do Tribunal de Contas.

Essa pequena reflexão também, é fruto das discussões que, no seio dos colegas, auditores e muitos outros colaboradores do Tribunal de Contas, fomos tendo ao longo dos catorze anos que estamos na instituição, manuseando a LOPTC.

## **Bibliografia**

- ALVES, Como escrever Teses e Monografia, Elsevier Editora Lda, “Um roteiro passo a passo” 2007.
- CLUNY, António, Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, Editora Coimbra, 1.ª Edição Lisboa.
- FRANCO, António, Finanças Públicas e direito financeiro, 4.ª Edição, Editora Almedina. Coimbra.
- Jurisprudência – Tribunal de Contas, 1.ª edição, Editora Lexdata, Luanda, 2014.
- Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas e Legislação Complementares, Editora Where Angola bookpublisher, 1.ª edição, 2012, Luanda.
- RUAS, João, Manual de Metodologia de Investigação, “como fazer proposta de investigação de monografias, dissertações e teses. Escola Editora, Maputo.





# A execução Orçamental de uma Entidade Pública em Angola

**JOSUÉ ISAIAS**

## **Introdução**

A Constituição da República Angola no artigo 104.º define que o Orçamento Geral do Estado constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidos nos instrumentos de planeamento nacional.

O Orçamento Geral do Estado é unitário, estima o nível de receitas a obter e fixa os limites de despesas autorizadas, em cada ano fiscal, para todos os serviços, institutos públicos, fundos autónomos e segurança social, bem como para as autarquias locais e deve ser elaborado de modo que todas as despesas nelas previstas estejam financiadas. A lei define as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controlo do Orçamento Geral do Estado.

A execução do Orçamento Geral do Estado obedece ao princípio da transparência e da boa governação e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por lei. De um modo geral, definimos Orçamento Geral do Estado como um instrumento programático aprovado por lei onde são reagrupadas a previsão do conjunto de receitas e despesas anuais a efetuar, de acordo com os princípios de unidade, universalidade, anualidade e publicidade. O orçamento estima a receita a arrecadar e fixa os limites das despesas a realizar.

## **Atividade Financeira do Estado**

São muito poucos os que defendem que a atividade do Estado não deveria existir, ou que, no máximo, se teria de restringir ao asseguramento da ordem

e da segurança, à garantia da defesa da integridade nacional e ao fornecimento da justiça. O que na verdade se constata mesmo nas economias mais descentralizadas e onde são as decisões privadas que comandam a afetação de recursos, é que uma substancial parcela do sistema económico está, de alguma forma, sujeita a um controle ou a uma coordenação governamental. Ou seja, não existe país nenhum onde o sistema económico seja deixado sob controlo da “mão invisível” de Adam Smith. O mecanismo do sistema de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções económicas. A atuação do Estado, por intermédio do Governo e das Administrações, é necessária para guiar, corrigir e complementar este mecanismo em alguns aspetos, sem que os princípios da soberania dos consumidores e da descentralização das decisões privadas sejam postos em causa nos seus fundamentos. Compreender esta realidade é importante, pois ela indica que o tamanho apropriado do setor público é, em grau bastante elevado, a questão técnica e não um problema ideológico.

### **Noção e âmbito do Orçamento Geral do Estado**

Podemos definir o orçamento como o documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia Nacional, e antecipadamente previstas para um horizonte de um ano.

Importa clarificar o âmbito do Orçamento Geral do Estado, o qual abrange os orçamentos da Administração Central e o orçamento da Segurança Social. Ou seja, o orçamento não inclui a previsão das receitas e das despesas de todo o setor das Administrações Públicas, dada a não inclusão dos orçamentos das Administrações Regionais e Locais.

O Orçamento Geral do Estado comporta uma dimensão política e uma dimensão económica. Considerá-lo como documento estritamente técnico é uma perspetiva muito redutora já que ele é, na sua essência, um documento político por refletir as políticas e as prioridades de um governo, consubstanciadas no tipo e estrutura, quer dos recursos financeiros (receitas orçamentais), quer da sua afetação às políticas setoriais (concretizados pelas despesas orçamentais). Tal significa que toda e qualquer despesa ou receita tem, na sua natureza e montante, um fundamento e um objetivo. Se um governo pretende, por exemplo, e com base no programa de legislatura, melhorar a segurança dos cidadãos, reorganizar a rede de cuidados de saúde primários, aliviar a carga fiscal das empresas em nome da competitividade ou, por razões redistributivas, reduzir a tributação sobre rendimento de algumas famílias então cada um dos seus orçamentos anuais deve refletir estas opções.

**Podemos definir o orçamento como o documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia Nacional, e antecipadamente previstas para um horizonte de um ano**

Por outro lado, todo e qualquer orçamento influencia o quadro macroeconómico, sendo por ele também influenciado. Com efeito, os recursos financeiros aplicados, por exemplo, nas transferências sociais para as famílias, na melhoria das condições remuneratórias dos trabalhadores da Administração Pública ou em grandes projetos de investimento público, afetam positiva e diretamente grandes agregados macroeconómicos (Rendimento disponível, consumo privado, investimento) e, por consequência, o ritmo de crescimento económico. Pelo contrário, e a título de exemplo, o aumento da tributação sobre o rendimento das famílias e uma forte contenção no investimento público geram, como se sabe, efeitos opostos sobre os agregados macroeconómicos.

Daí poder-se afirmar que as despesas e receitas do orçamento traduzem sempre escolhas políticas e produzem sempre efeitos, de diferente sentido e intensidade, ao nível económico e social, nomeadamente em termos de promoção de equidade, da eficiência e estabilização macroeconómica. O orçamento constitui, pois pela natureza, expressão financeira e estrutura das suas despesas e receitas, o instrumento privilegiado para a concretização das atuações associadas a cada uma daquelas finalidades.

## Funções do Orçamento

Depois de definido o conceito de Orçamento de Estado, importa saber quais são as funções desempenhadas por este documento.

A primeira função que lhe é atribuída, é a função económica que pode ser analisada do ponto de vista da relação das receitas com as despesas, para que o Estado se assegure de que as receitas a cobrar serão suficientes para cobrir as despesas a realizar.

Além disso, o orçamento permite ainda a fixação das despesas. O total das despesas é a soma das despesas de cada um dos serviços do Estado. A estes serviços são individualmente atribuídas verbas de despesas que representam autorizações de gastar e que se denominam por créditos orçamentais. O orçamento das despesas representa uma série de aberturas de crédito aos serviços, o que significa que estes têm de confinar as suas despesas àquelas autorizações de gastar, pelo que o total das despesas é dado pela soma dos créditos orçamentais.

Esta função do orçamento permite estabelecer a distinção entre orçamento de receitas e orçamento de despesas, enquanto o primeiro é um simples cálculo ou estimativa, o segundo tem que ter em conta os créditos inscritos, isto é, cada serviço só pode gastar dentro do limite do valor que lhe tiver sido atribuído. Quer dizer, o orçamento das receitas é pura previsão de cobranças, ao passo que o orçamento das despesas é uma previsão dos gastos que os serviços não poderão ultrapassar.

Dentro ainda desta função económica do orçamento, tem-se referido que o orçamento é a exposição do plano financeiro, já que é no orçamento que se concretiza o programa da Administração. Através da previsão das receitas, fica a saber-se qual o contributo dos meios de financiamento que vão ser transferidos do setor privado para o setor público. Através da previsão das despesas, fica a saber-se quanto o Estado se propõe gastar com a organização e funcionamento de cada serviço.

O orçamento tem também uma função política, tanto no que se refere a servir de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, ficando assegurada a afetação do património dos particulares de forma racional e justa e apenas dentro do que seja consentido pelos seus representantes políticos, como de garantia do equilíbrio dos poderes, pois, consistindo numa autorização política os parlamentos, o orçamento exerce sobre os executivos um papel de controlo sobre a gestão dos dinheiros públicos. Como refere Sousa Franco: *“o orçamento resulta do exercício de um poder orçamental. Este é o poder de autorizar anualmente a realização de despesas.”*

Finalmente, o orçamento tem uma função jurídica que se traduz tanto na autorização do exercício dos poderes da administração financeira como na

O orçamento tem também uma função política, tanto no que se refere a servir de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, ficando assegurada a afetação do património dos particulares de forma racional e justa e apenas dentro do que seja consentido pelos seus representantes políticos

fixação dos seus limites. O orçamento tanto serve de fundamento à atividade financeira do Estado como condiciona a utilização de modo arbitrário dos dinheiros públicos.

### **Regras de organização do Orçamento: Equilíbrio Orçamental**

As regras de organização do orçamento ou regras orçamentais foram teorizadas durante o período do liberalismo e traduzem o pensamento liberal no domínio das questões financeiras.

As transformações entretanto ocorridas, resultantes da diferente conceção do papel do Estado na economia, do reforço dos poderes dos Executivos, de uma maneira geral a revisão do pensamento liberal, terão provocado alguns abalos no seu modo de interpretação e aplicação, sendo certo, porém, que ainda hoje continuam a ser consagradas e consideradas.

A constituição consagra, no seu artigo 104.º, n.º 2, algumas das regras de organização ou elaboração do O.E.: a unidade, a universalidade, a anualidade e a sua exceção, a plurianualidade, e o equilíbrio. A lei do Enquadramento Orçamental ou Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado (LQOGE), porém além destas, consagra outras regras não referidas na Constituição, situação esta que não é nova, pois a Lei Constitucional de 1975, dizia muito pouco sobre matéria orçamental, não indo, por isso, ao ponto de consagrar o conjunto de regras que presidem à organização ou elaboração do Orçamento Geral do Estado.

As diferentes regras de organização do orçamento são as seguintes: anualidade, plenitude orçamental (unidade e universalidade), discriminação orçamental (especificação, não compensação e não consignação), publicidade e equilíbrio orçamental.

### **Equilíbrio orçamental**

A regra de equilíbrio entre as receitas e as despesas, ou equilíbrio orçamental, tem sido considerada, pelo seu alcance, como a regra mais importante. Para uma melhor compreensão do que está em causa, importa ter presente que todo e qualquer orçamento apresenta um total de receita pública exatamente igual ao total de despesa pública. Tal significa que se verifica sempre um equilíbrio de natureza formal: a igualdade contabilística entre receita e despesa.

Todavia, fala-se frequentemente em défice orçamental porque, e na realidade, mesmo que formalmente equilibrado, um orçamento pode apresentar-se deficitário. Esta aparente contradição explica-se de uma forma muito simples: o equilíbrio substancial não se define pela igualdade entre todas as despesas e todas as receitas, mas sim pelo equilíbrio entre determinadas despesas e determinadas receitas. Deste facto decorre que se podem ter diversos conceitos de saldo, daí derivando outros tantos entendimentos sobre a natureza do equilíbrio do orçamento.

### **Execução Orçamental de uma Entidade Pública**

A Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (LQOGE) consagra no seu artigo 1.º o seguinte: O Tribunal de Contas de Angola é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeite a sua jurisdição. Para tal estão sujeitos a jurisdição do Tribunal de Contas entre outros os órgãos da administração central, governos provinciais e quaisquer outros entes públicos que a lei determine.

As entidades públicas devem apresentar ao Tribunal de Contas a prestação das suas contas relativamente ao exercício económico e financeiro em causa até o dia 30 de junho do ano seguinte.

Para o estudo de caso, a escolha da entidade pública angolana recaiu para a Administração Geral Tributária, que é um serviço nacional composto pelas extintas Direção Nacional dos Impostos, o Serviço Nacional das Alfândegas e o Projeto Executivo para a Reforma Tributária, criado pelo Decreto Presidencial n.º 324/14, de 15 de dezembro.

A AGT é um organismo do Estado que tem por missão fundamental propor e executar a política tributária do Estado e assegurar o seu integral cumprimento, administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como estudar, promover, coordenar, executar e avaliar os programas, medidas e ações de política tributárias relativas a organização, gestão e aperfeiçoamento do sistema tributário. A AGT tem igualmente a missão de controlar a fronteira externa do País e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo governo angolano.

Tem como objetivo ser, reconhecidamente, uma Administração de excelência, atuando de forma íntegra e responsável na otimização da receita tributária e tem como valores os seguintes:

- I. Integridade, unidade e justiça;
- II. Valorização do capital humano;
- III. Respeito pelo contribuinte;
- IV. Responsabilidade;
- V. Transparência;
- VI. Eficiência e eficácia.

Em virtude de não ter obtido autorização para a divulgação dos dados oficiais de confidencialidade, far-se-á recurso a dados fictícios para ilustrar a prestação de contas da referida entidade.

## **O Relatório de Gestão e Conta de Gerência do exercício económico de 2016 da Administração Geral Tributária**

O Relatório de Gestão e Conta de Gerência que se apresenta, refere-se à atividade desenvolvida pela **Administração Geral Tributária (AGT)** durante o **ano económico e financeiro de 2016** e espelha o cumprimento das regras legalmente estabelecidas para a Execução Orçamental e Prestação de Contas, dando cumprimento ao estipulado no n.º 1 da alínea a) do art.º 10 da Lei n.º 13/10,

de 09 de julho, conjugado com a resolução n.º 4/16, de 03 de abril do Tribunal de Contas da República de Angola.

Da análise dos elementos que constituem a Conta de Gerência extraem-se, para efeitos de Relatório de Gestão, os dados centrais sobre o trabalho desenvolvido pela Administração Geral Tributária (AGT), enquanto unidade orçamental, para o período de referência.

Para efeitos de apresentação da presente Conta de Gerência, recorreu-se aos dados da Execução Orçamental extraídos no Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE), tendo em conta os princípios contabilísticos geralmente aceites.

O presente documento encontra-se estruturado da seguinte forma:

- › Principais elementos de enquadramento e referência legal;
- › Plano de Atividades;
- › Avaliação da Execução Orçamental e Financeira;
- › Mapas que constituem a Conta de Gerência.

## **A Conta Gerência na Generalidade**

A Conta de Gerência é elaborada de acordo com as normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas através das *Instruções para Organização e Documentação das Contas dos Organismos e Serviços da Administração Central* e com as regras de Contabilidade Orçamental. Por seu turno, contempla a análise da situação económica e financeira da **Administração Geral Tributária (AGT)**, nomeadamente, a execução e controlo orçamental da despesa, bem como os compromissos plurianuais.

São princípios legalmente estipulados e observados na elaboração da Conta de Gerência, os seguintes:

- › **A Conta de Gerência reflete todos os elementos relativos à execução financeira do Orçamento** da AGT durante do ano económico de 2016;
- › **Equilíbrio Orçamental** – que estabelece que as despesas correntes não poderão ultrapassar a receita corrente atribuída pela Direção Nacional do Tesouro, como se demonstra nos mapas que compõem a Conta de Gerência, nomeadamente o Mapa Resumo da Conta de Gerência.

Importa ainda referir que o processo de execução orçamental, durante o período de referência, atendeu ao enquadramento legal vigente, nomeadamente:



- › Decreto presidencial n.º 1/17 de 03 de janeiro, que aprova as Regras Anuais de Instruções para a Execução do Orçamento Geral do Estado para o ano de 2017.
- › Lei n.º 13/10 de 09 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.
- › Decreto-lei 23/01 de 12 de abril, sobre o Regulamento da Organização e do Processo do Tribunal de Contas.
- › Resolução 4/16 de 06 de dezembro, sobre Instruções para Organização e Documentação das Contas dos Organismos e Serviços da Administração Central com Contabilidade Orçamental.

## Plano de Atividades

O Orçamento Inicial aprovado para o Plano de Atividades de 2016 da Unidade Orçamental (UO) da Administração Geral Tributária (AGT) foi de Kz. 47.850.023.262,75 (Quarenta e Sete Mil Milhões, Oitocentos e Cinquenta Milhões, Vinte e Três Mil, Duzentos e Sessenta e Dois Kwanzas e Setenta e Cinco Cêntimos). O referido orçamento, foi distribuído em três (3) categorias económicas conforme o quadro 1 abaixo.

**Quadro n.º 1**

Orçamento Inicialmente Aprovado para 2016

N.º	Categoria Económica	OGE Aprovado-2016	%
1	Pessoal	19.081.522.565,45	40%
2	Bens e Serviços	14.867.391.416,25	31%
3	Despesas de Capital	13.901.109.281,05	29%
Total		47.850.023.262,75	100%

## Modificações do Plano de Atividade Orçamental

No que se refere às alterações orçamentais, constatou-se um decréscimo de 9,89% do valor inicialmente aprovado, correspondendo a Kz 4.730.286.881,50 (Quatro Mil Milhões, Setecentos e Trinta Milhões, Duzentos e Oitenta e Seis

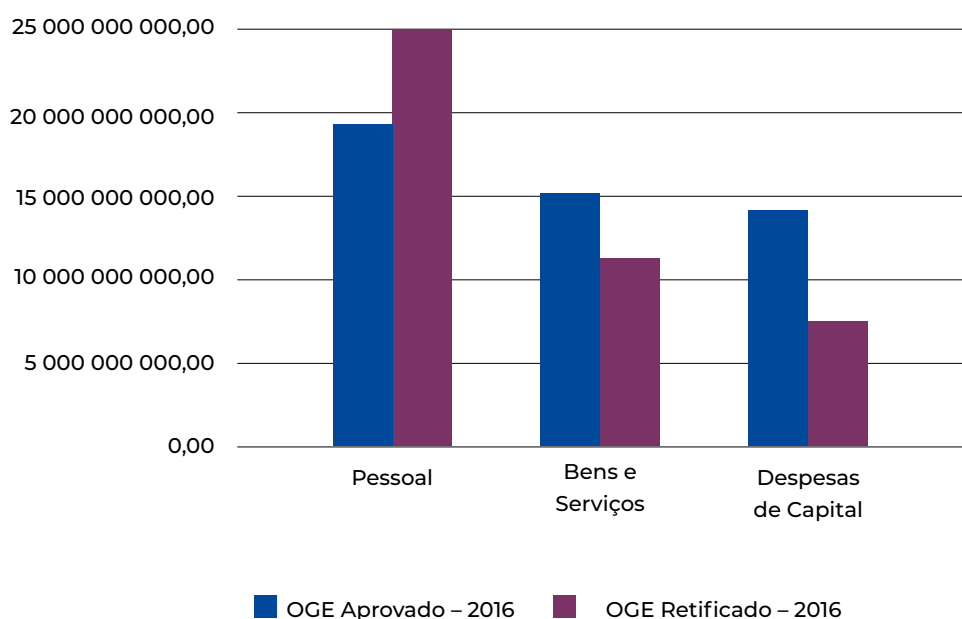
Mil, Oitocentos e Oitenta e Um Kwanza e Cinquenta Cêntimos), conforme informação infra (Quadro 2 detalhado abaixo).

Consequentemente, o Orçamento em Execução para a Administração Geral Tributária (AGT) no ano em referência, fixou-se no valor de Kz 43.119.736.381,25 (Quarenta e Três Mil Milhões, Cento e Dezanove Milhões, Setecentos e Trinta e Seis Mil, Trezentos e Oitenta e Um Kwanza e Vinte e Cinco Cêntimos) conforme o quadro 2.

**Quadro n.º 2**  
Alterações Orçamentais – 2016

N.º	Categoria Económica	OGE Aprovado – 2016	OGE Rectificado –2016	Varição Percentual
1	Pessoal	19.081.522.565,45	24.816.373.116,30	30,05%
2	Bens e Serviços	14.867.391.416,25	11.086.646.115,45	-25,42%
3	Despesas de Capital	13.901.109.281,05	7.216.717.149,50	-48,08%
Total		47.850.023.262,75	43.119.736.381,25	-09,89%

**Orçamento aprovado vs orçamento retificado**



## Avaliação da Execução Orçamental e Financeira

No período em análise, a Administração Geral Tributária (AGT), recebeu da Direção Nacional do Tesouro do Ministério das Finanças quotas financeiras, cujo valor total cifra-se em Kz 36.748.274.080,40 (Trinta e Seis Mil Milhões, Setecentos e Quarenta e Oito Milhões, Duzentos e Setenta e Quatro Mil, Oitenta Kwanzas e Quarenta Cêntimos).

No quadro a seguir apresenta-se o desdobramento, os recursos disponibilizados e a sua comparação com o orçamento global retificado:

### Quadro n.º 3

Mapa Demonstrativo de Recursos Disponibilizado – 2016

N.º	Categoria Económica	OGE Rectificado – 2016	Orçamento Disponibilizado – 2016	Diferença
1	Pessoal	24.816.373.116,30	24.601.122.841,85	- 215.250.274,45
2	Bens e Serviços	11.086.646.115,45	9.624.317.244,50	- 1.462.328.870,95
3	Despesas de Capital	7.216.717.149,50	2.522.833.994,05	- 4.693.883.155,45
Total		43.119.736.381,25	36.748.274.080,40	- 6.371.462.300,85

Relativamente ao mapa demonstrativo de execução orçamental e financeira, o grau de execução ascendeu na ordem de 85% do valor do Orçamento retificado para o Exercício de 2016.

Do ponto de vista das Finanças Públicas, diz-se que a unidade orçamental teve um bom desempenho na execução dos programas definidos pelo Estado, porque conseguiu atingir os indicadores de 85% do orçamento disponibilizado.

## Resumo da Conta de Gerência

No Quadro n.º 4 apresenta-se o resultado dos movimentos financeiros efetuados durante a Gerência de 2016, verificando-se que as entradas de fundos ascenderam a Kz 36.748.274.080,40 (Trinta e Seis Mil Milhões, Setecentos e Quarenta e Oito Milhões, Duzentos e Setenta e Quatro Mil, Oitenta Kwanzas e Quarenta Cêntimos).

As saídas de fundos também ascenderam a Kz 36.748.274.080,40 (Trinta e Seis Mil Milhões, Setecentos e Quarenta e Oito Milhões, Duzentos e Setenta e Quatro Mil, Oitenta Kwanzas e Quarenta Cêntimos), correspondendo às Despesas Orçamentais.

**Quadro n.º 4**  
Resumo da Conta de Gerência 2016

<b>Receitas orçamentais</b>	<b>Parcial</b>	<b>Total</b>
Pessoal	24.383.066.662,15	
Bens e Serviços	9.624.317.244,50	
Despesas de Capital	2.522.833.994,05	
Subtotal	36.530.217.900,70	
<b>Receitas para entrega ao Estado</b>		
IRT	90.612.465,85	
INSS	127.443.713,85	
Subtotal	218.056.179,70	
Total		36.748.274.080,40

Conforme se evidencia o financiamento da AGT advém das transferências diretamente afetas, a partir das verbas inscritas no OGE, não existindo outras fontes de receita.

## **Conclusão**

Após a conclusão e envio da prestação de contas da entidade financeira pública e relatório sobre a conta de gerência ao Tribunal de Contas nos termos da lei n.º 13/10 de 09 de julho, o Tribunal deverá analisar a documentação e em sede de fiscalização preventiva deverá verificar se os atos e contratos sujeitos estão conforme as leis vigentes e se os encargos decorrentes têm cabimentação orçamental, por sua vez O Tribunal de Contas deverá emitir um parecer de conformidade ou inconformidade.

**Os responsáveis dos serviços e dos organismos obrigados à prestação de contas 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 falta**

Em cada ano civil o Tribunal de Contas seleciona os serviços ou as entidades sujeitas à sua jurisdição, que são objeto de efetiva fiscalização sucessiva das contas referentes ao exercício findo.

A não apresentação da prestação de contas do exercício financeiro das entidades públicas pode levar a multas sancionadas pelo Tribunal de Contas, que têm como limite máximo 1/3 do vencimento líquido anual dos responsáveis, incluindo as remunerações acessórias percebidas a data da prática do ato.

Os responsáveis dos serviços e dos organismos obrigados à prestação de contas 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 falta.

Fica isento de responsabilidade todo aquele que haja manifestado, por forma inequívoca, oposição aos atos que a originaram e todo aquele que não haja participado na deliberação ou tenha agido em cumprimento estrito da obrigação.

## **Bibliografia**

ROCHA, Manuel José Alves – Finanças Públicas, 2.<sup>a</sup> Edição, 2009.

NUNES, Elisa Rangel – Finanças Públicas e Direito Financeiro, 6.<sup>a</sup> Edição – abril, 2015.

PEREIRA, Paulo Trigo, AFONSO, António, ARCANJO, Manuela, SANTOS, José Carlos Gomes  
– Economia e Finanças Públicas, 5.<sup>a</sup> Edição – Escolar Editora, 2016.

Decreto Presidencial n.º 01/17 de 03 de janeiro.

Decreto Presidencial n.º 324/14 de 15 de dezembro.

Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

Lei n.º 13/10 de 09 de julho.

Resolução n.º 4/16 de 06 de dezembro.

04

---

A Importância da  
Sustentabilidade  
nas  
Compras Públicas

---

04





# Compras Públicas Sustentáveis

**GILBERTO MAGALHÃES**

## **Introdução**

A preocupação com o meio ambiente e a racional utilização dos seus recursos é um fenómeno que acompanha a própria existência do ser humano.

O desenvolvimento e o crescimento económico desenfreado que se observou nos Estados mais desenvolvidos, a procura das razões de maior sustentabilidade depois da 2.<sup>a</sup> guerra mundial, a procura de modelos de desenvolvimento social e humano, bem como de modelos de desenvolvimento económico pelos países em vias de desenvolvimento ou de desenvolvimento médio como agora se cognominou designar, os países com algum rácio de desenvolvimento humano, provocou uma acelerada degradação do *habitat* humano.

Um crescimento económico que em muitas das situações não tinha em linha de conta os estragos que vinham sendo provocados ao ambiente.

É neste percurso histórico de um desenvolvimento e crescimento das economias mais fortes, de um desgaste mais acentuado dos recursos naturais sem uma medida de prevenção especial e concreta que aparece a preocupação com a sustentabilidade e a conservação do ambiente, e teve o seu epicentro na Conferência Mundial do Rio 1992 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, promovida pela ONU, a Conferência de Joanesburgo de 2002 e mais recentemente a Conferência de 2010, Paris sobre o Clima.

Num país em que segundo Alves da Rocha entre 2002 e 2011 o valor médio do peso das despesas públicas (com investimentos estatais) foi de 39% do PIB tendo atingido rácio em 2002 (45%) e 2009 (48%) são destinados a compra de bens e serviços, é razoável pensar que papel se reserva a Administração no sentido de esta influenciar positivamente na realização de compras de bens e serviços amigos do Ambiente e que proporcionem as gerações vindouras melhores condições de vida e de desenvolvimento humano.

A discussão do papel relevante da contratação pública, enquanto instrumento de que o Estado lança mãos para realização e satisfação do interesse público tem sido objeto de uma ampla abordagem em ambientes académicos e queremos neste redescobrir o posicionamento da Administração Pública na defesa de uma sustentabilidade ambiental económica, social à Luz da Lei dos Contratos Públicos.

A criação do Serviço Nacional de Contratação Pública sucessor do então Gabinete de Contratação Pública para dirigir e de forma coordenada orientar os gestores públicos na realização dos contratos e dos respetivos procedimentos representa uma solução de estudo não só da compreensão do papel do Estado enquanto definidor dos critérios e prioridades a serem satisfeitos ao longo dos exercícios económicos mais ainda da sua atuação no mercado.

### **O que são Compras Públicas Sustentáveis?**

A preocupação cada vez mais crescente com a adoção de critérios que atendam a noção de compras públicas sustentáveis assenta os seus pilares em aspetos não só de natureza ambiental, mas também económica e social como já referimos. Segundo Sachs (1993) *“a noção de sustentabilidade baseia-se, portanto, em garantir as disponibilidades de recursos para a gerações futuras, promover a igualdade social e a redução da pobreza para que os sectores produtivos, as cidades e as nações se desenvolvam de maneira sustentável.”*

A contratação pública sustentável emerge de uma nova apreciação do contexto socioeconómico em que é aplicada. Uma nova mudança de mentalidade e de paradigma, a inversão de valores, da compra pelo simples critério de menor preço para a compra baseada em princípios mais amplos de sustentabilidade ambiental e social, vem de encontro com o que já é sabido há muito tempo: de que não dá mais para manter o modelo de desenvolvimento e consumo vigente até então, sem levar em consideração aspetos de sustentabilidade.

A Despesa pública no geral, para ser sustentada deve atender com rigor aos princípios que norteiam a gestão orçamental no caso angolano, o princípio da transparência e o da Boa Governação. Estes princípios vêm plasmados na Constituição da República no n.º 4 primeira parte do art.º 104.

A Declaração da Cimeira do Rio 92 alerta para factores que podem concorrer para que a despesa pública não seja sustentável, indicando a corrupção, a má gestão como elementos nocivos a uma gestão da despesa pública sustentável.

**A contratação pública sustentável emerge de uma nova apreciação do contexto socioeconómico em que é aplicada.**

**Uma nova mudança de mentalidade e de paradigma, a inversão de valores, da compra pelo simples critério de menor preço para a compra baseada em princípios mais amplos de sustentabilidade ambiental e social**

### **Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável Enquadramento Legal**

Os aspetos ligados a compras públicas sustentáveis resultam desde os meados do século XX e países como a Itália, França, Brasil, África do Sul, Alemanha, Portugal têm já criado os procedimentos no âmbito das Compras Públicas Sustentáveis, destaca-se que a nível europeu existe já o Guia Europeu de Compras Sustentáveis.

Segundo o sítio do Laboratório Nacional de Energia e Geologia de Portugal, no panorama europeu, a Diretiva Comunitária 2004/18/CE, impõe de entre

outros aspetos quatro elementos fundamentais nos procedimentos contratuais como sendo:

- a) *Qualificação dos Candidatos*
  - › *Exclusão de candidatos que tenham cometido crimes ambientais;*
  - › *Seleção de candidatos que tenham preocupações ambientais.*
- b) *Especificações Técnicas*
  - › *Requisitos obrigatórios, garantindo um padrão ambiental mínimo.*
- c) *Critérios de Adjudicação*
  - › *Indicar a preferência de bens e serviços ambientalmente orientados;*
  - › *Preferência por um desempenho ambiental ainda melhor;*
  - › *Critérios claros e transparentes.*
- d) *Condições do contrato*
  - › *Cláusulas de desempenho claras que garantam padrões ambientais elevados;*
  - › *Cláusulas de penalização.*

No Brasil, o art.º 170.º da Constituição Federal de 88, com a nova redação que lhe é dada pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19/12/2003 estabelece “... *que a ordem económica, fundada na valorização do trabalho humano... tem por fim assegurar a todos uma existência condigna... observando os seguintes princípios: VI – defesa do meio ambiente; VI – Defesa do meio ambiente, inclusive tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*”:

Realça-se o facto da Agenda 2021 da Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Rio 92, ter dedicado uma especial atenção ao desenvolvimento sustentável das nações, destacando os esforços que os países desenvolvidos devem realizar em relação a luta contra a pobreza, a fome e ao meio ambiente nos países em desenvolvimento, procurando estimular, àqueles na busca de níveis sustentáveis de desenvolvimento, na produção de bens que reduzam a pressão sobre o meio ambiente e ainda que atendam os objetivos da qualidade ambiental e do necessário desenvolvimento, promovendo uma produção eficiente e que haja mudanças nos padrões de consumo, entre outros.

Angola enquanto estado parte, ratificou a Declaração do Rio 92 e desde então vem intensificando esforços no sentido da aplicabilidade das recomendações na sua legislação.

É inegável que não há antecedentes históricos sobre a temática em Angola. A inexistência de uma norma concreta quanto as despesas públicas sustentáveis.

Porém a preocupação com a utilização dos recursos naturais em atenção a um desenvolvimento humano e económico equilibrado tem os seus reflexos na Lei Constitucional de 1975 que assegurava no seu art.º 8.º “... O Estado

orienta e planifica a economia nacional visando o desenvolvimento sistemático e harmonioso de todos os recursos naturais e humanos do país...”

A Lei Constitucional de 1992 incorporou alguns conceitos próximos ao de desenvolvimento sustentado, e no seu art.º 9.º “o Estado orienta o desenvolvimento da economia Nacional... a utilização racional e eficiente de todas as capacidades produtivas e recursos nacionais, bem como a elevação do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos” e no artigo 24.º da mesma Lei incorpora-se já como direito e deveres fundamentais do Estado a proteção do meio ambiente sadio e não poluído, a proteção do meio ambiente... e a punição dos atos que lesam ou ponham em perigo a preservação do meio ambiente.

É, todavia, com a Constituição de 2010, que o tema do ambiente e desenvolvimento sustentado com a matriz que lhe é dada pelas novas correntes filosóficas da conservação do ambiente enquanto elemento impregnado numa matriz económica ganha cariz constitucional ao fixar na alíneas e), i), m), o) do art.º 21.º como tarefa fundamental do Estado “promover a erradicação da pobreza, efetuar desenvolvimento estratégico e massivo no capital humano, com destaque para o desenvolvimento integral das crianças, jovens, bem como na educação, na saúde, na economia primária e secundária e noutros setores estruturantes para o desenvolvimento autosustentável e promover o desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo o território nacional, protegendo o ambiente, os recursos naturais...”

A redação do art.º 24.º da Constituição angolana, assume desde logo os compromissos referidos como metas a alcançar pelos estados e defendidos no Capítulo IV da Declaração das Nações Unidas do Ambiente Rio 92, da Declaração de Joanesburgo de 2002 e de certo modo poderá constituir a matriz da futura Declaração de Angola sobre o ambiente.

Na década de 1990 o ordenamento jurídico angolano começou a dar passos relevantes na defesa e proteção do meio ambiente. Neste período a produção legislativa a matéria da defesa do meio ambiente em atenção a um desenvolvimento sustentado começa a consolidar-se fruto das novas perspectivas de desenvolvimento sustentável, económico e social do país e da sua participação no quadro das organizações internacionais a que está vinculado, que se começaram a produzir normas com reflexo no ambiente e no desenvolvimento sustentado da exploração dos recursos naturais.

Sendo recente a maior parte da legislação sobre a matéria, facilmente se compreenderá as questões que ainda têm de ser tratadas e a segurança e certeza da sua aplicabilidade, isto, em relação as compras públicas sustentáveis, na medida em que, data desta época o volume crescente das atenções dos Estados com o Planeta Terra, mormente com a preocupação do cuidado e gestão do meio ambiente, das questões relativas às alterações climáticas, da devastação da fauna e da flora a nível mundial, do crescimento e desenvolvimento

humano em atenção às gerações vindouras, em síntese com a manutenção da vida humana e com qualidade desta sobre o planeta terra.

Pese embora legislações anteriores referirem a preocupação com o meio ambiente, a sua inserção como preocupação na contratação pública vem consagrada pela primeira vez na lei dos Contratos Públicos 9/16 de 16 de junho, em sede dos projetos de empreitada e concessões de obras públicas.

### **Como a Contratação Pública pode contribuir para uma Gestão Ambiental Sustentável?**

A administração pública no prosseguimento dos fins públicos ou interesse público é em números casos “adquirente” especial de bens e serviços e fá-lo por via dos contratos administrativos que como estabelece o n.º 1 e 2 do art.º 120 do Decreto/Lei 16A/95 de 15 de dezembro (Normas do Procedimento Administrativo Angolano) sendo estes indispensáveis instrumentos para a prossecução do interesse Público.

Por analogia, os contratos públicos circunscritos no art.º 5.º da Lei n.º 9/16, de 16 de junho são, essencialmente, contratos administrativos e, neste sentido, o preâmbulo da lei refere como novos instrumentos da prática administrativa angolana. São os meios privilegiados através dos quais a Administração Pública não só adquire os bens ou serviços de que necessita para a prossecução do fim/interesse público, mas por vias destes inclui procedimentos diferenciadores dada a sua posição que podem modificar o comportamento dos prestadores de serviços.

A observância do princípio da igualdade, da concorrência, da transparência, da probidade pública, da economia, eficiência e eficácia e do respeito pelo património público, todos previstos no art.º 3.º da Lei n.º 9/16, de 16 de junho, nos procedimentos contratuais públicos refletem de modo direto que estamos em presença de critérios quais corolários da atuação da administração pública na realização das despesas públicas, impondo deste modo razões de legalidade que passam necessariamente pela observância das normas em vigor por parte das entidades contratantes e dos fornecedores de bens e serviços de que o Estado necessita.

É na esteira deste entendimento que os critérios de análise de compras públicas sustentáveis, pode ser aferido na ausência de outros, pelos pressupostos de sustentabilidade que amiúde vêm espelhados na Lei dos Contratos Públicos e na Lei de Base do Ambiente e legislação conexas.

A atual Lei dos Contratos Públicos é neste sentido inovadora e permite-nos que possamos inferir dela a possibilidade do Estado/Consumidor adicionar sempre que necessários critérios de sustentabilidade nos instrumentos que servem de base a realização dos concursos públicos e com isto influenciar os operadores económicos na prestação de um serviço que respeitem na

A atual Lei dos Contratos Públicos é neste sentido inovadora e permite-nos que possamos inferir dela a possibilidade do Estado/Consumidor adicionar sempre que necessários critérios de sustentabilidade nos instrumentos que servem de base a realização dos concursos públicos e com isto influenciar os operadores económicos na prestação de um serviço que respeitem na sua produção e comercialização critérios tais como o ambiente, os direitos humanos, um ciclo de vida sustentável do bem ou serviço a adquirir

sua produção e comercialização de critérios tais como o ambiente, os direitos humanos, um ciclo de vida sustentável do bem ou serviço a adquirir.

A obrigatoriedade do estudo do impacto ambiental em empreitadas e nas concessões de obras públicas afigura-se como sendo a mais clara intenção do Estado na proteção do ambiente, na sustentabilidade da qualidade de vida dos cidadãos diretamente afetados pela obra a realizar ou pela concessão que venha a ser feita ao um produtor.

Neste sentido, deve e sempre que necessário a Administração Pública atender ao desiderato do compromisso com o meio ambiente e por via dos procedimentos estabelecidos na lei dos Contratos Públicos, enquanto entidade contratante impor no caderno de encargos critérios que atendam a obrigatoriedade do cumprimento das normas relativas a segurança ambiental, como são exemplos a lei dos contratos públicos e no regulamento sobre produção, exportação, reexportação e importação de substâncias que empobrecem a camada de ozono, por exemplo.

Não podemos deixar de verificar ainda que muito do papel do controlo que vem sendo desenvolvido pelo Tribunal de Contas na fiscalização dos contratos públicos e da gestão pública em geral atendendo os princípios da Boa Governação e da Transparência que norteiam a gestão financeira pública, materializados nas regras da eficiência, eficácia, economia e efetividade.

## **Os Princípios Concretizadores das Compras Públicas Sustentáveis**

A observância do princípio da igualdade, da concorrência, da transparência, da probidade pública, da economia, eficiência e eficácia e do respeito pelo património público, todos previstos no art.º 3.º da Lei n.º 9/16, de 16 de junho, reflete de modo direto que estamos em presença de um instrumento através do qual o Estado direciona ou pode redirecionar o foco da sua atuação na realização das despesas públicas, impondo critérios de legalidade que passam necessariamente pela observância das normas em vigor por parte das entidades contratantes e dos fornecedores de bens e serviços de que o estado necessita que atendam a preservação do meio ambiente e tornem mais efetiva a concretização do interesse público.

Entre nós, os critérios de análise de compras públicas sustentáveis, pode ser aferido na ausência de outros, pelos pressupostos de sustentabilidade que amiúde vêm espelhados na lei de contratos públicos e na lei de base do ambiente e legislação conexas.

O legislador não deixa ao livre-arbítrio das entidades contratantes a introdução destes critérios, mas sim condiciona a validade dos procedimentos concursais a observância dos mesmos.



**A obrigatoriedade do estudo do impacto ambiental em empreitadas e nas concessões de obras públicas afigura-se como sendo a mais clara intenção do Estado na proteção do ambiente, na sustentabilidade da qualidade de vida dos cidadãos diretamente afetados pela obra a realizar ou pela concessão que venha a ser feita ao um produtor**

A atual lei dos contratos públicos, é neste sentido inovadora e permite-nos aferir a possibilidade do Estado/Consumidor adicionar critérios de sustentabilidade ambiental, social e económica nos instrumentos que servem de base a realização dos concursos públicos e com isto influenciar os operadores económicos na prestação de um serviço que venha ser orientado para a aquisição de bens ou serviços que respeitem na sua produção e comercialização critérios tais como o ambiente, os direitos humanos, um ciclo de vida sustentável etc.

A obrigatoriedade do estudo do impacto ambiental em empreitadas e nas concessões de obras públicas afigura-se como sendo a mais clara intenção do Estado na proteção do ambiente, na sustentabilidade da qualidade de vida

dos cidadãos diretamente afetados pela obra a realizar ou pela concessão que venha a ser feita ao um produtor.

Neste sentido, pode por via dos procedimentos estabelecidos na Lei n.º 9/16, a entidade contratante estabelecer no caderno de encargos critérios que atendam a obrigatoriedade do cumprimento das normas relativas a segurança ambiental, (Decreto 153/11, de 15 de junho, regulamento que estabelece regras sobre produção, exportação, reexportação e importação de substâncias que empobrecem a camada de ozono), por exemplo.

Associamos a estes, o critério objetivo imposto pelo legislador das boas práticas aos operadores económicos que participem na formação ou execução de contratos, designadamente, a responsabilização social e ambiental.

## **O Uso Eficiente dos Recursos Públicos**

Para a prossecução das ações e tarefas próprias os Estados carecem de recursos, recursos estes provenientes das receitas públicas, como os impostos, as contribuições sociais, as receitas provindas da venda ou utilização do património público, os empréstimos e outros.

Todas estas fontes constituem o que designamos por receitas públicas. As receitas públicas integram os recursos de que os Estados necessitam para satisfação do interesse público e da proteção e defesa dos próprios.

Aqui reside um ponto fulcral da colocação de critérios ambientais na escolha dos procedimentos. De facto, criação e ou produção de produtos que atendam os critérios ecológicos vem se mostrando em algumas situações mais onerosas para os Estados, fundamentalmente, aqueles que dispõe de poucos recursos para atenderem a todos os critérios. Considerando a sustentabilidade social dos bens e produtos com critérios ambientais, dever-se-á atender ao facto de quem suporta diretamente os custos de produção dos mesmos, se a Administração Pública em nome do interesse público a proteger ou os consumidores finais, em nome dos quais a administração age em defesa dos mesmos interesses.

A definição clara de critérios ambientais na produção ou escola de bens e serviços poderá como consequência acarretar por parte dos estados custos altos nos contratos que venha a estabelecer.

O princípio da transparência na execução do orçamento encontra acolhimento no capítulo VII do Decreto de Execução Orçamental, relativo a Prestação de Contas. Na tentativa de fixarmos uma pirâmide de valores no quadro da execução orçamental, a base que deve sustê-la é sem dúvidas, a Prestação de Contas, entendendo esta como sendo o processo que incorpora procedimentos próprios e definidos por lei para declarar o modo como foram

## Um dos graves problemas que afetam as economias hoje é a falta de recursos para atender a demanda da plena satisfação do interesse público.

realizadas as despesas, máxime o modo de sua execução e como se procedeu a arrecadação das receitas.

O princípio da Boa Governação encontra acolhimento na lei orçamental e em toda a extensão das normas de execução Orçamental e na perspectiva do legislador. A Boa Governação começa com o cumprimento das regras de disciplina orçamental que são em tese, o conjunto das próprias regras da execução da despesa e da arrecadação da receita.

Duas características fundamentais no âmbito da execução orçamental no quadro do uso eficiente dos recursos públicos têm a ver com a importância da programação financeira (previsões relativas às despesas e a receitas e sua composição) e em segundo com a rigidez da despesa pública.

Assim sendo, não há compra pública sustentável se não existir uma despesa pública sustentada que garanta uma estabilidade do défice público, porquanto a ideia genérica da escassez dos recursos impõe aos gestores públicos o princípio da boa gestão financeira pública ou da boa administração financeira pública, que engloba os vetores da eficiência eficácia e economia.

Entendendo estes três vetores na condição de que a decisão deve corresponder à opção menos onerosa para alcançar o objetivo pretendido (economia) que deve corresponder à alternativa de um conjunto de custos idêntico que maximiza os resultados (eficiência) que deve permitir a realização do objetivo e resultado pretendido (eficácia).

Um dos graves problemas que afetam as economias hoje é a falta de recursos para atender a demanda da plena satisfação do interesse público.

## Conclusão

Com o presente trabalho foi possível chegar às seguintes conclusões:

1. A disseminação dos benefícios das compras sustentáveis, criando um panorama que facilite a compreensão o estabelecimento das compras públicas sustentáveis;
2. Criação de normas que estabeleçam critérios para as compras públicas sustentáveis, máxime, a feitura de um Guia de Compras Públicas sustentáveis para os gestores públicos;
3. Maior rigidez na realização e execução dos contratos tendo em atenção aos princípios sustentabilidade da despesa e do Interesse Público;
4. E por fim o exercício de um controlo rigoroso da despesa pública tendo em atenção os princípios da economia, eficiência, eficácia e efetividade.

## Bibliografia

- Constituição da República in DR I Série-n.º 23 de 05 de fevereiro de 2010.
- Elisa Rangel, Nunes in Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro 6.ª Ed, 2015.
- Gilberto de Faria, Magalhães in Revista do Tribunal de Contas de Angola, Transparência.
- Estratégia de Transição para o Séc. XXI Desenvolvimento e Meio Ambiente. Vértice 1993 Maria Teresa Saraiva de Sousa e Simone Martins Oliveira.
- Lei Constitucional da primeira República in DR I Série-n.º 1 11 de novembro de 1975.
- Lei constitucional da segunda República in DR I Série-n.º 38 de 16 de setembro de 1992.
- Lei Orgânica e do processo do Tribunal de Contas da Lei 13/ 10 de 9 de julho.
- Manuel José Alves da Rocha, Vera Daves, Albertina Delegado in Finanças Públicas, Texto Editores, Lda. Angola, 4.ª edição Julho de 2014.
- Paulo Nogueira da Costa, in O Tribunal de Contas e a Boa Governação, Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal.
- Mtabo Mbeki – discurso de abertura da Conferencia das nações Unidas de Joanesburgo. Agosto de 2010.

# Sustentabilidade das Finanças Públicas em Angola a Médio Prazo

**JOÃO ZUA**

## **Introdução**

A atual situação financeira de Angola tende a ficar cada vez mais grave, tendo em conta o cenário que o relatório económico do Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola aponta, nomeadamente: a falta estrutural de divisas, exíguas receitas fiscais e o aumento da dívida pública. Outros problemas apontados por esse relatório são: o deficiente funcionamento dos sistemas de regadio e infraestruturas de gestão de água para a prática de agricultura de rega, vias de comunicação secundária e terciárias em mau estado de conservação, falta de infraestruturas de apoio à conservação e comercialização de produtos agrícolas, fraca rede comercial, prática de agricultura de subsistência, pouco incentivo ao comércio local, inexistência de aeródromos em algumas sedes municipais devido à sua localização e à distância com a sede da província, inexistência de um polo de desenvolvimento agroindustrial e base logística, falta de cadeias produtivas locais, fraco apoio às micro e pequenas empresas e empreendedores, reduzido investimento privado e também a falta de conexão dos focos de desenvolvimento da província, grande dispersão da população e ineficiências de recursos humanos especializados.

O país ocupa a posição 150 no índice de desenvolvimento humano (IDH – dados de 2016) com 0,533, tendo melhorado 0,002 em relação ao ano anterior (2015). Vários são os desafios que se colocam à economia angolana no domínio do crescimento económico, que passa necessariamente em dar continuidade a política de construção das infraestruturas, da redução do desemprego e do fomento da diversificação da economia.

Podemos afirmar que estamos diante de um paradoxo. Por um lado, a economia angolana precisa de aumentar a sua capacidade de criação de riqueza para

## A economia angolana precisa de aumentar a sua capacidade de criação de riqueza para amenizar as dificuldades da crise

amenizar as dificuldades da crise e por outro existe o problema da redução das reservas internacionais líquidas (RIL) ocasionadas pela baixa do preço do petróleo e o aumento do endividamento público e da capacidade comprometedora da economia angolana de poder gerar receitas sustentáveis a médio e longo prazo que permitam baixar os encargos com a dívida. A esta realidade junta-se um outro problema, que se traduz no fardo que podemos deixar às gerações vindouras comprometendo dessa forma a sustentabilidade e a equidade geracional.

O presente trabalho aparenta-se relevante, atendendo ao facto de a economia angolana encontrar-se numa situação peculiar, conjugado com a necessidade de se resolver o paradoxo referido. Colocam-se questões tais como: o que está a ser feito com o objetivo de tornar as finanças públicas em Angola sustentáveis? Será que a economia de Angola corre o risco de um dia incorrer numa situação de *default*?

### **Sustentabilidade das Finanças em Angola**

A Lei n.º 15/10, de 14 de julho (Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado), estipula no seu n.º 3 do artigo 71.º que a dívida pública, interna e externa, de curto, médio e longo prazo, não deve exceder 60% do Produto Interno Bruto (PIB). Da mesma forma o tratado de Maastricht, entre as exigências feitas para os países para aderirem à União Económica e Monetária, com a consequente adoção do euro, inclui-se a necessidade de manter o défice orçamental abaixo do limiar de 3% (três) por cento do PIB, bem como garantir que o rácio dívida-produto não ultrapasse os 60% (sessenta) por cento.

Quer a limitação de endividamento imposta em Angola pela Lei de Enquadramento Orçamental quer as limitações do Tratado de Maastricht, têm por objetivo contribuir para que não se verifiquem comportamentos explosivos,

não sustentáveis nas contas nacionais. Por exemplo as restrições e regras orçamentais do artigo n.º 109 do tratado Tratado de Maastricht, estão subjacentes ao Pacto de Estabilidade e Crescimento e aos Programas de Estabilidade e Crescimento apresentados anualmente pelos países da União Europeia.

De acordo com o relatório apresentado pelo Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola, intitulado “Relatório Económico de Angola – 2016, o Orçamento Geral do Estado de Angola tem registado défices fiscais sistemáticos desde 2003, perfazendo um acumulado em 2016 de -16,2% do Produto Interno Bruto. Este dado de acordo com o relatório, violou a regra do equilíbrio orçamental, que muitas vezes só é atenuada se os efeitos económicos das despesas públicas (crescimento económico e melhor distribuição do rendimento) forem positivos. Um aumento das despesas públicas provoca um incremento do produto nacional e do emprego, equivalendo a um efeito expansionista sobre a atividade económica.

O Relatório Económico de Angola – 2016, aponta que os investimentos públicos em capital físico e capital humano têm sido objeto de controvérsia, em especial os aplicados em obras públicas executadas por empresas chinesas.

A qualidade das mesmas tem sido o principal elemento de crítica e a comprová-lo a reduzida durabilidade de muitos milhares de quilómetros de vias rodoviárias (alguns em reconstrução pelas mesmas empresas chinesas), diminuindo a sua durabilidade económica e utilidade social. O incremento do stock de capital público – físico – e humano – está computado em USD 113.623,7 milhões no período de 2002/2016.

O CEIC afirma que foi muito dinheiro retirado, pela via dos impostos, aos rendimentos das famílias e aos lucros das empresas. A maior parte dos esperados efeitos económicos destes investimentos incide, especialmente sobre a atividade da economia não petrolífera, cujo Produto Interno Bruto (PIB) registou uma variação naquele mesmo período de USD 71.248,1 milhões. O CEIC apresentou uma rendibilidade média dos gastos de capital do estado de 1,6, significando que por cada unidade de investimento público se geram 0,6 unidades de produtos não petrolífero.

O melhoramento desse rácio depende da qualidade das obras de infraestruturas dos seus custos de construção (talvez 20% a 25% se perdem em comissões), da sua fiscalização e da sua correta programação.

Do lado das receitas o CEIC, afirma que o Governo tem privilegiado o seu aumento, como forma de controlar os défices orçamentais, sem cuidar dos seus efeitos sobre a economia e continuando a manter despesas públicas de elevado montante sem introduzir reformas fundamentais, como a diminuição do número de funcionários públicos de modo a ajustar as suas remunerações à sua real produtividade. O ajustamento e a reestruturação dos Ministérios e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas.

## Quer a limitação de endividamento imposta em Angola pela Lei de Enquadramento Orçamental quer as limitações do Tratado de Maastricht têm por objetivo contribuir para que não se verifiquem comportamentos explosivos, não sustentáveis nas contas nacionais

O processo de reforma Tributária que, aparentemente, no seu essencial terminou manteve taxas elevadas para alguns impostos impendentes sobre as famílias e as empresas, reduzindo-se os respetivos rendimentos disponíveis, de onde se retiram consumos privados (também alavancas do crescimento económico, ainda que por via indireta) e o investimento privado, variável direta de aumento do PIB.

### **Angola e os desafios a Médio e Longo Prazo**

Vários desafios macroeconómicos são chamados, para inverter a situação social económica e financeira nomeadamente:

O **primeiro** consiste em inverter a baixa intensidade de crescimento do PIB, pelo menos até 2021 (taxa média anual entre 2017 e 2021 de 1,4%).

O relatório do CEIC refere que se não forem criadas outras condições básicas e essenciais para se inverter esse ciclo de crescimento económico de baixa intensidade e de desaceleração estrutural da dinâmica evolutiva da economia nacional – que já vai relativamente longo, já que se iniciou em 2009, ainda que



com alguns episódios fugazes com taxas de crescimento ligeiramente acima de 4%, então o futuro apresenta-se sombrio. Refere ainda que o crescimento diminuiu significativamente de 2015 para 2016, podendo apontar o abrandamento muito acentuado da atividade não petrolífera (de 8,2% em 2014, para 1,5% em 2015 e 1,1% em 2016) como causa, dado que os setores indústria da construção e dos serviços ajustaram-se aos cortes no consumo privado e no investimento público num contexto de disponibilidade mais limitada de divisas e do fraco desempenho da agricultura face ao seu potencial devido a choques da oferta.

O CEIC receia que em 2017 a situação possa piorar porque de acordo com análise do Fundo Monetário Internacional os indicadores de atividade económica de alta frequência apontam para um abrandamento mais profundo em 2016, tendo a confiança empresarial atingido os níveis mais baixos já registados no segundo e terceiro trimestres de 2016.

Coloca-se como **segundo** desafio o desenvolvimento de estratégias que impeçam o encerramento de empresas, uma vez que, se verificam no mercado um grande número de empresas que não conseguem trabalhar sem importações.

Um **terceiro** desafio tem a ver com o combate ao desemprego, porque por força do fecho de muitas pequenas e médias empresas, assistiu-se ao incremento do desemprego, conjugado pelo facto do crescimento económico estar a patinar (o OGE 2016 revisto previa uma variação real do PIB de 1,1% e para a economia não petrolífera de 1,2%, quando, na realidade e pela mesma ordem foram de 0,1% e de 1,1%). Na medida em que tem sido o sector não petrolífero o mais importante criador de emprego líquido, uma taxa na vizinhança de 1% – expressando uma retração do investimento privado – é insuficiente para se terem incrementos significativos na taxa de emprego da economia.

No entanto, as estatísticas oficiais sobre o variável económico – social já nos habituaram a uma inversão da teoria económica e da correlação entre o crescimento e baixa do desemprego. O CEIC nesse relatório, refere que na verdade, parece que a economia angolana tem uma especial apetência para criar mais postos de trabalho justamente quando a sua dinâmica de crescimento se atenua.

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), “as autoridades referiram que estão em vias de encerrar 48 empresas públicas que não estão operacionais e de privatizar outras 53. Além disso, um plano de reestruturação da Sonangol, foi lançado em junho de 2016 a ser implementado ao longo de 24 meses. O Conselho de Administração recentemente nomeado planeia reorientar a Sonangol para os seus principais negócios de petróleo e gás, tornando a empresa mais transparente e eficiente.

Um **quarto** desafio consiste em melhorar a imagem do sistema financeiro, torná-lo mais transparente e eficaz, em virtude de o mesmo acarretar vícios, fraquezas e limitações várias.

Segundo o Fundo Monetário Internacional, os vínculos do crédito privado do setor financeiro ao setor real tornaram-se menos significativos, em parte devido ao aumento de risco de crédito, com os bancos, em particular, reduzindo o crédito ao consumo e hipotecário, bem como o crédito à mineração e à construção. Historicamente, o nível de crédito ao setor privado tem sido relativamente baixo e os bancos têm canalizado menos de metade dos seus ativos internos ao setor privado.

A medida que o crescimento económico abranda, o banco continua a tornar as normas de concessão de crédito mais restritivas, o que pode atrasar, em termos marginais, uma recuperação da economia.

O combate à escassez generalizada de víveres em praticamente todas as superfícies de venda e no mercado paralelo, constitui para nós o **quinto** desafio. O relatório do CEIC refere que parece estar a regressar ao passado da economia socialista esquemática, com limitação na quantidade a comprar de vários produtos, o açambarcamento de outros produtos, a existência de filas para se poder comprar determinados bens e serviços, ou seja tudo que se pensava ser passado, de repente transforma-se em presente e não se vislumbra como regressar ao futuro num próximo.

O **sexto** consiste na necessidade de combater e fazer recuar a taxa de inflação, que de acordo com o Fundo Monetário Internacional, permanecerá em dois dígitos: desvalorização cambial, falta de produtos (excesso de procura), especulação, retração da economia.

## **Dívida Pública em Angola**

No sentido de financiar a existência de défices orçamentais as autoridades estatais podem recorrer a várias formas de financiamento. De entre as mais usadas destaca-se a emissão de dívida pública, a alienação de património do Estado (venda de imóveis e/ou privatizações de empresas públicas) e financiamento monetário junto do Banco Central.

O financiamento monetário junto do Banco Central é habitualmente proibido nos países desenvolvidos, nomeadamente, nos países que se inserem na União Económica e Monetária. A venda de bens públicos é sempre entendida como uma solução conjuntural de curto prazo, e habitualmente de recurso, restando apenas o recurso à emissão de dívida pública como a forma usual de financiamento de eventuais défices orçamentais.

Em Angola, o n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 15/10 de 14 de julho, refere também que não se incluem nas receitas de que trata o n.º 1 do artigo, as operações de crédito por antecipação de receitas, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo ou no passivo financeiro.

**O facto de o Estado ter, em cada ano, necessidades orçamentais que não são totalmente cobertas com as receitas habituais, como sejam os impostos e as contribuições para a segurança social, pode ser justificado, até certa medida, de um ponto de vista de racionalidade económica**

Segundo a aceção ampla, por dívida pública entende-se ser o conjunto das situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público, de acordo ainda com a autora, as situações passivas pode resultar do recurso a outras operações de crédito público, como sejam o aval, débitos provenientes de crédito administrativo, empresarial ou monetário e da assunção de operações, em contrapartida de retribuições patrimoniais.

Na aceção restrita, dívida pública corresponde apenas às situações passivas tituladas pelo Estado, em virtude do recurso a empréstimo público.

A dívida pública flutuante, compreende os restos a pagar, o serviço da dívida exigível no próprio exercício, as cauções ou garantias recebidas de terceiros e as retenções efetivadas em favor de terceiros.

Na dívida pública fundada são inscritos, os compromissos de exigibilidade superior a um ano, contraídos para atender a desequilíbrios orçamentais ou a financiamentos de obras ou serviços.

A dívida fundada é escriturada de forma a permitir, a qualquer momento verificar a posição de cada empréstimo e respetivos serviços da dívida, bem como é discriminada, conforme o caso, em contratual ou imobiliária, diz a norma.

A dívida pública na maioria das vezes é provocado pela existência de défices orçamentais, *Paulo Trigo – Economia e Finanças Públicas, 3.ª Edição* pág. 508, diz que a existência de um défice orçamental não significa, por si só, que num determinado país exista algum problema ao nível das contas públicas. Com efeito, o facto de o Estado ter, em cada ano, necessidades orçamentais que não são totalmente cobertas com as receitas habituais, como sejam os impostos e as contribuições para a segurança social, pode ser justificado, até certa medida, de um ponto de vista de racionalidade económica.

Este autor sugere que quando estamos em presença de grandes projetos de investimento, cuja implementação se reparte por vários anos e aos quais estão associados custos elevados, nomeadamente nos primeiros anos, o estado precisa captar recursos adicionais no mercado de capitais, em Angola, grande parte dos investimentos públicos, como a construção dos viadutos em Luanda, bem como a construção e reabilitação de algumas estradas, foram feitas com recurso ao endividamento externo.

De acordo com os dados do CEIC (Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola), a dívida pública em Angola em % (percentagem) do PIB (Produto Interno Bruto) poderá chegar a 75% no presente ano (2017).

Não obstante existir em Angola uma Lei do Regime Jurídico de emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta (Lei n.º 1/14 de 6 de fevereiro) e outra de revisão que retira a dívida pública indireta feita pelas empresas públicas e das empresas com capital maioritariamente controlado pelo Estado, do conjunto da dívida a ser assumido pelo Estado. Entendo que no caso de incumprimento da dívida por parte dessas empresas públicas, será necessariamente o estado que as poderá liquidar, por exemplo a informação da Agência Lusa de 10 de novembro de 2016, diz – que

*“o Estado angolano vai deixar de estar vinculado à obrigatoriedade de não ultrapassar um nível endividamento equivalente a 60% do PIB, passando esse limite a ser apenas uma referência e a dívida pública consolidada do setor público administrativo, excluindo «empresas públicas» deve procurar manter-se abaixo do referencial correspondente a 60% do PIB nominal, tendo em consideração a concreta situação económica e os objetivos, as metas e as ações contidas nos instrumentos de planeamento nacional”.*

Esta revisão, à Lei da Gestão da Dívida Pública, (Lei n.º 1/14 de 6 de fevereiro), foi feita com o objetivo de fugir a imposição constante no n.º 3 do artigo 3.º da Lei supra referida, que segundo a qual “(...) a dívida pública, interna e externa, de curto, médio e longo prazo, não deve exceder 60% do Produto Interno Bruto”. Para acrescentar diria, que ao retirar a dívida feita pelas

empresas públicas da dívida do Estado, constitui uma forma de permitir que o Estado tenha uma avaliação favorável em matéria de endividamento, uma vez que as projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI) apontaram em 2016 que Angola já teria ultrapassado o limite de 60%.

De acordo com o CEIC, Angola em 2016 atingiu o seu máximo de endividamento em 61,9% do PIB. Em 2017 de acordo com o relatório de fundamentação do Orçamento Geral do Estado, o executivo angolano projetou 52,7% de endividamento público, uma redução de quase dez pontos percentuais. O relatório do CEIC refere que não está completamente claro o modo como o estado efetuará esta redução no rácio dívida/PIB, atendendo ainda as projeções que se apontam para o défice fiscal de -5,8% que se perspetivam ser coberto com financiamento externo e interno, pois isso será inevitável, porque a economia de Angola continua a ser não competitiva e a depender de um único produto de exportação que é o petróleo que de acordo com as projeções do FMI não irá subir da cifra dos \$60 por barril pelo menos até 2021.

#### DÍVIDA PÚBLICA EM ANGOLA

<b>Rúbricas</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Dívida pública total (USD biliões)	30,6	41,6	48,6	56,6	62,8
Externa (USD biliões)	15,7	20,2	22,2	26,5	32,5
% PIB	12,6	15,9	21,6	29	27,3
Interna (USD biliões)	14,9	21,4	26,5	30	30,3
% PIB	12	16,9	25,8	32,9	25,4

Fonte: Relatório de Fundamentação do Orçamento Geral do Estado/2017

Como se pode observar a partir dos dados da tabela acima, assiste-se um crescimento da dívida pública de 2013 a 2016, e para 2017 prevê-se a um crescimento ainda de 10,95%. Esta situação conforme já o dissemos, tem como causa a redução das receitas fiscais, resultante da baixa do preço do petróleo no mercado internacional e da fraca competitividade da economia angolana nos mais variados setores, aliada ao facto do país continuar a depender excessivamente dos produtos importados para alimentar grande parte da população.

Há uma situação reportada pelo relatório do CEIC, relacionada com o facto de não haver dívida privada externa, esta situação de acordo com o CEIC

é um sintoma evidente da falta de credibilidade e confiança internacional no sistema financeiro, nas empresas e nos empresários nacionais.

Para piorar a situação, verifica-se também uma redução das receitas fiscais de 2013 a 2017 como se pode observar na tabela abaixo.

**Tabela n.º 3**  
Quadro Fiscal de Angola

Rubricas	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas fiscais totais (USD Biliões)	50,2	44,7	27,9	20,4	22,2
Receitas fiscais petrolíferas totais (USD Biliões)	37,6	30,2	15,7	9	10,3
Dependência fiscal (%)	74,9	67,6	56,3	22,5	46,4

Fonte: Relatório de fundamentação do Orçamento Geral do Estado/2017.

Como se pode observar a partir dos dados constantes da tabela acima, existe uma redução significativa das receitas fiscais, cujas causas já foram abordadas acima. Como se pode ainda notar, existe uma redução da dependência fiscal de 2013 a 2016. Em 2017 perspetivou-se uma melhoria neste rácio de cerca de 46,4%, mas tenho a certeza que é pouco provável que isto venha acontecer, porque o preço do petróleo no mercado internacional continua no intervalo de \$50 a \$60 e o setor real da economia continua tímido e com poucas valências.

## Dívida Pública e Equidade Geracional em Angola

De acordo com o relatório económico do CEIC, Angola está a crescer pouco, e não se espera que nos tempos mais próximos (até 2022) possa atingir as dinâmicas dos anos gloriosos das receitas petrolíferas espantosas. O relatório refere ainda que o país tem falta de capital, mesmo durante o período em que as receitas petrolíferas atingiram montantes estratosféricos, pelo que este fator de produção esteve sempre em défice, essa deficiência se estendeu igualmente ao nível de recursos humanos habilitados e qualificados.

O relatório refere também e corroboro com a ideia de que se desconhece o stock de capital físico (ou fixo) da economia, que inclui estradas, fábricas,

## Há uma situação reportada pelo relatório do CEIC, relacionada com o facto de não haver dívida privada externa, esta situação de acordo com o CEIC é um sintoma evidente da falta de credibilidade e confiança internacional no sistema financeiro, nas empresas e nos empresários nacionais

equipamentos, tecnologia, edifícios (fabris, escolas, universidades, habitações) pontes, caminhos-de-ferro, infraestruturas, materiais de telecomunicações etc.

Desde o fim da guerra civil em Angola em 2002 o país gastou o montante de USD 107.606,9 milhões, em investimentos públicos, que em nada tem haver com o stock de capital físico, ou seja, a quantidade de dinheiro gasto, é superior ao stock do capital fixo.

Uma vez que o défice fiscal (aumento do endividamento) tem estado a aumentar, coloca-se uma questão «o que o país estará a fazer para mitigar o peso sobre as futuras gerações da dívida que se está a contrair no presente?».

João Cravinho, na opinião dada a 30 de dezembro de 2013, ao projeto de revogação do pacto social baseado nos princípios da solidariedade e equidade entre gerações. Afirma que

*«A solidariedade e equidade entre gerações são princípios civilizacionais basilares e é nesse terreno fecundo que se enraíza e aprofunda a ética de responsabilidade que, por todo o lado e a cada momento, procura construir as necessárias pontes entre presente e futuro, individual e coletivo. Afirma ainda que nenhuma*

*sociedade contemporânea minimamente decente e justa será sustentável contra essa ética de responsabilidade alicerçada na solidariedade e equidade entre gerações e na eventualidade da sua derrota ou significativo enfraquecimento, a decência e a justiça não tardariam a ficar aplastadas pela sua subordinação à iniquidade e ao egoísmo que resultariam inexoravelmente do princípio alternativo neoliberal: cada um por si e salve-se quem puder».*

Nesse sentido eu entendo que os investimentos em Angola a serem financiados com dívida pública, devem cingir-se em áreas que tragam *know-how* e tecnologia e que criem valores acrescentado e que permitam que a economia cresça a médio e longo prazo, tirando alguma carga as próximas gerações em matéria de fisco. Para tal é necessário que ao nível das finanças públicas em Angola, conforme referido no relatório do CEIC, aconteça o seguinte:

- › Uma perfeita igualização da participação relativa das receitas fiscais petrolíferas e não petrolíferas;
- › Uma tendência decrescente na participação das despesas correntes no PIB, aumentando o espaço de intervenção da iniciativa privada, acautelando os setores sociais, nomeadamente a educação, de cuja quantidade e qualidade dependerá a qualidade de crescimento e a sua potencialidade;
- › Uma manutenção da taxa de investimento do Estado, sem que ainda o país esteja dotado de um stock de capital fixo da economia;
- › Uma igualização da taxa de câmbio do mercado informal com a taxa de câmbio do mercado formal, a fim de conferir confiança e atrair investimentos para o setor privado.

## **Conclusão**

Através da realização do presente trabalho foi possível concluir que:

- › O défice fiscal global projetado pelo Governo para 2017 (-5,8% do PIB) não respeita a regra de ouro das finanças públicas, que estabelece que o seu valor não deve ultrapassar o rácio de investimento público (5% para 2017). E isto traz graves problemas para a economia;
- › A diminuição das receitas do estado angolano iniciou-se em 2013, tendo assumido contornos ainda mais graves em 2016, considerado pelo CEIC, como o pior ano do desempenho económico e financeiro do país;
- › Continua a existir uma dependência das receitas do petróleo, apesar da baixa intensidade, provocadas pelas dificuldades que se verificam nesse



## A dívida pública contraída pode ser insustentável, dada a conjuntura económica que se perspetiva

setor, mas qualquer retoma do preço do petróleo, a dependência também aumentará;

- › A ausência de dívida privada é sintoma evidente da falta de credibilidade e confiança internacional no sistema financeiro angolano;
- › 2016, foi um ano muito difícil para as finanças do estado e aumentou a dívida pública;
- › A desaceleração acentuada da dinâmica da variação do PIB em 2016, é prova de que com menos influência do petróleo as finanças públicas deixaram de ter fontes alternativas de receitas tributárias;
- › Desconhece-se qual o stock de capital físico da economia angolana;
- › No ano que esta a terminar (2017) foram realizadas as 4.<sup>as</sup> eleições gerais em Angola, pelo que pela prática, e acontece sempre um aumento das despesas públicas, que podem provocar efeitos de evicção perniciosos sobre a economia, não sendo compensados pelos esperados efeitos multiplicadores, muitas vezes perdidos, numa percentagem elevada, a favor do exterior, nos casos de economias muito abertas e dependentes das relações económicas com o estrangeiro;
- › A dívida pública contraída pode ser insustentável, dada a conjuntura económica que se perspetiva;
- › A economia de Angola corre o risco de entrar numa situação de *default*;
- › Há fortes indícios de se colocar um fardo sobre as futuras gerações, em matéria de carga fiscal;
- › Os recursos minerais de que Angola dispõe, não são suficientes para se alcançar a sustentabilidade das finanças públicas, porque eles encontram-se associados ao dilema dos recursos naturais, em África (caso RDC) e em alguns países os recursos naturais, são mais fontes de problemas do que de desenvolvimento propriamente dito, ou seja os recursos naturais são uma base de partida, nunca um ponto de chegada para o desenvolvimento económico;

- › A separação da dívida indireta contraída pelas empresas públicas, da dívida pública, entendo que é uma forma de branquear e suavizar a dívida pública angolana, porque na eventualidade das empresas públicas não as pagar, a responsabilidade pelo pagamento da mesma será atribuída ao Estado;

## **Bibliografia**

- FERNANDES, Francisco José Lourenço, Angola e os Desafios da Integração Económica Regional, 1.ª Edição, maio 2013.
- INE – Instituto Nacional de Estatística, Relatório de dados definitivos do Censo 2014.
- MOSCA, João – Competitividade da Economia, escolar editora 2012.
- NUNES, Elisa Rangel, Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro, 6.ª edição revisada e atualizada – abril de 2015.
- NUNES, Elisa Rangel (Contribuições para Transparência Orçamental em Angola), 1.ª Edição, fevereiro 2011.
- PEREIRA, Trigo Paulo; AFONSO, António; ARCANJO, Manuela; SANTOS, José Carlos Gomes – Economia e Finanças Públicas – 3.ª Edição, Escolar Editora – 2009.
- ROCHA, Alves – Os Desafios do Crescimento Económico.
- ROCHA, Manuel José Alves, “Por Onde Vai a Economia Angolana” 1.ª Edição.
- Relatório do Instituto Nacional de estatística (Dados Definitivos do Censo 2014).
- Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD – 2016.
- Relatório Do Fundo Monetário Internacional (FMI), Angola – consultas de 2016 ao abrigo do artigo IV, 07 de fevereiro.
- SOUSA FRANCO, António Luciano – Finanças Públicas. Vol. I.
- UCAN, Relatório Económico de Angola – 2016.
- Lei n.º 1/14 de 6 de fevereiro (Lei do Regime Jurídico de Emissão Gestão da Dívida Pública).
- Lei n.º 28/15 de 31 de dezembro – Orçamento Geral do Estado para o exercício Económico de 2016.
- Lei n.º 22/16 de 30 de dezembro – Orçamento Geral do Estado de 2017.
- Lei n.º 15/10, de 14 de julho (Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado).





# Pro PALOP-TL ISC

PROGRAMA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNANÇA ECONÓMICA  
E SISTEMAS DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NOS PALOP-TL

FASE II



O Pro Palop-TL ISC (FASE II) é co-financiado pela União Europeia.