

Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL As vozes dos atores

VOLUME II
PALOP-TL 2022

João Salis Gomes
e José Tavares
COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL As vozes dos atores

VOLUME II
PALOP-TL 2022

Gestão das Finanças Públicas nos PALOP-TL As vozes dos atores

VOLUME II
PALOP-TL 2022

FICHA TÉCNICA

Título

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

Volume II: PALOP-TL 2022

Coordenação Científica

João Salis Gomes

José Tavares

Coordenação Executiva

Isabel Flores

Ricardo Godinho Gomes

Edição

Teresa Ramos Pereira

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: 978-989-8990-66-2

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, dezembro 2023

Índice

APRESENTAÇÃO

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

01

A FISCALIZAÇÃO E A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

- 15** **O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Angola: Evolução e Impacto**
Albertina Felisberto,
Amílcar Colela (in memoriam),
Amílcar Quinta, Idália Amado,
João Muhembo
-
- 29** **Fiscalização do Tribunal de Contas de Angola na Indústria Extrativa**
Glorita Biji, José Miguel,
Cláudia Simões, Edgar Silva,
Ricardo Almeida
-
- 55** **Procedimentos Fechados de Contratação Pública e Contratos Excluídos da Lei dos Contratos Públicos**
Lalahinka Queiroz,
Leonardo António,
Magdala Lemos, Maria Ferreira,
Stella Pereira
-
- 81** **A Integração dos SCI e a Qualidade da Despesa PIDLCP**
Marta Gomes, Sílvio Custódio,
Wilsomar Teixeira,
Ondino de A. Freire Dos Santos
-
- 103** **O Regime Jurídico da Sustentabilidade das Finanças Públicas em Angola**
Aryline Miranda, Hélder Bento,
Luís Domingos, Teresa Pinto
-

02

OS NOVOS DESAFIOS DO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO

- 119** **O Orçamento Sensível ao Género e os Desafios da sua Implementação em Angola**
Ângela Makiadi
-
- 131** **Análise sobre a Execução Orçamental no Setor Social**
Liberty Chiyaka, Yolanda Gaspar,
Octávio Frederico,
Lídia Abranches,
Dilízia Domingos
-
- 145** **Orçamento Geral do Estado em Época de COVID-2020**
Carmen José, Cecília Estanislau,
Maria Cabangagi,
Nzonga Matondo
-
- 165** **Choques Petrolíferos e Finanças Públicas: Análise das Implicações sobre o Orçamento Geral do Estado de Angola**
Edson Sombreiro, Garcia Matos,
Jones Dembo, Leonardo Aurélio,
Rui Filipe Ramos
-
- 179** **O Papel do Parlamento na Implementação da Política Orçamental**
Idalina Valente, Kátia Assunção,
Lourenço Silva, Luege Alves,
Madalena Ferreira
-
- 197** **Assembleia Nacional e os seus Instrumentos de Planeamento e Controlo**
Pedro Agostinho de Neri,
Nsumbo João, Estefânia Tonha,
Augusto Napoleão,
Hugo Ebo de Almeida
-

03

O PAPEL DA RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA

- 215** **O Papel do Tribunal de Contas no Processo de Responsabilidade na Gestão Financeira das Entidades Públicas**
Ruth Adriano Mendes,
Esperança dos Anjos Gime
Bernardo Gonçalves,
Maria Celmira Cravid Xavier
de Sousa, Njize Joed de Melo
Cuononoca, Soraya Patrícia Paim
Gomes da Silva
-
- 231** **Natureza e Eficácia da Responsabilidade Financeira**
Exalgina Gambôa, Olinda França,
Edna Rodrigues, Vanélia de
Almeida, António Miranda
-
- 251** **Responsabilização Financeira em Tempos de Reforma**
Didier Rogério da Silva
Sebastião, Elisa Teixeira Campos
Mangundo, Maidar Natividade
Bartolomeu Ives Joel
-

04

MODERNIZAÇÃO E INOVAÇÃO

- 267** **Reforma da Contratação Pública em Angola: Instrumento para a melhoria da Despesa Pública**
João José, Manuel Freire,
Maria Coutinho, Maria Ramiro,
Raquel Costa, Sónia Guilherme
-
- 281** **Auditorias no Setor Público: Ferramentas digitais para melhorar a eficácia e a eficiência**
Carlos Araújo
-

Apresentação

A presente coletânea de estudos, cujo o segundo 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.

Os Coordenadores Científicos,
João Salis Gomes
José F. F. Tavares

Em 2013, no contexto da cooperação entre os PALOP-TL e a União Europeia (EU), 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 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, 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 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 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, que obtiveram elevadas 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. 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” publicado em abril de 2023, 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; o “Vol.2 – PALOP-TL 2022” e “Vol.3 – PALOP-TL” abrangem as mesmas temáticas no conjunto dos PALOP e Timor-Leste e resultam dos trabalhos da segunda fase do programa.

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

A Fiscalização
e a Sustentabilidade
das Finanças Públicas

01

Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Angola: Evolução e Impacto

**ALBERTINA FELISBERTO,
AMÍLCAR COLELA (IN MEMORIAM),
AMÍLCAR QUINTA, IDÁLIA AMADO,
JOÃO MUHEMBO**

Introdução

O Estado, no exercício das suas funções de satisfazer as necessidades coletivas, realiza despesas que importam às correspondentes receitas. Essas receitas são arrecadadas com recurso a diversas fontes, entre as quais os impostos, as taxas, as receitas patrimoniais, os donativos e os empréstimos públicos, tratando-se de recursos públicos para satisfação de necessidades coletivas.

Deste modo, sendo que o Estado, por via dos seus agentes, gere recursos públicos, existe o risco de, eventualmente, essa gestão não obedecer os princípios da boa governação e da transparência. Isto significa que pode haver uma gestão danosa por parte dos gestores públicos, fato que tornou indispensável a exigência de um controlo das finanças públicas, mitigando-se, assim, a desconfiança do povo em relação aos seus governantes.

Por conseguinte, uma das questões centrais do controlo exercido sobre a Administração Pública reside no fato de o património público, material e imaterial, pertencer ao povo e não à própria Administração ou ao próprio gestor. Estes últimos são, na verdade, meros responsáveis pela gestão dos dinheiros públicos.

Atualmente, como sustenta António Gameiro, *“a adesão coletiva ao processo de controlo dos recursos públicos, mais do que um ato que diz respeito ao próprio interesse, se configura num ato de confiança quanto à forma como a*

responsabilidade pública e a ética profissional são respeitadas pela autoridade.” Desta forma, advoga-se que o controlo das finanças públicas possa ser exercido diretamente pelo povo, ou pelo Parlamento, por meio de seus representantes, mormente os deputados.

Contudo, o controlo externo exercido pelo parlamento sobre as finanças públicas, não é exatamente participativo, mas sim político, porquanto se funda no sistema de separação de poderes (legislativo, executivo e jurisdicional), necessário para evitar excessos de um ou de outro poder. Conforme o Acórdão do Tribunal Constitucional de Angola n.º 319/2013, o princípio da separação de poderes “*parte do pressuposto de que, para que exista liberdade num Estado de direito, é imperioso que os poderes Legislativo, Executivo e Judicial não estejam confiados a um único órgão, devendo-se, pois, repartir por órgãos diferentes, para que cada um deles, sem que usurpe a função dos outros, possa impedir que os restantes ultrapassem a sua própria esfera de ação.*” Conforme consideram Raul Araújo e Elisa Rangel, a divisão de poderes é entendida como “*princípio que exige a vinculação dos atos estaduais a uma competência, constitucionalmente definida e uma ordenação relativamente separada de funções (separação de poderes e interdependência de funções).*”

Nesta senda, o controlo exercido pelo Legislativo sobre o Executivo consiste, em linhas gerais, na fiscalização do respeito pela Administração Pública dos seus limites de atuação, por um lado, e na verificação do cumprimento é do interesse público por parte daquela Administração, por outro.

No presente trabalho, procuraremos responder às seguintes questões: O que se entende por controlo da Administração Pública e porquê controlá-la? Quais os seus tipos? Como é feito o controlo pela Assembleia Nacional? Qual é o quadro legal do controlo parlamentar das finanças públicas?

Razões Históricas para o Controlo das Finanças Públicas

As finanças públicas estão ligadas à atividade financeira do sector público. Elas traduzem-se em dinheiro e créditos necessários para a aquisição de bens e serviços ou para a reserva de valor sendo, por isso, o objeto das finanças públicas, o estudo da aquisição e utilização de meios financeiros pelas coletividades públicas dotadas de poder legalmente estabelecido. Os bens públicos recolhidos pelo Estado e outros entes coletivos visam, sobretudo, satisfazer o seguinte: necessidades coletivas; bens públicos (defesa, segurança, justiça, ensino obrigatório, ambiente, iluminação pública, entre outros); necessidades mistas (bens semipúblicos, como o ensino, serviços postais, entre outros) e necessidades individuais (bens privados). Tais tipos de bens são financiados por impostos e preços de mercado.

O Estado pretende que sejam satisfeitas determinadas necessidades coletivas, propondo-se, para tal, produzir bens.

Logo, para se entender o conceito de finanças públicas, parte-se do pressuposto de que o Estado pretende que sejam satisfeitas determinadas necessidades coletivas, propondo-se, para tal, produzir bens. A produção desses bens implica despesas, o que significa que o Estado precisará de obter receitas para cobrir essas despesas, ou seja, o Estado necessitará de recursos e meios de financiamento. Assim, podemos afirmar que as finanças públicas existem porque há a necessidade de o Estado realizar despesas e, conseqüentemente, cobrar receitas. A fim de alcançar tais objetivos, o Estado vê-se, por um lado, obrigado a despender recursos e efetuar despesas. Por outro lado, para financiar essas despesas, o Estado necessita de arrecadar receitas, socorrendo-se de, entre outros, impostos, taxas, receitas patrimoniais e donativos públicos.

Por conseguinte, o objeto das Finanças Públicas tem uma dupla dimensão: a atividade de gestão financeira pública e a de controlo dos dinheiros públicos. É sobre a atividade de controlo que nos vamos concentrar e, particularmente, destacar o papel do parlamento enquanto instituição de controlo político externo. Pode-se, assim, afirmar que o controlo das finanças públicas se destina, em derradeira instância, a garantir o uso eficiente, eficaz, económico e transparente dos recursos públicos.

A Escola Clássica da Teoria Geral da Administração, capitaneada por Henri Fayol (1841-1925), considera que o que caracteriza as funções administrativas são as atividades de planejar, organizar, dirigir e controlar, sendo que todas elas integram o processo administrativo. Logo, em todos os níveis organizacionais, verifica-se a prática da atividade administrativa e, por via disso, tem lugar o controlo. Qual é, afinal, a razão de ser do controlo?

O controlo, enquanto função administrativa, resume-se na definição de padrões para medir desempenho e corrigir desvios, garantindo-se evitar discrepâncias entre o planeado e o efetivamente realizado. Nesta conformidade, no âmbito do controlo das finanças públicas, o artigo 1.º da Declaração de Lima deixa claro que é objetivo do controlo “*revelar desvios das normas e violações*

O controlo em Angola é exercido por um Tribunal de Contas cuja função é aferir a legalidade dos atos e procedimentos dos órgãos e gestores públicos

dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira, com a tempestividade necessária, a fim de que medidas corretivas possam ser tomadas em casos individuais, e fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam toda a responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas de prevenção ou, pelo menos, dificultar a ocorrência dessas violações.”

Ademais, a Declaração de Lima elenca um conjunto de princípios norteadores do controlo das finanças públicas, entre os quais o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, sendo todos eles princípios basilares no Estado Democrático de Direito. Na verdade, estes princípios acabam por ser um importante referencial à atividade de controlo dos dinheiros públicos e exigem do Estado a instituição de um sistema de controlo ético, para guiar o comportamento dos gestores públicos e dos agentes das instituições de controlo interno e externo, o que garante a confiança dos cidadãos, a mitigação de eventuais desvios e a prevenção e combate da corrupção.

No caso de Angola, o controlo externo das finanças públicas é exercido pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Nacional (Parlamento), conforme se depreende da Constituição da República, da Lei do Orçamento Geral do Estado, do Regimento Interno da Assembleia Nacional e da Lei do Tribunal de Contas. Abordaremos, mais adiante, as formas de manifestação do controlo parlamentar.

Tipo e Formas de Controlo das Finanças Públicas

Assente que está a razão de ser do controlo das finanças públicas e a sua finalidade, importa, agora, analisar os tipos e as formas como pode ser exercido.

Neste sentido, é consensual a existência do controlo interno e do controlo externo, sendo que ambos se complementam no sentido de assegurar a eficácia, a economicidade, a transparência, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

O *controlo interno* concretiza-se em três níveis, controlo estratégico, controlo sectorial e controlo operacional, no plano da organização da própria Organização. Ele traduz-se na incorporação de um conjunto de métodos e procedimentos que visam assegurar a proteção dos ativos e dos registos contabilísticos fiáveis, para além de ser um garante de que a atividade se desenvolva de forma eficiente e eficaz, de acordo com os objetivos da Organização. No caso de Angola, o controlo interno das finanças públicas é atualmente exercido pela Inspeção Geral do Estado, órgão com competência para controlar as entidades da administração pública e outros órgãos que usam os dinheiros públicos.

O *controlo externo*, por sua vez, é efetuado por elementos externos à Organização, mormente profissionais habilitados com elevadas qualificações técnicas para exercer funções de auditoria. Esse controlo externo desdobra-se em controlo jurisdicional (Tribunal de Contas), político (Assembleia Nacional) e social (cidadãos).

Controlo Jurisdicional

O controlo jurisdicional é exercido pelas chamadas instituições superiores de controlo das finanças públicas. No modelo vigente em Angola, esse controlo é exercido por um Tribunal de Contas cuja função é aferir a legalidade dos atos e procedimentos dos órgãos e gestores públicos, analisando contratos, despachos, decretos e demais documentos que envolvam despesas do Estado e sobre a sua cabimentação nos créditos orçamentais. Cabe, ainda, ao Tribunal de Contas controlar as contas públicas durante a execução orçamental num determinado ano económico. Assim sendo, o referido controlo jurisdicional é feito por via do controlo prévio, do controlo concomitante e do controlo sucessivo.

O *controlo prévio* destina-se a verificar se os instrumentos geradores de despesa, ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas, estão em conformidade com a lei e foram devidamente cabimentados em orçamento. O *controlo concomitante* é efetuado ao longo do exercício de gestão das finanças públicas. Já o *controlo sucessivo*, visa a apreciação da execução do Orçamento Geral do Estado. Deste modo, o desfecho da atuação do Tribunal é consumado com a emissão do competente parecer sobre as contas.

Com a sua ação, o Tribunal de Contas contribui, efetivamente, para a melhoria da gestão da coisa pública, na medida em que, para além do mero cumprimento da legalidade por parte dos entes públicos, o Tribunal vai gradualmente reforçando

o controlo social das finanças públicas acaba por ser uma participação direta do cidadão na gestão pública e na direção dos assuntos públicos do seu país

a sua intervenção ao nível do controlo da gestão, assegurando que aqueles entes tenham em devida conta os chamados 3E: economia, eficiência e eficácia.

Controlo Político

O controlo político é exercido pelo Legislativo, sendo resultado da vontade popular expressa em eleições. O controlo parlamentar é, historicamente, oriundo do Reino Unido, berço do parlamentarismo moderno e do sistema democrático de controlo parlamentar, tendo nascido com a *Magna Charta Libertatum*, de 15 de julho de 1215. O fundamento desse controlo político é, atualmente, de natureza constitucional, estando alicerçado no princípio democrático segundo o qual a soberania reside no povo, que exerce o poder de forma indireta, por via dos seus representantes no Parlamento. Conforme decorre do artigo 141.º da Constituição angolana, a Assembleia Nacional é um “*órgão representativo de todos os angolanos*” e “*exprime a vontade soberana do povo*.”

Consequentemente, os deputados, enquanto mandatários do povo, exercem o poder político controlando e fiscalizando os atos ligados à função administrativa do Executivo. Este poder, no caso de Angola, está consagrado no artigo 162.º da Constituição. Entretanto, a Assembleia Nacional é um órgão independente que, por força do princípio constitucional da separação de poderes, não interfere nos demais poderes.

Há muito que cresce alguma desconfiança a respeito deste tipo de controlo, o que se deve, sobretudo, a dois fatores. Primeiro, questiona-se, por vezes, a eficiência da fiscalização parlamentar. Segundo, a ausência de sanção possibilita justificar as eventuais falhas do controlo parlamentar, não restando dúvida de que a única forma de sanção no controlo político é a responsabilização política.

Infelizmente, a configuração política do Parlamento, num dado momento, pode não permitir uma adequada operacionalização do mecanismo de pesos e contrapesos. Como assinala o Professor França Van Dunem, “*os Deputados, por uma questão de disciplina partidária, caucionam normalmente as políticas dos respetivos partidos no Parlamento, com maioria de razão quando eles formam o Governo, reservando as suas críticas e observações, às estruturas internas do seu próprio partido*.”

Note-se que o controlo político-parlamentar se faz, ainda, mediante interpelações e requerimentos dos Deputados e Grupos Parlamentares, incidindo sobre os atos praticados pelo Executivo e outros entes públicos. Outrossim, no caso de Angola, os decretos legislativos presidenciais autorizadas podem ser objeto de apreciação parlamentar, mediante requerimento subscrito por, pelo menos, dez deputados. Deste modo, para salvaguardar o pleno exercício, pelos Deputados, do referido controlo político, os mesmos gozam de imunidades que lhes permitem blindar-se de eventuais pressões externas.⁹ Aliás, não nos esqueçamos que, embora se fale em controlo parlamentar, o seu exercício é, na prática, realizado por Deputados.

Controlo Social

O controlo social é uma realidade comum a todas as sociedades, sendo exercido diretamente pelos cidadãos. Aliás, sabe-se que, historicamente, houve revoluções que resultaram exatamente dos descontentamentos dos súbditos relativamente ao tributo cobrado pelo Monarca e, mais do que isso, pela falta de parcimónia na utilização dos dinheiros públicos. Dessa forma, o controlo social das finanças públicas acaba por ser uma participação direta do cidadão na gestão pública e na direção dos assuntos públicos do seu país, de acordo com o disposto no número 1 do artigo 21.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Similar disposição é encontrada no número 1 do artigo 52.º da Constituição angolana.

Por conseguinte, o controlo social constitui um importante mecanismo de prevenção e combate da corrupção e de reforço da cidadania. Neste prisma, a participação da sociedade ambiciona assegurar que as políticas públicas e a aplicação dos recursos públicos respondam, acima de tudo, às necessidades mais sentidas pela população. Ou seja, elas devem satisfazer o bem comum, garantir a prossecução do interesse público e uma governação mais participativa.

Obviamente que o que precede pressupõe que o controlo social seja aberto, participado, controlado pela população em geral e transparente. O Governo tem a responsabilidade de estimular e garantir a participação ativa dos cidadãos e de estar aberto ao escrutínio público, enquanto instrumento capaz de

melhorar o processo de tomada de decisões. O objetivo é garantir um controlo efetivo dos recursos públicos. São conhecidas, em Angola, situações de gestão que só chegaram a público por denúncia dos cidadãos, o que demonstra a mais-valia do controlo social.

Caracterização do Controlo Externo das Finanças Públicas

Conforme antes dito, o controlo parlamentar caracteriza-se pela intervenção direta dos Deputados, enquanto representantes eleitos do povo, baseando-se na visão de Montesquieu sobre a separação de poderes, como instrumento de limitação de poder. De acordo com o autor, os poderes Executivo, Legislativo e Judicial devem controlar-se mutuamente, para evitar abusos de poder, porquanto “*só o poder freia o poder*”.

Deste modo, os conceitos de *accountability* e de peso e contrapeso são, hoje, uma realidade marcante da ciência política, sendo um traço das instituições democráticas e do Estado de Direito. A *accountability* pressupõe, precisamente, que o Governo esteja obrigado a prestar contas à sociedade. A sua realização depende, entretanto, de dois fatores. Primeiro, o incremento da capacidade dos cidadãos de atuar na definição das metas coletivas da sua sociedade, o que, numa democracia representativa, é exteriorizado, sobretudo por via do exercício do mandato parlamentar. Significa que a ausência do envolvimento dos cidadãos na condução dos assuntos do Estado enfraquece o processo de *accountability*. Em segundo lugar, é fundamental construir mecanismos institucionais que, segundo a visão de Montesquieu, garantam o controlo público das ações dos governantes, quer por meio de eleições periódicas, quer ainda ao longo do exercício do seu mandato constitucional.

Entretanto, a *accountability* não se confunde com o controlo. Enquanto a *accountability* está ligada à definição e avaliação das políticas públicas e à disponibilização de informação sobre a atuação do Governo e os seus resultados, o controlo refere-se à real capacidade de determinado ator, por meio das ações de fiscalização, fazer com que outro ator atenda às suas demandas. Neste sentido, os diferentes tipos de controlo são instrumentos que compõem o sistema de *accountability*.

Guilhermino O’Donnell (1998) foi o pioneiro na definição da tipologia de *accountability*. Conforme este autor, a *accountability* vertical corresponde às “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”.¹³ Já a *accountability* horizontal indica uma relação entre iguais, tal como ocorre no sistema institucional de peso e contrapeso caracterizado, antes de mais, por uma mútua vigilância entre o poder Legislativo, o Executivo

e o Judiciário, sem prejuízo da ação de várias agências de supervisão, entre as quais os provedores de justiça e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

Entre os principais mecanismos de controlo parlamentar das finanças públicas, destacamos três: a análise e aprovação do OGE, o acompanhamento dos relatórios de balanço e execução do OGE e a atuação de Comissões Parlamentares responsáveis pela avaliação das políticas públicas e das ações governativas.

Contexto, Quadro Legal e Instrumentos Concretos do Controlo das Finanças Públicas pela Assembleia Nacional

A Assembleia Nacional de Angola é o Parlamento da República de Angola, sendo o órgão representativo de todos os angolanos que exprime a vontade soberana do mesmo. É constituída por duzentos e vinte Deputados, eleitos para um mandato de cinco anos, exercendo as clássicas funções de legiferação, de representação e de fiscalização e controlo. O referido controlo parlamentar estende-se, nos termos constitucionais, até às finanças públicas, despontando aqui três mecanismos específicos, nomeadamente a análise e aprovação do OGE, o acompanhamento dos relatórios de balanço e execução do OGE e a atuação de Comissões Parlamentares responsáveis pela avaliação das políticas públicas e das ações governativas.

Significa então que a Assembleia Nacional, por via das suas comissões competentes em razão da matéria, também se ocupa da fiscalização das finanças públicas porquanto, como nos diz Leandro Ferreira, o controlo parlamentar é aquele que se destina a “*verificar o correto desempenho do Executivo e de todos os seus membros, na escolha de soluções políticas à governação, ou modo de atuação do Executivo no cenário tanto nacional como internacional*”.

Por conseguinte, a Assembleia Nacional não faz só o controlo político-financeiro, como também o próprio controlo orçamental. Este controlo externo, feito pela Assembleia Nacional, não deixa de ser também um controlo político de natureza financeira pois o orçamento tem uma natureza contabilística e financeira.

Compete, assim, à Assembleia Nacional aprovar o OGE, por via da pertinente lei cujo esteio é a Lei 15/10, de 14 de julho, Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado. Essa Lei “define as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controlo do OGE”, sendo que esse processo deve obedecer aos princípios da transparência, da boa governação e da responsabilização, fiscalizado pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, nos termos da Constituição e da Lei. Na sequência dessa aprovação, cabe ao Legislativo verificar se a execução orçamental corresponde ao que foi autorizado.

Entretanto, a Assembleia Nacional vai mais longe no exercício das suas competências de fiscalização das despesas públicas, ao incluir também, no seu âmbito, a apreciação dos atos do Executivo e da Administração. É, pois, irrefutável que a Assembleia Nacional detém largos poderes e competências de controlo externo financeiro, resultantes da operacionalização da separação dos poderes e da representação política. Assim, o facto de a Assembleia Nacional solicitar ao Executivo a prestação de informação acerca da execução orçamental, já demonstra, por si só, um ativismo daquela, face aos demais poderes públicos.

Saliente-se que a Assembleia Nacional pode, todavia, solicitar relatórios e pareceres do Tribunal de Contas, bem como todos os elementos necessários ao cabal exercício de controlo financeiro externo. Esses instrumentos, embora não vinculativos, gozam de enorme valor e peso doutrinal, a julgar pela idoneidade moral e técnica dos membros que integram o Tribunal de Contas. Significa que a Assembleia Nacional não está condicionada aos atos praticados pelo Tribunal de Contas, mas, de facto, a emissão do parecer deste órgão jurisdicional acaba sendo condição de eficácia jurídica dos seus atos subsequentes no domínio do controlo financeiro.

Da análise feita ao texto constitucional, resulta claro que a Assembleia Nacional exerce a fiscalização política, cabendo-lhe apreciar a Conta Geral do Estado e a execução orçamental. Isto é feito sob forma de fiscalização preventiva, concomitante e sucessiva. A *fiscalização preventiva* ocorre já aquando da votação do OGE, altura em que a Assembleia Nacional o submete a uma fiscalização prévia. No domínio político e legislativo, a alínea e) do artigo 161.º da Constituição, confere à Assembleia Nacional, competência para “aprovar o Orçamento Geral do Estado” em sede do processo legislativo especial. Nos termos da Lei n.º 13/12, de 2 de maio, sobre o Regimento da Assembleia Nacional, a proposta de OGE remetida pelo Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, se admitida, é debatida e votada na generalidade, no Plenário, e, na especialidade, nas Comissões de Trabalho Especializadas.

Com efeito, em cada uma das referidas fases do processo legislativo existe, em princípio, a possibilidade de uma apreciação preventiva do OGE, podendo este ser rejeitado, algo que, todavia, na prática constitucional angolana, jamais ocorreu. No debate e votação na especialidade, existe a particularidade de, simultaneamente, poder ocorrer uma espécie de controlo social, porquanto a Assembleia Nacional convida os chamados Parceiros Sociais para emitirem contribuições à proposta do OGE. Trata-se de uma ocasião de acurado debate, sendo que os representantes da Sociedade Civil não apenas lançam críticas à execução orçamental, mas também emitem valiosas contribuições, muitas delas, aliás, acolhidas pelos Deputados durante a elaboração do Relatório Parecer Final, elaborado pela Comissão de Economia e Finanças.

o controlo parlamentar externo, personificado na Assembleia Nacional, é uma condição indispensável para edificação do Estado democrático

A fiscalização *concomitante* ocorre por via da apresentação dos relatórios de execução trimestral do OGE que, nos termos da alínea b) do número 1 do artigo 1 do Regimento da Assembleia Nacional, devem ser submetidos, pelo Presidente da República, ao Presidente da Assembleia Nacional, até quarenta e cinco dias após o termo do trimestre a que se refere, para informação. A apresentação dos Relatórios Trimestrais iniciou em 2015, na III Legislatura e, desde então, o Parlamento tem-nos recebido trimestralmente. À semelhança do que ocorre com a aprovação do OGE, os relatórios da sua execução trimestral são sujeitos a apreciação e votação na generalidade e na especialidade, culminando com a votação final global. Nesta sede, os Deputados podem alertar o Executivo sobre desvios ocorridos ao longo da execução orçamental do trimestre e prevenir que tal não ocorra no trimestre subsequente. Estes relatórios trimestrais são, indiscutivelmente, um reforço da capacidade fiscalizadora e de acompanhamento da execução do OGE.

Finalmente, temos a fiscalização *a posteriori*, por via da apreciação da Conta Geral do Estado, sendo que, por lei, a mesma deve ser apresentada até trinta de junho do ano seguinte ao que diz respeito. Todavia, esse prazo regimental não tem sido observado, havendo um atraso de cerca de dois anos na apresentação da referida Conta Geral, circunstância que lhe retira alguma utilidade. Este é, aliás, um dos domínios em que o Executivo deve melhorar a sua prestação, conforme os vários Grupos Parlamentares têm manifestamente reiterado.

Todo o processo orçamental é desafiante do ponto de vista de recursos humanos porque, afinal, trata-se do OGE, principal instrumento de gestão da vida económica do país. Nesta conformidade, a Assembleia Nacional tem investido na capacitação permanente do seu pessoal, no sentido de estar à altura das exigências do momento. Nota-se haver já uma acentuada melhoria na quantidade e qualidade do apoio técnico prestado pelos serviços da Assembleia Nacional, o que, entretanto, precisa de ser mantido e melhorado. Com efeito, a qualidade

do controlo parlamentar externo depende, igualmente, da capacidade técnica do exercício eficaz do mandato constitucional da Assembleia Nacional. Só assim se evitará que o país possa prevenir e combater o mau uso dos recursos públicos e assegurar, por conseguinte, que os mesmos sejam utilizados de forma eficiente, eficaz, económica e transparente. O controlo parlamentar externo representa, pois, um avanço em direção à boa governação.

Conclusão

Neste trabalho foi possível concluir que o controlo parlamentar externo, personificado na Assembleia Nacional, é uma condição indispensável para edificação do Estado democrático e de direito por contribuir para uma parcimoniosa utilização da coisa pública. Foi, deste modo, possível identificar o quadro legal que dá cobertura à ação de fiscalização da Assembleia Nacional, no domínio das finanças públicas, tendo sido enfatizados os seus mecanismos, como a aprovação do OGE, da Conta Geral do Estado e Relatórios de Execução do OGE. Se corretamente utilizados, estes instrumentos potenciam o crescimento e desenvolvimento sustentável do País.

A fiscalização das finanças públicas pela Assembleia Nacional pressupõe uma verdadeira autonomia do Legislativo em relação aos demais poderes, o que, por vezes, conforme assinalado, pode ser prejudicado por interesses políticos alheios aos interesses da coletividade. O Parlamento pode e deve, enquanto epicentro da democracia representativa e do diálogo nacional, contribuir para que a execução das despesas e das receitas se encontrem em harmonia com a política económica definida pelo Estado.

A Assembleia Nacional tem, ainda, de enfrentar o grande desafio de uma eficaz fiscalização, financeira e física, dos projetos de investimentos públicos ligados às infraestruturas e à gestão dos diferentes fundos autónomos, o que se deve à escassez de informação quanto à sua execução, conforme atestam os sucessivos relatórios e pareceres do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a fiscalização concomitante dos relatórios de execução trimestral do OGE exige a existência de um quadro de pessoal dedicado unicamente à apreciação das questões de natureza orçamental, razão pela qual defendemos que, nos serviços da Assembleia Nacional, deveria ser criada uma estrutura orgânica vocacionada para o efeito.

Apesar do que precede, não podemos deixar de reconhecer que, na globalidade, a execução orçamental do País conheceu progressos, se comparada com anteriores exercícios económicos, o que se deve também, em parte, a um maior ativismo da Assembleia Nacional e dos seus Deputados. Esta tendência que deve ser mantida e aperfeiçoada, no sentido de assegurar a sustentabilidade das finanças.

Bibliografia

- António, J. (2016). *A Génese da Fiscalização da Gestão Pública em Angola*. Luanda: Editora Casa das Leis.
- Azevedo, M. (2018). *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Lisboa: Quid Juris.
- Canotilho, J. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 7.ª edição, 8.ª impressão.
- Cruz, R. (1995). *O Tribunal de Contas e o Controlo das Finanças Públicas em Angola*, I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa.
- Ferreira, L. (2018). *A boa governação e o poder executivo na Constituição de Angola*. Coimbra: Almedina Editora, p. 287.
- Gameiro, R. (2021). *O Controlo Financeiro Externo do Estado*. Coimbra: Edições Almedina.
- Gameiro, R. (2004). *O controlo parlamentar das finanças públicas em Portugal*. Coimbra: Edições Almedina.
- João, P. (2010). *Justiça internacional e direitos humanos na Constituição angolana de 2010*. Luanda: UnIA Editora.
- Luis, P. (2014). *Curso de Direito Constitucional Angolano*. Luanda: Qualifica Editora.
- Marconi, M. & Lakatos, M. (2003) *Fundamentos de metodologia científica*. 5.ª Ed. São Paulo: Atlas.
- Montesquieu (2000). *O espírito das leis*. S. Paulo: Martins Fontes.
- Neto, F. (2021). *Imunidades parlamentares no direito constitucional angolano: um contributo para a sua compreensão*.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n.º 44, p. 27-54.
- Pereira, P. & Afonso, A. & Arcanjo, M. & Santos, J. (2016). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora, 5.ª Edição.
- Rangel, E. (2007). *Lições de finanças públicas e de direito financeiro*. Lisboa: Anistia.
- Rescova, J. (2021). *A função legislativa e o processo legislativo parlamentar em Angola*. Lisboa: Editora Livros & Conteúdos.
- Van-Dúnem, F. (2000). *Os primeiros anos da Assembleia Nacional*. In *10.º aniversário da Assembleia Nacional: 1992 - 2002*. Luanda: Edição Assembleia Nacional, p. 17.
- Rangel, E. (2009). *Orçamento do Estado: contribuições para a transparência orçamental em Angola* (Tese de Doutoramento).
- Rocha, M. & Daves, V. & Delgado, A. (2012). *Finanças Públicas*. Luanda: Centro de Estudos e Investigação Científica da UCAN.
- Zimler, B. (1998). *Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 29, n.º 76, abril/junho, pp. 16-17. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/rtcu/>. Consultado em 10/07/22.
- Constituição da República de Angola* (2021). Luanda, EAL. Assembleia Nacional Editora, p. 46.
- Lei de Revisão Constitucional*, publicada pelo Diário da República n.º 154, de 16 de agosto, I Serie.
- Coletânea de Legislação Parlamentar Básica (2012). Luanda: Where Angola Book Publisher.
- ISSAI1. *Declaração de Lima*. Disponível em <https://www.tcontas.ao/assets/uploads/pdf/bbfa13d70b-13f59778c1777800bb42b8.pdf>. Consultado em 11/07/2022.
- O Papel da Legislatura no processo orçamental: Estudo de caso nacional do Quênia*. Disponível em https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/CABRI-Legislature-CS-Kenya-PORT_Final.pdf. Consultado em 11/07/2022.

Fiscalização do Tribunal de Contas de Angola na Indústria Extrativa

**GLORITA BIJI, JOSÉ MIGUEL, CLÁUDIA SIMÕES,
EDGAR SILVA, RICARDO ALMEIDA**

Introdução

O mandato do Tribunal de Contas de Angola de fiscalizar o erário público, deriva da própria Constituição¹. Os gestores das áreas intervenientes na exploração dos recursos naturais de Angola, Ministros, responsáveis das Agências Reguladoras, devem velar pelo aproveitamento racional dos recursos.

Considerando que Angola é rica em recursos naturais, as receitas provenientes da Indústria Extrativa, corretamente administradas, poderiam, a curto prazo, dar resposta a determinadas dificuldades que as populações enfrentam. A longo prazo, estes recursos poderiam trazer prosperidade e desenvolvimento.

Em Angola, a maior parte das receitas provêm do petróleo, sendo o maior produtor de petróleo da região subsaariana² e o sétimo maior produtor de diamantes do mundo³. Num ambiente económico como este, a transparência é um fator crucial. Quando o Executivo e as indústrias não são transparentes, grandes somas de dinheiro simplesmente desaparecem. Isto cria um sistema paralelo informal de finanças que escapa ao escrutínio público.

No solo do espaço geográfico angolano encontramos, só para citar alguns dos seus recursos, petróleo *onshore* e *offshore*, com ocorrência sobretudo na Costa Norte nas das Bacias do Baixo Congo e Kwanza, nas Províncias de Cabinda,

1 Art. 182.º da Constituição da República de Angola

2 Matéria publicada pelo <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/angola-foi-maior-produtor-subsariano-de-petroleo>

3 Matéria publicada pelo <https://www.forbesafricalusofona.com/ranking-os-sete-maiores-produtores-de-diamantes-do-mundo-em-2020/>

Considerando que Angola é rica em recursos naturais, as receitas provenientes da Indústria Extrativa, corretamente administradas, poderiam, a curto prazo, dar resposta a determinadas dificuldades que as populações enfrentam.

Zaire e também na Bacia do Namibe a Sul; diamantes em todo o leste de Angola, nas Províncias da Lunda-Sul, Lunda-Norte, Moxico e até no centro, no Bié; outras pedras preciosas, com ocorrência em quase todo território nacional; terras raras (para uso na indústria aeronáutica, aeroespacial e tecnológica). É muita riqueza ainda por explorar que, bem gerida, poderá impulsionar o crescimento da economia angolana. E, sem sombras de dúvidas o Tribunal de Contas é um elemento fundamental nesta equação, pois, exercendo cabalmente o seu papel, o país sairá a ganhar, tanto na geração atual, como nas vindouras.

Plano de Desenvolvimento Nacional e a sua operacionalização nos Planos Anuais em articulação com o Orçamento Geral do Estado na vertente programática

Fazer uma abordagem sobre a fiscalização dos Tribunais de Contas à Indústria Extrativa envolve, inicialmente, perceber a estratégia de longo prazo dos Governos para o sector. Em Angola, o Plano de Desenvolvimento Nacional 2018 a 2022 - PDN é o documento onde estão estabelecidas as orientações estratégicas do Governo de Angola, e os seus objetivos refletem os grandes

consensos nacionais sobre o presente e o futuro, assumidos na Estratégia de Longo Prazo Angola 2025. No Quadro Macro Económico, relativamente à produção de petróleo e gás, o executivo assumiu um abrandamento no declínio da produção em virtude das medidas adotadas.⁴

De acordo com o PDN 2018 a 2022, tem-se verificado uma tendência de declínio da produção do petróleo bruto, a que se juntam problemas operacionais que forçaram paralisações não programadas da produção. Na elaboração das projeções, assumiu-se um cenário de ligeira redução dos atuais níveis de produção, tendo em conta os seguintes aspetos:

- › Histórico de produção até novembro de 2017;
- › Declínio natural acentuado nos principais campos Produtores do *deep-water* e *ultradeep* na ordem de 8% a 15%;
- › Perda de eficiência dos campos, uma vez que, com o passar do tempo, as instalações de produção e processamento vão envelhecendo, causando paragens não programadas;
- › Derrapagem na execução de projetos de desenvolvimento de novos campos, com adiamento do *first oil*, bem como cancelamento de contratos de sondagens que se destinavam aos trabalhos de novos desenvolvimentos, devido a problemas financeiros;
- › Entrada em produção de novos campos;
- › Novos trabalhos aprovados e atualização dos modelos de simulação de reservatórios;
- › Paragens operacionais planificadas.

Quanto ao Sector Diamantífero, a extração de Diamantes, de Minerais Metálicos e de Outros Minerais, o desempenho no período é de 9,4% (taxa de crescimento real média) e resulta, nomeadamente, da entrada em exploração de novas minas de Diamantes (Luaxe) e de novas pedreiras para produção de rochas ornamentais, além da continuidade da produção de outras minas como a do Catoca, o Cuando e o Chitotolo (ouro, minério de ferro e ferro concentrado). Projetou-se um melhor desempenho em 2019, com um crescimento de 15,5%.

O PDN⁵ contempla 6 (seis) eixos de intervenção que incluem políticas estratégicas, mediante as quais são definidos os projetos e as atividades que

⁴ Preço médio da exportação do petróleo bruto para a rama de referência Brent é obtido tendo com base as projeções realizadas pelas principais instituições internacionais, nomeadamente: Banco de Investimento, Instituições financeiras multilaterais e agências de energia, as quais foram extrapoladas para as ramas angolanas.

⁵ PDN Revisto

veem a sua operacionalização através de programas de ação. O eixo 2 (dois) “Desenvolvimento Económico Sustentável, Diversificado e Inclusivo”, inclui a Política oito, “Sustentabilidade das Finanças Públicas” que contempla o programa “Melhoria da Gestão das Finanças Públicas”. Dos quatro objetivos do programa, o primeiro é o de **Reforçar a Capacidade de Arrecadação de Receitas e Melhorar a Previsibilidade da Tesouraria do Estado** que inclui a Meta 1.1: “**O gap entre as receitas previstas, recolhidas e registadas (comparação trimestral) reduz de 20% em 2017 para 10% em 2022**”. Ora, uma das prioridades apontadas foi a de *Elaborar relatórios semanais da receita e da despesa, por categoria, para análise e estudos da execução e principal causa dos desvios*.

Em Angola, o setor da Indústria extrativa é o que mais contribui para o Orçamento Geral do Estado ao nível das receitas, daí ser importante conhecer as estratégias dos governos quanto ao controlo das mesmas.

O eixo dois contempla também a Política dez: “Fomento da Produção, Substituição de Importações e Diversificação das Exportações”. A política em questão, inclui diversos programas relacionados com o sector da indústria extrativa, identificando os objetivos, as metas e as ações prioritárias que o governo de Angola deve adotar. Todavia, para este trabalho vamos citar os que se seguem:

Desenvolvimento e modernização das atividades geológico-mineiras

- O Ministério dos Recursos Minerais, Petróleo e Gás (MIREMPET) é a entidade responsável pelo Programa, cabendo a sua execução ao IGEO, ENDIAMA, SODIAM, FERRANGOL P&P e Direções Provinciais. O programa conta com 5 objetivos, desdobrados em 7 metas, com o mesmo número de indicadores; o PDN apresenta o indicativo das metas anuais, bem como a sua fonte de verificação.

No que toca aos Projetos de Investimento Público e Atividades de Apoio ao Desenvolvimento, o PDN prevê determinados projetos e Atividades, com a indicação das fontes de financiamento, envolvendo a construção de infraestruturas, estudos de levantamentos geológicos, implementação de sistemas, investigação, entre outros projetos.

Objetivo 1: Apoiar os produtores a aumentar a produção de pedras e metais preciosos e estender a cadeia de valor a jusante	Meta 1.1: A produção anual de diamantes passa de 9,004 milhões de quilates em 2017 para 10,05 milhões de quilates em 2022 Meta 1.2: A produção anual de ouro atinge 13 mil onças finas até 2022
Objetivo 2: Apoiar os produtores a aumentar a produção de rochas ornamentais	Meta 2.1: Até 2022, a produção anual de rochas ornamentais aumenta em cerca de 61,63 mil m ³

Objetivo 3: Apoiar os produtores a aumentar a produção de calcário	Meta 3.1: A produção de calcário atinge 35,5 mil m ³
Objetivo 4: Apoiar os produtores a aumentar a produção de recursos minerais para a construção civil	Meta 4.1: Até 2022, a produção anual de areia siliciosa aumenta em 1,9 mil m ³ passando para 12,1 mil m ³ em 2017, para 14,0 mil m ³ em 2022 Meta 4.2: Até 2022, a produção de argila aumenta em 23,0 mil m ³ , passando para 144,1 mil m ³ em 2017, 167,06 mil m ³ em 2022
Objetivo 5: Fomentar a produção de metais ferrosos	Meta 5.1: Até 2022, a produção anual de minério de ferro alcança 800 mil de toneladas

Desenvolvimento e Consolidação da Fileira do Petróleo e Gás - O programa é coordenado pelo MIREMPET, envolvendo a participação da Agência Nacional de Petróleo e Gás, do Instituto Regulador de Derivados de Petróleos, da Sonangol e de companhias privadas, contando com três objetivos desdobrados em seis metas, com o mesmo número de indicadores. É possível verificar o indicativo das metas anuais, bem como a sua fonte de verificação, em particular nos Relatórios do MIREMPET.

No âmbito dos Projetos de Investimento Público e Atividades de Apoio ao Desenvolvimento, destaca-se a realização de atividades relacionadas com o Desenvolvimento do Regulamento Técnico de Medição e o Mapeamento da Armazenagem e de Postos de Abastecimento Existentes.

Objetivo 1: Impulsionar e intensificar a substituição de reservas, visando atenuar o declínio acentuado da produção de hidrocarbonetos	Meta 1.1: Até 2022, a produção média diária de petróleo bruto atinge os 1,237 milhões de BOPD Meta 1.2: Até 2022, a produção diária de gás natural liquefeito atinge os 22 mil BOE/dia registados em 2017
Objetivo 2: Garantir a autossuficiência de produtos refinados, através da construção de novas refinarias e ampliação da refinaria existente	Meta 2.1: Até 2022, a refinaria de Luanda aumenta os níveis anuais de produção em 394 mil Toneladas métricas em relação a 2017 Meta 2.2: Até 2022, será iniciada a construção de, pelo menos, uma nova refinaria

Objetivo 3:

Melhorar a rede de distribuição de combustíveis e lubrificantes em todo o território, através do aumento da capacidade de armazenagem

Meta 3.1: Até 2022, a capacidade de armazenagem de combustíveis e lubrificantes em terra aumenta 247,03 mil, passando para 358,51 mil m³ em 2017 para 605,54 mil m³ em 2022

Meta 3.2: De 2018 a 2022, 981 postos de abastecimento estão em estado operacional

O PDN Anual é a base programática para o OGE, identifica atividades e projetos, a localização das atividades ou projetos, a meta trimestral, anual, o custo total e a incidência orçamental para o respetivo ano. O documento visa a materialização das metas estabelecidas para cada ano, tendo em conta o PDN 2018-2022.

Entende-se aqui que as estratégias e objetivos do governo angolano são materializados mediante o PDN, que vê o desdobramento dos seus programas no PDN Anual que, por sua vez, é expresso financeiramente no OGE.

A estratégia de afetação de recursos do PDN 2018-2022, tem em conta a Classificação Funcional-Programática (CFP), sendo constituída pela Despesa de Investimento Público (DIP)⁶ e Despesa de Apoio ao Desenvolvimento (DAD).

O OGE dos anos de 2020, 2021 e 2022, na função programática, contempla os programas “Desenvolvimento e consolidação da fileira do petróleo e gás e desenvolvimento” e “Modernização das atividades geológico-mineiras”, com uma dotação orçamental no montante de **KZ 1 066 893 905,00** e **KZ 22 262 541 709,00** para os três anos. Os programas desdobram-se em objetivos, conforme discriminados no PDN, estando a coordenação dos mesmos a cargo do MIREMPET.

Programas	2020	2021	2022	Total
Desenvolvimento e consolidação da fileira do petróleo e gás natural	KZ 19 894 012,00	KZ 265 448 929,00	KZ 535 996 047,00	KZ 1 066 893 905,00
Modernização das atividades geológico-mineiras	KZ 5 947 014 629,00	KZ 7 213 122 227,00	KZ 9 102 404 853,00	KZ 22 262 541 709,00

⁶ PDN 2018-2022

é fundamental que saibamos o essencial das regras, das ações e das Instituições que nos propusemos fiscalizar

O TCA, como Instituição Superior de Controlo, dentro da sua ação fiscalizadora, nos termos da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, tem o papel de controlar toda a atividade financeira do Estado, devendo, para tal, compreender toda a estratégia do governo que antecede o OGE, que é o documento de base para a execução financeira pública. Fiscalizar a Indústria extrativa, com foco no sector petrolífero e diamantífero que aqui trazemos para matéria de estudo, implica necessariamente olhar para estes documentos.

Quadro Jurídico

Para o tema que nos propusemos, e enquanto ISC (com competências para efetuar o controlo externo especializado, técnico e jurisdicional com consequências legais, sobretudo de responsabilização financeira), é fundamental que saibamos o essencial das regras, das ações e das Instituições que nos propusemos fiscalizar, além de as estudar e dominar, para melhor conhecimento e desempenho das nossas funções. O conhecimento do sistema normativo do sector em análise, ajudar-nos-á a melhor planificar e executar as nossas ações. Sendo o TCA um ente, cujas ações têm efeitos persuasores e dissuasores, reputa-se de capital importância, conhecer bem o campo de intervenção, as questões elementares do negócio, para melhor persuadir e demover quem queira, de uma ou de outra forma, perpetrar atos com consequências consideráveis para a economia e o desenvolvimento do país.

Relativamente à Indústria Extrativa, há um volume considerável de legislação a ter em conta nas ações de fiscalização, das quais destacamos as abaixo descritas:

Código Mineiro aprovado pela Lei n.º 31/11, de 23 de Setembro - Regula toda a atividade geológico-mineira, designadamente investigação geológica, descoberta, caracterização, avaliação, exploração, comercialização, uso e aproveitamento dos recursos minerais existentes no solo, no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental, na zona económica exclusiva e nas demais áreas do domínio territorial e marítimo sob jurisdição da República de Angola, bem como o acesso e exercício dos direitos e deveres com eles relacionados (art.º Artigo 1.º).

Do ponto de vista da sua organização, houve uma ação que consideramos relevante, quando em 2013 foi aprovado o Código Mineiro, cujo objetivo foi reunir toda a legislação sobre o Sector, outrora dispersa, num único diploma, criando assim um sistema normativo mais abrangente sobre o Setor Mineiro em geral. Dentro do diploma, podemos destacar as seguintes situações ali reguladas:

- › Direitos Mineiros;
- › Princípios e Objetivos do Sector Mineiro;
- › Classificação dos Minerais Estratégicos;
- › Investigação, Cadastro e Registo Geológico Mineiro;
- › Responsabilidade dos Titulares dos Direitos Mineiros (Financeiros e Ambientais);
- › Exercício dos Direitos Mineiros – Requisitos de Acesso;
- › Regime Geral de Investimento no Setor Mineiro;
- › Regime de Investimento nos Minerais Estratégicos;
- › Regime de Investimento nos Minerio Artesanal;
- › Comercialização de Minerais;
- › Transgressões Penais - Crimes Mineiros;
- › Regime Tributário e Aduaneiro;
- › Produção Artesanal de Diamantes;
- › Lapidação de Diamantes e o seu Regime Legal de Exportação.

A **Lei das Atividades Petrolíferas** é o diploma, cujo objeto é o de estabelecer “as regras de acesso e de exercício das operações petrolíferas, nas áreas disponíveis da superfície e submersa do território nacional, das águas interiores, do mar territorial, da zona económica exclusiva e da Plataforma Continental”, ou seja, o *up stream*. Esta lei consagra, tal como a Constituição, o princípio fundamental da propriedade estatal dos recursos petrolíferos. Da política económica e social do Sector vertida no diploma sublinhamos o seguinte:

- › Princípios de organização e de exercício das operações petrolíferas;
- › As Operações petrolíferas e suas fases;
- › Regras das definições das áreas de concessão;
- › Princípio de obrigatoriedade de associação;

- › Regime de aproveitamento e recuperação de jazigos;
- › Fomento do empresariado nacional e promoção do desenvolvimento;
- › Proteção ambiental;
- › Requisitos de atribuição de Licenças de prospeção;
- › Regime de concessões petrolíferas extinção e reversão;
- › Regime das operações petrolíferas prospeção, pesquisa e avaliação, desenvolvimento e produção do petróleo.

Lei da Tributação das Atividades Petrolíferas - Tal como a sua denominação indica, tem por objeto estabelecer o regime tributário aplicável às entidades nacionais e estrangeiras que exerçam operações petrolíferas em território nacional ou em território internacional sobre os quais direitos ou acordos reconheçam jurisdição tributária à República de Angola.

Nele encontramos os encargos tributários, isto é, os impostos petrolíferos, nomeadamente: Imposto sobre a Produção do Petróleo, sobre o Rendimento do Petróleo, sobre a Transação do Petróleo, a Taxa de Superfície e a Contribuição para a Formação de Quadros Angolanos.

O Decreto Presidencial n.º 143/20, de 26 de maio, aprova o “**Modelo de Governação para o Setor Mineiro**”. Com este Modelo, o Executivo tem em vista a gestão sustentada dos recursos minerais, reduzir a presença direta do Estado na atividade económica mineira, a otimização do papel dos agentes económicos e direcionar as empresas públicas para a execução do seu objeto social, concentrando no MIREMPET as funções de orientação estratégica.

O Decreto Presidencial n.º 86/12, de 02 de abril, é o diploma que **Estabelece as Regras e Procedimentos dos Concursos para a Aquisição da Qualidade de Associada da Concessionária Nacional e para a Contratação de Bens e Serviços no Setor dos Petróleos**.

Trata-se de um diploma que se aplica à Concessionária Nacional e a todas as entidades nacionais ou estrangeiras, de comprovada capacidade técnica e financeira, que pretendem associar-se à Concessionária Nacional para execução de Operações Petrolíferas, bem como a entidades que contratam serviços e adquirem bens para a execução das operações petrolíferas. Este diploma define os requisitos de Associado da CN “operadores e não operadores”, nas concessões petrolíferas, bem como as regras do Concurso Público.

Lei n.º 1/11, de 14 de janeiro – **Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento**, consagra os procedimentos administrativos de elaboração, execução, monitorização, avaliação e revisão dos instrumentos do Sistema Nacional de Planeamento, para assegurar maior eficácia e efetividade ao planeamento.

Além das leis supracitadas, apresentamos abaixo, um conjunto de normativos legais relevantes nas ações de fiscalização da indústria extrativa:

Quadro 1 - Outros Diplomas Legais

Lei n.º 26/12, de 22 de agosto - Define as Regras e Procedimentos de Acesso e de Exercício das Atividades de Transporte e Armazenamento de Petróleo Bruto e Gás Natural
Lei n.º 28/11, de 1 de setembro - Estabelece as bases gerais de organização e funcionamento do sistema do sector dos Derivados do Petróleo, bem como as disposições gerais aplicáveis ao exercício das atividades de Refinação de Petróleo Bruto, Armazenamento, Transporte, Distribuição e Comercialização de Produtos Petrolíferos
Lei n.º 5.98 - Lei de Bases do Ambiente
Lei n.º 8/20, de 16 de abril - Lei das Áreas de Conservação Ambiental
Lei n.º 10/21, de 22 de abril - Lei do Investimento Privado
Decreto - Lei n.º 17/09, de 26 de junho - Recrutamento Obrigatório, Integração, Formação, Desenvolvimento do Pessoal Angolano na Indústria Petrolífera
Decreto Legislativo Presidencial n.º 6/18, de 15 de maio - Define os Incentivos e o Procedimento para a Adequação dos Termos Contratuais e Fiscais Aplicáveis às Zonas Marginais Qualificadas
Decreto Legislativo Presidencial n.º 7/18, de 18 de maio - Estabelece o Regime Jurídico e Fiscal Aplicável as Atividades de Prospeção, Pesquisa, Avaliação, Desenvolvimento, Produção e Venda de Gás Natural em Angola
Decreto Presidencial n.º 208/19, de 1 de julho - Regime Jurídico a que se sujeitam as Atividades de Refinação de Petróleo Bruto, Importação, Receção, Aprovisionamento, Armazenamento, Transporte, Distribuição, Comercialização e Exportação de Produtos Petrolíferos, assim como os Procedimentos e Regras Aplicáveis às Obrigações de Serviços Públicos
Decreto Presidencial n.º 271/20, de 20 de outubro - Regime Jurídico do Conteúdo Local do Sector Petrolífero
Decreto Presidencial n.º 35/19, de 31 de janeiro - aprova o Regulamento Técnico de Comercialização de Diamantes Brutos
Decreto Presidencial n.º 52/19, de 18 de fevereiro - aprova a Estratégia Geral de Atribuição de Concessões Petrolíferas para o Período 2019 - 2025
Decreto Presidencial n.º 86/18, de 2 de abril - Regras e Procedimentos do Concurso Público para Aquisição da Qualidade de Associada da Concessionária Nacional e para a Contratação de Bens e Serviços no Setor dos Petróleos
Decreto Presidencial n.º 117.20 - Regulamento Geral de Avaliação de Impacto Ambiental
Decreto Presidencial n.º 175/18, de 22 de julho - aprova a Política de Comercialização de Diamantes
Decreto Presidencial n.º 91.18 - Regras e Procedimentos das Atividades de Abandono de Poços
Decreto Presidencial no 85/19, de 21 de março - aprova o Regulamento da Exploração Semi-industrial de Diamantes
Decreto n.º 1.09 - Regulamento sobre as Operações Petrolíferas
Decreto n.º 39.00 - Regula a proteção do ambiente no decurso das atividades petrolíferas
Aviso n.º 13/2020 - BNA Banco Nacional de Angola - aprova o Regime Cambial Aplicável ao Sector Diamantífero

Modalidades de Controlo do Tribunal de Contas

Nos termos da LOPTC o TCA é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeita à sua jurisdição, em todo território nacional e no estrangeiro, no âmbito da ordem jurídica angolana. Estão sujeitos à jurisdição do TCA os organismos identificados na referida lei⁷, competindo ao mesmo a fiscalização da atividade financeira do Estado⁸.

Para o alcance da sua missão, o TCA socorre-se de 3 (três) modalidades de fiscalização, nomeadamente: prévia, concomitante e sucessiva.⁹

A fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos e os contratos a ela sujeitos estão conforme as leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental. A fiscalização sucessiva é exercida depois da realização do ato ou contrato. A fiscalização concomitante, figura recente no TCA, introduzida pela Lei que altera a Lei Orgânica e do Processo do TC, é exercida em simultâneo à prática do ato, contrato, programas, projetos ou ao longo da atividade de gerência, realizada através de auditorias e inquéritos. Aos contratos isentos de fiscalização preventiva deve incidir a fiscalização concomitante; A fiscalização sucessiva (FS) ocorre após a realização da despesa, cuja finalidade é o julgamento das contas com o fim de apreciar a legalidade e a regularidade das receitas e da realização das despesas e, quanto aos contratos, verificar se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração; a FS verifica, de igual modo, se as despesas realizadas, tendo como base atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, foram realizados com base no visto prévio do Tribunal. Em sede de fiscalização sucessiva, o TC aprecia também a gestão económica, financeira e patrimonial das entidades sujeitas à sua jurisdição. A fiscalização sucessiva é concretizada através do parecer sobre a CGE, verificação de contas e auditorias.

O TCA rege-se também por normas internacionais de auditorias públicas ISSAIS, bem como pelas normas dispostas no manual de auditoria de regularidade do TCA¹⁰. Nos termos da LOPTC, o tribunal pode realizar qualquer tipo de auditoria, por sua iniciativa ou por iniciativa da AN. De acordo com a ISSAI 100 “Normas Internacionais de Auditoria”, os tipos de auditoria do sector público são: financeira, de conformidade, de desempenho ou de resultados. As Instituições Superiores de Controlo, no geral, também podem realizar auditorias combinadas incorporando os três tipos de auditorias, bem como auditorias sobre qualquer tema de relevância.

⁷ Artigo 1.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho

⁸ Artigo 6.º da Lei n.º 13/10 de 9 de julho

⁹ Lei n.º 19/19, de 14 de agosto - Altera a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas

¹⁰ Resolução do Plenário do Tribunal de Contas n.º 8/21, de 25 de junho

o TCA deve efetuar o acompanhamento desta exploração nos variados aspetos de controle no processo de comercialização dos diamantes pela SODIAM, E.P, garantir o pagamento dos impostos devidos ao Estado e o cumprimento das regras de certificação do processo de *Kimberley*.

Aplicação das Ações de Fiscalização e Controlo do TCA nas diferentes fases das operações na indústria

Falando das ações de fiscalização e controlo do TCA na indústria extrativa em Angola, devemos começar por fazer uma pequena abordagem sobre as definições básicas das operações nestes ramos. Assim, pensamos ser necessário definir os conceitos que passamos a citar:

- › **Concessão** - no *ramo diamantífero e petrolífero* entende-se como o ato que certifica que o seu titular está autorizado a proceder às operações de reconhecimento, prospeção, pesquisa e avaliação neles especificados, sendo que esta é efetuada através de licenças emitidas com base em contratos;
- › **Prospeção** - no *ramo diamantífero* entende-se como processo destinado à procura sistemática de um jazigo mineral através da delimitação de áreas promissoras, isto é, de forte potencial de mineralização, ao passo que no *sector petrolífero*, vamos definir como o conjunto de operações a executar na terra ou no mar, mediante utilização de métodos geológicos, geoquímicos ou geofísicos, com vista à localização de reservatórios de petróleo;

› **Exploração e Produção** - no *ramo diamantífero*, exploração entende-se como a atividade posterior ao reconhecimento, prospeção, pesquisa e avaliação, abrangendo a preparação e a extração, o carregamento e transporte dentro da mina do minério bruto, bem como o seu tratamento e beneficiação, sendo que no *ramo petrolífero*, a Produção entende-se como o conjunto de atividades que visam a extração de petróleo, nomeadamente o funcionamento, assistência, manutenção e reparação de poços completados, bem como de equipamento, condutas, sistemas, instalações e estaleiros concluídos durante o desenvolvimento, incluindo todas as atividades relacionadas com a planificação, programação, controlo, medição, ensaios e escoamento, recolha, tratamento e expedição de petróleo a partir dos reservatórios subterrâneos de petróleo, para os locais designados de exportação ou de levantamento e ainda as operações de abandono das instalações e dos jazigos petrolíferos e atividades conexas;

› **Comercialização** - entende-se como o conjunto de operações de avaliação, negociação e venda de minerais, rochas ou minérios concentrados no *ramo diamantífero* e os derivados de petróleo e gás no *ramo petrolífero*;

› **Desativação** - no *ramo petrolífero* pode-se considerar como abandono do poço, que poderá ser o tamponamento temporário ou definitivo, devido a problemas mecânicos, geológicos ou em função do programa de trabalho, ao passo que no *ramo diamantífero* podemos defini-lo como o encerramento da mina na qual é finalizada a atividade mineira numa área concedida ao abrigo dos direitos mineiros.

As fases supracitadas da indústria extrativa carecem certamente de um olhar atento do TCA. Importa realçar que a fiscalização visa garantir o uso eficaz e eficiente dos recursos estatais, uma vez que são não renováveis e geograficamente distribuídos de forma desigual. As ações de fiscalização do TCA, como ISC, deverão incidir sobre a análise das prestações de contas, avaliação dos programas do governo e a realização de auditorias financeiras, de desempenho ou de resultados e de conformidade.

Fase de Exploração e Produção

Importa definir conceitos destas duas fases, sendo que no sector diamantífero, a fase de exploração traduz-se no conjunto de operações e atividades a ser realizadas, tendo por fim a preparação, extração, carregamento, transporte, tratamento de minério e a recuperação ou obtenção de diamantes, ao passo que a produção

no ramo petrolífero, traduz-se no conjunto de atividades que visam a extração de petróleo, nomeadamente o funcionamento, assistência, manutenção e reparação de poços completados, bem como do equipamento, condutas, sistemas, instalações e estaleiros concluídos durante o desenvolvimento, incluindo todas as atividades relacionadas com a planificação, programa, controlo, medição, ensaios e escoamento, recolha, tratamento e armazenagem e expedição de petróleo, para os locais designados de exportação ou levantamento e ainda as operações de abandono das instalações e dos jazigos petrolíferos.

O setor diamantífero é caracterizado pela emissão do Título/Licença de Exploração, que é o documento emitido com base na celebração de um contrato de exploração, certificando que o seu titular está autorizado a realizar as operações mineiras, passando ainda pelos trabalhos de restauração e/ou recuperação dos terrenos, como estabelecido no estudo de impacto ambiental da área concessionada.

Devemos realçar que nesta fase, a entidade a que foi concedido o direito de exploração mineira, através do Título de Exploração, assina um contrato atestando que poderá explorar a área demarcada para a execução das operações geológico-mineiras por um período de até 35 anos, incluindo o período de prospeção (até 7 anos), de forma exclusiva (não podendo ser concedidos direitos idênticos sobre a mesma área), fim dos quais a mina reverte a favor do Estado. Neste período, o TCA de Contas deve, em sede de fiscalização concomitante, efetuar o acompanhamento desta exploração nos variados aspetos de controlo no processo de comercialização dos diamantes pela SODIAM, E.P, garantir o pagamento dos impostos devidos ao Estado e o cumprimento das regras de certificação do processo de *Kimberley*.

Em sede de fiscalização sucessiva, o TC poderá, numa auditoria financeira e de conformidade, avaliar a distribuição dos dividendos de acordo com as respetivas participações societárias, a arrecadação das receitas a favor do Estado angolano desde o imposto de rendimento, imposto sobre o valor dos recursos minerais (royalty), taxa de superfície e taxa artesanal, quando aplicável¹¹, além de outros aspetos contratualizados. A verificação dos padrões e práticas internacionalmente aceites em matéria de proteção do ambiente, bem como o alcance das metas definidas relativas aos programas ambientais, poderão ser verificados numa auditoria de conformidade e desempenho ou de resultados, verificando, inclusive, se houve a constituição da reserva legal do capital a investir destinada ao encerramento da mina e à reposição ambiental no final da exploração.

No Setor *Petrolífero*, a fase da produção é caracterizada pela atribuição da concessão petrolífera nos termos da Lei das Atividades Petrolíferas. Esta concessão,

¹¹ Art.º 238, 239.º e seguintes do Código Mineiro

em regra, abrange o período da pesquisa e avaliação e o período de produção, podendo abranger apenas ao período da produção quando já há um estudo sobre a área do poço de petróleo. Nesta fase, o período da concessão é definido no decreto de concessão podendo ser prorrogado a pedido da Concessionária, sendo que a produção e exploração petrolífera respeita o contrato celebrado no final da fase da concessão.

Na fase de exploração, o Grupo Empreiteiro (GE) assume todos os custos e as despesas das operações petrolíferas (pesquisa e desenvolvimento) na proporção da participação de cada ente. Uma vez aferida a viabilidade da concessão petrolífera, é elaborado o Plano de Desenvolvimento cuja implementação resulta na produção e comercialização do petróleo. O Grupo Empreiteiro explora a área concedida por sua conta e risco recebendo, como compensação, parte dos hidrocarbonetos produzidos. Dependendo da tipologia contratual, de acordo com o estabelecido na lei das atividades petrolíferas, poderá tratar-se de Sociedade Comercial, Contrato de Consórcio, Contrato de Partilha de Produção e Contratos de Serviço com Risco, o que também fará variar a forma de recuperação dos custos. Para este trabalho, referimo-nos ao CPP, o mais utilizado em Angola, que consiste num contrato celebrado entre a companhia petrolífera nacional, CN e uma ou várias companhias petrolíferas, GE escolhido por um concurso público ou ajuste direto, concedendo-se às últimas o direito de explorar e produzir petróleo numa determinada área do território angolano partilhando entre si os encargos.¹²

Fase de Desativação

No Setor *Diamantífero*, esta fase é caracterizada pelo momento em que a entidade/sociedade que detém o título de exploração, e que realizou as operações mineiras de exploração, encerra a mina diamantífera.

Devemos salientar que existem diferentes formas para materializar o encerramento da mina diamantífera, desde a suspensão à extinção das atividades mineiras, culminando com o encerramento da mina após o período definido no título de exploração. O encerramento da mina reúne um conjunto de requisitos, na medida em que, após a exploração mineira, urge a necessidade de a entidade/sociedade que efetuou os trabalhos, criar condições para a reposição dos solos/terrenos e dos rios, de forma a assegurar que estes retomem a mesma situação inicial, seguindo as normas e técnicas regulamentares de racionalidade mineira. Ainda assim, caso não seja possível a reintegração plena dos solos, devem ser

¹² Edmundo Miguel (2017), pg. 81, *A Tipologia dos Contratos Petrolíferos em Angola e a sua Natureza Jurídica*.

criadas condições para que estes possam, ao menos, ser usados para fins alternativos em respeito a preservação do meio ambiente e, sobretudo, a garantir a sustentabilidade económica e ambiental.

Logo, é neste sentido que, durante a desativação mineira, o TCA deve realizar uma auditoria de conformidade ambiental, no sentido de verificar o cumprimento das normas ligadas à proteção ambiental, certificando desde o uso da reserva legal de 5% do capital investido que a sociedade detentora dos direitos mineiros acautelou, destinada ao encerramento da mina, até a reposição ambiental, mormente ao efetivo estado dos solos, dos recursos hídricos, da fauna e da flora das zonas exploradas, entre outros aspetos observados no Código Mineiro e na Lei de Bases do Ambiente.

No *Setor Petrolífero*, tal como no sector diamantífero, esta fase é caracterizada pelo momento em que o Consórcio/Grupo Empreiteiro/Operador que detém a licença de prospeção, e que realizou as operações petrolíferas de produção, dá por iniciado o processo de encerramento dos poços de petróleo *on-shore* ou *off-shore*, suspendendo todas as operações no bloco/campo petrolífero, desmantelando todas as instalações, removendo-as definitivamente, dando-lhes o destino adequado e a recuperação ambiental das áreas em que se encontravam antes da exploração, uma vez que estes blocos voltarão à esfera do Estado.

É necessário enfatizar que, para a efetivação da fase da desativação na indústria petrolífera, o Consórcio/Grupo Empreiteiro que detém a licença de prospeção deve elaborar um plano onde esteja previsto um dos principais instrumentos de gestão ambiental, que visa garantir que a área onde foi efetuada a produção petrolífera, retome a situação inicial.

O TCA deve definir a sua forma de atuação, através de uma auditoria combinada em sede de fiscalização concomitante, no sentido de se verificar se a fase de desativação cumpre escrupulosamente com os pressupostos definidos nas Normas e Procedimentos de Abandono de Poços¹³. Este acompanhamento deve passar pela certificação do cumprimento do plano de impacto ambiental, pelas razões já citadas, juntamente com o acompanhamento da Conta de Garantia ou Fundo de Abandono, que tem o objetivo de assegurar que os fundos de abandono reservados permaneçam disponíveis a todo o tempo e sejam alocados exclusivamente ao financiamento das operações de abandono.

Relativamente às ações de fiscalização do Tribunal de Contas, junto da indústria extrativa, podem-se efetuar auditorias ligadas especificamente ao cumprimento das metas que concorrem para os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) conforme a Agenda 2030.

¹³ Decreto Presidencial n.º 91/18, de 10 de abril

Auditorias aos Programas do Governo

O Executivo cria diversos programas com o objetivo de desenvolver a indústria extrativa, sendo que estes programas são coordenados pelo MIREMPET e outras entidades afins. O TCA, em sede de FS, pode realizar uma auditoria de desempenho junto do MIREMPET, com vista a avaliar a utilização dos fundos e o cumprimento das metas estabelecidas, tanto no PDN como no OGE, ou seja, se as políticas e estratégias governamentais implementadas estão a ser utilizadas de maneira económica, eficiente e eficaz.

Fiscal

“Se o nosso sistema fiscal visa satisfazer as necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas, assegurar a realização da política económica e social do Estado e proceder a uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza nacional”¹⁴, então os outros entes devem contribuir para que as receitas do Estado impulsionem a economia e, assim, com mais receitas, programas e projetos que visem o crescimento/desenvolvimento, ajudem o Estado a melhor arrecadar e distribuir. É neste contexto que o TCA, enquanto organismo público independente e externo, deve exercer o controlo financeiro externo do Estado.

O *regime fiscal aplicável às companhias petrolíferas* difere, não só consoante o estabelecido em cada um dos diplomas de concessão dos vários Blocos, mas, sobretudo, de acordo com a modalidade contratual que regula a sua atividade. Nos termos da Lei n.º 13/04, de 24 de dezembro, os encargos tributários que integram o regime fiscal aplicável à indústria petrolífera são os seguintes:

Imposto sobre o Rendimento do Petróleo (IRP) - Incide sobre o lucro tributável apurado no final do exercício por cada companhia associada da CN, em resultado da prossecução das operações petrolíferas previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do art.º 18.º, nomeadamente, pesquisa, desenvolvimento, armazenagem, venda exportação, etc.

A determinação da matéria coletável:

- I. Nos contratos de sociedade, de associação em participação e CSR, a matéria tributável resulta da diferença entre todos os proveitos ou ganhos realizados e todos os custos ou perdas imputáveis ao exercício, calculada de forma autónoma por cada área de concessão onde as associadas da CN tenham interesses, al. a) do n.º do art.º 19.º;

¹⁴ Constituição da República de Angola

- II. Relativamente aos CPP, a matéria tributável reporta-se à quota-parte do “Petróleo-lucro” apurado por cada associada da CN numa base individual, por área de desenvolvimento em resultado da dedução, da totalidade do petróleo bruto levantado (produzido e arrecadado) e não utilizado nas operações petrolíferas durante o exercício, do “Petróleo-Custo” apurado para efeitos de recuperação de custos e da parte do “Petróleo-lucro” recebida pela CN, al. b) do n.º 1 do art.º 19.º.

A **Taxa** é fixada nas seguintes percentagens: nos contratos de sociedade comercial, associação em participação e CSR é de 65,75%, al. a) do art.º 41.º e nos CPP é 50%, al. b) do art.º 41.º.

Realçamos que, neste imposto, a liquidação pode ser feita tanto em dinheiro, como em espécie, dependendo sempre da opção do Estado (art.º 15.º). Nos casos em que o Estado opte pelo recebimento em espécie, a obrigação da entrega da receita respetiva nos Cofres do Tesouro Nacional, cabe à CN que fica encarregue de receber, dar quitação e administrar aquelas substâncias dadas em pagamento pelo contribuinte (n.º 1 do art.º 17.º).

Relativamente a esta questão, o n.º 4 do mesmo artigo determina que a CN, além de estar sujeita às inspeções previstas nos regulamentos do MINFIN relacionados com o IPP, **fica obrigada à prestação anual de contas**, pelo recebimento (previsto no n.º 1 deste artigo) perante o TCA.

Imposto sobre a Produção do Petróleo (IPP) - O encargo com este Imposto (sobre a Produção do Petróleo) é considerado dedutível para efeitos de apuramento de IRP. Incide sobre a quantidade produzida de petróleo bruto, gás natural e outras substâncias, medida à boca do poço, deduzida das quantidades consumidas *in natura*, nas operações petrolíferas, após parecer favorável da CN, n.º 1 e 2 do art.º 12.º. Este regime não se aplica ao petróleo e às outras substâncias produzidas ao abrigo dos CPP, n.º 4 do art.º 12.º. A Taxa do Imposto, em regra situa-se nos 20%, (n.º 1 do art.º 14.º), podendo, no entanto, ser reduzida para 10% nos seguintes casos: exploração em jazigos marginais¹⁵.

Taxa de Superfície - É uma taxa de natureza tributária, calculada em função da área sobre a qual podem ser executadas as atividades de desenvolvimento e produção. Incide sobre a área geográfica objeto de concessão ou sobre as áreas de desenvolvimento que se encontrem previstas no contrato celebrado, art.º 50.º. A taxa corresponde ao valor em Kwanzas equivalente a USD 300 (trezentos) por Km², art.º 52.º.

¹⁵ Decreto Legislativo Presidencial n.º 6/18, de 18 de maio

Imposto de Transação do Petróleo (ITP) - É um encargo considerado dedutível para efeitos de apuramento de IRP. Este imposto incide sobre o rendimento tributável, calculado de forma equivalente à estabelecida para efeitos de IRP, sendo-lhe adicionalmente aplicável a dedução dos seguintes benefícios fiscais, fixados nos respetivos diplomas de concessão:

- I. Prémio de produção – sobre os volumes de petróleo bruto e gás líquido;
- II. Prémio de investimento – corresponde a uma dada percentagem das importâncias investidas a partir do início da produção e que foram objeto de capitalização em cada ano fiscal (art.º 44.º). Há que ter em atenção que petróleo produzido ao abrigo dos CPP não está sujeito ao ITP (parágrafo único do art.º 44.º). A taxa do Imposto do ITP é fixada nos 70%, nos termos do art.º 48.º.

Contribuição para a Formação de Quadros Angolanos - Nos termos do art.º 57.º da Lei das Atividades Petrolíferas, as Sociedades Associadas a CN estão sujeitas ao pagamento ao Estado de uma contribuição para a formação dos quadros angolanos. O montante das contribuições acima descritas, vêm previstas no Decreto-Lei n.º 17/09, de 26 de junho, exarado pelo Conselho de Ministros.

O Regime fiscal aplicável à Indústria Mineira constante do Código Mineiro, aplica-se a todas as entidades nacionais ou estrangeiras que exerçam atividades de exploração mineira em território nacional, bem como em outras áreas territoriais e internacionais sobre as quais o direito ou os acordos internacionais reconheçam poder de jurisdição tributária a Angola, e compreende os encargos tributários previstos no Código: **Imposto de Rendimento (Imposto Industrial), Imposto sobre o Valor dos Recursos Minerais, Taxa de Superfície e a Taxa Artesanal** (n.º 1 do art.º 239.º).

Imposto de Rendimento - É o Imposto Industrial, também regulado na legislação comum (art.º 244.º). Incide sobre os lucros imputáveis ao exercício das entidades nacionais ou estrangeiras que tenham adquirido os direitos mineiros, n.º 1 do art.º 246.º. A taxa do imposto é de 25%, sendo que 5% deste valor deve reverter a favor da autarquia da jurisdição onde se encontre a mina, no entanto, no caso de a área geológico-mineira abranger mais do que uma autarquia, aquela percentagem é repartida proporcionalmente entre estas (art.º 245.º). Estão isentas do pagamento deste imposto, *as entidades que estejam sujeitas ao pagamento da taxa sobre o exercício da atividade mineira*, art.º 247.º (*Royalty*). Para determinação da matéria coletável/rendimento líquido tributável, deve-se ter em atenção os custos, perdas, reintegrações e amortizações previstos no art.º 248.º.

Nos termos do Código Mineiro, podem ser concedidos Incentivos Fiscais mediante requerimento ao MINFIN e ouvido o parecer do Ministro de Tutela, mediante realização dos seguintes atos relevantes: recurso ao mercado local de bens e serviços complementares, desenvolvimento da atividade em zonas remotas, contribuição para a formação e treino de recursos humanos locais, realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento em cooperação com instituições académicas e científicas angolanas, tratamento e beneficiação local dos minerais, relevante contribuição para o aumento das exportações, (art.º 253.º). Em função do risco associado, presume-se que estes incentivos, por se considerarem receitas que o Estado deixará de arrecadar, podem ser objeto de fiscalização especial, por parte do TCA.

Imposto sobre o Valor dos Recursos Minerais (Royalty) - Incide sobre o valor dos minerais extraídos à boca da mina ou, quando haja lugar a tratamento, sobre o valor dos concentrados (n.º 1 do art.º 254.º). No entanto, tratando-se de mineração artesanal, o imposto incide sobre o valor dos lotes adquiridos pelo órgão público de comercialização, no caso de diamantes ou, no caso de outros minerais, sobre o valor dos minerais adquiridos pelo órgão público de comercialização e outros compradores autorizados (n.º 2 e 3 do art.º 245.º). Estão isentos os minerais extraídos pelas entidades que exerçam apenas atividades de prospeção e pesquisa, cujo valor comercial seja irrelevante, sendo que cabe ao Ministro da tutela definir a relevância e irrelevância do valor comercial (n.º 1 do art.º 256.º). Devemos ter em atenção que o pagamento deste imposto pode ser feito em dinheiro ou em espécie (n.º 2 do art.º 258.º). A *taxa do royalty* a aplicar sobre o valor dos recursos minerais estratégicos é de 5% (minerais estratégicos, a) do n.º 1 do art.º 257.º).

Taxa de Superfície - São sujeitos passivos desta taxa, que é paga anualmente, os titulares de direitos de prospeção mineira e incide sobre a área definida no título de concessão. Assim, no que aos diamantes diz respeito, os titulares de direitos mineiros estão obrigados, durante a vigência do título de reconhecimento, prospeção, pesquisa e avaliação, no período inicial de cinco anos, ao pagamento da taxa de superfície, por cada quilómetro quadrado da área correspondente a cada título, nos seguintes valores: o equivalente em Kwanzas a sete dólares dos Estados Unidos da América, no primeiro ano; doze dólares, no segundo ano; vinte dólares, no terceiro ano; trinta dólares, no quarto ano e quarenta dólares, no quinto ano (al. a do n.º 1 do art.º 251.º). Porém, os valores das taxas de superfície, elevam para 30 USD anuais, caso o período inicial do título acima descrito, seja prorrogado por mais 5 anos (n.º 2 do art.º 51.º).

Taxa Artesanal - Além da mineração oficial, uma forma de se evitar ou mitigar os efeitos negativos do garimpo de mineiro, no que a arrecadação de receitas diz respeito, principalmente nos diamantes, foi fixada uma taxa sobre o exercício da mineração artesanal, competindo ao órgão de tutela do sector e demais autoridades sectoriais locais, o acompanhamento e fiscalização legal e técnica da atividade mineira artesanal. No entanto, estes entes estão isentos da taxa da superfície (art.º 180.º). O detentor do título de exploração artesanal de minerais estratégicos está sujeito ao pagamento de impostos e taxas legais e um *royalty* de até 5% do valor dos minerais. O imposto e a taxa descritos no número anterior são retidos na fonte, pelo órgão público de comercialização dos minerais estratégicos, por cada pagamento efetivo e entregue nos cofres do Estado.

Fundo Ambiental - As entidades que exerçam a atividade de exploração mineira (com exceção da atividade mineira artesanal) estão sujeitas ao pagamento de uma contribuição ao Estado, que se destina à constituição de um fundo ambiental (n.º 1 do art.º 267.º).

Ambiental

As questões ambientais têm sido, cada vez mais, levadas em consideração, na medida em que as atividades específicas deste sector são grandes poluidoras e nocivas para o meio ambiente e, sempre que possível, devem estar alinhadas com as estratégias dos países e as prioridades nacionais.

Boa parte das atividades do sector extrativo envolve a manipulação de explosivos e substâncias inflamáveis em temperaturas e pressão elevadas, que muitas vezes contêm gases tóxicos, o que poderá eventualmente causar o escape de substâncias nocivas e contaminar os solos, as águas e o ar. Existem ainda outros perigos, inerentes à própria natureza dos meios e dos procedimentos envolvidos na indústria extrativa, que ao longo dos anos têm causado enormes danos ao meio ambiente e, por conseguinte, elevados prejuízos no sector.

Infelizmente, os derrames petrolíferos ao longo da Costa marítima angolana, não têm sido oficialmente reportados, muitas vezes porque as autoridades nacionais não conseguem identificar a origem e os responsáveis por estes derrames como, por exemplo, no caso das manchas de crude, detetadas ao longo das praias do Quinhuquena, no município do Soyo, província do Zaire, em fevereiro de 2020, denunciados pela então administradora municipal na época¹⁶. Em junho de 2019, as autoridades registaram a ocorrência

¹⁶ <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/manchas-de-petroleo-dao-a-costa-de-quinhuquena/>

O Tribunal de Contas enfrenta inúmeros desafios no controlo da indústria extrativa, nomeadamente na atribuição de concessões petrolíferas, títulos mineiros, sistema de arrecadação de receitas, gestão ambiental

de um derrame de petróleo, causado pela empresa nacional Somoil - Sociedade Petrolífera de Angola, na província de Cabinda. Durante os anos de 2001, 2011 e 2015, a província de Cabinda registou vários derrames petrolíferos, cuja responsabilidade foi atribuída à operadora multinacional norte-americana Chevron, no Malongo.¹⁷

O Projeto Angola LNG é um dos maiores investimentos na indústria extrativa angolana, resultado de uma parceria entre as empresas petrolíferas Sonangol, Total, Chevron, ENI e BP, no sentido de se recolher, processar e lançar anualmente no mercado mundial 5,2 milhões de toneladas de LNG (Gás Natural Liquefeito). Criado em 1999, o projeto Angola LNG tem grande responsabilidade ambiental e social para o país, na medida em que está comprometido com a preservação da biodiversidade nacional e com todo o acervo de projetos do sector que garantam proteger e melhorar os ecossistemas naturais. O projeto é fundamental para o cumprimento dos planos nacionais com relevância ambiental, económica e social, nomeadamente:

- › A redução das emissões de queima de gás e, por conseguinte, a contribuição para a redução dos efeitos dos Gases de Efeito Estufa;
- › O impulsionamento do desenvolvimento da economia angolana;
- › Desenvolvimento e aproveitamento dos benefícios dos recursos naturais do gás;

¹⁷ <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/concessionaria-contem-derrame-em-cabinda/>

- › Projeto de conservação da tartaruga marinha, programas de monitoramento e controlo de qualidade do ar, preservação do *habitat* dos mangais, bem como garantir a conformidade, com os regulamentos, normas e leis ambientais em vigor no país;
- › Projetos de investimento social e comunitário, nos sectores da saúde, da educação e da construção.

Desafios do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas enfrenta inúmeros desafios no controlo da indústria extrativa, nomeadamente na atribuição de concessões petrolíferas, títulos mineiros, sistema de arrecadação de receitas, gestão ambiental, entre outros aspetos relevantes, abordados ao longo do trabalho, a saber:

1. A confidencialidade do mundo dos negócios petrolíferos é considerada um entrave, pois é importante que o TCA, nas suas ações de controlo, obtenha dados precisos e oportunos para uma melhor atuação;
2. A falta de conhecimentos técnicos especializados nas matérias ligadas à indústria extrativa, por parte dos técnicos do Tribunal de Contas, nomeadamente sobre o sistema de contratação nas indústrias petrolífera e diamantífera, sistema de controlo de custos recuperáveis, dependência das informações disponibilizadas de forma discricionária pelas empresas e não só;
3. Dificuldade de acesso ao Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado;
4. Dispersão legislativa, sobretudo no Sector dos Petróleos;
5. Realização de auditorias de conformidade ambiental, no sentido de verificar o cumprimento das normas ligadas à proteção ambiental;
6. Adoção das boas práticas internacionais relativas à Indústria Extrativa.

Conclusão

A exploração dos recursos naturais deve servir para o bem-estar da coletividade, assim como as receitas provenientes da exploração destes recursos devem ser consignadas para alavancar o desenvolvimento económico do país. Os gestores das áreas intervenientes na exploração dos recursos naturais, isto é, os Ministros e os responsáveis das Agências Reguladoras, devem velar para uma administração economicamente eficiente, sustentável e socialmente justa, visando sempre “*uma sábia administração dos recursos públicos e a satisfação*”

A exploração dos recursos naturais deve servir para o bem-estar da coletividade, assim como as receitas provenientes da exploração destes recursos devem ser consignadas para alavancar o desenvolvimento económico do país.

*das necessidades coletivas, com o menor sacrifício do património pessoal dos contribuintes*¹⁸.

A satisfação das necessidades coletivas implica a realização de despesas financiadas com recursos públicos, recursos cuja arrecadação e aplicação carece de um correto controlo por parte do TCA, enquanto agente fiscalizador.

Neste sentido, surgiu a necessidade da realização do presente trabalho, pois o TCA deve assegurar um controlo mais eficiente e eficaz junto da indústria extrativa, visto que o seu orçamento é maioritariamente alimentado pelas receitas provenientes da mesma. As reformas recentemente operadas representam um novo paradigma de governação do executivo, pelo que o TCA tem a premente necessidade de se adaptar a estas.

O presente estudo tem, entre outros objetivos, o de auxiliar na compreensão, para conseqüentemente melhor fiscalizar o processo de arrecadação de receitas e de execução das despesas, sem esquecer a garantia da sustentabilidade do sector.

A fiscalização da indústria extrativa é um tema complexo, mas de grande utilidade para a ação fiscalizadora do TCA, da Assembleia Nacional, dos próprios gestores e, mais importante ainda, para os contribuintes.

¹⁸ Slides da UC Responsabilidade na Gestão Financeira das Instituições Públicas

A fiscalização da indústria extrativa é um caminho íngreme, sinuoso e pouco transparente. O TCA deve, passo a passo, melhorar as suas ações de fiscalização e, se forem detetadas irregularidades na realização de despesas, arrecadação de receitas ou nas contas apresentadas, os seus responsáveis poderão estar sujeitos à responsabilização financeira, seja ela sancionatória ou reintegratória.

Pela análise efetuada, concluímos que o TC deverá encetar ações normativas, isto é, aprovar instruções específicas sobre a forma como devem ser apresentadas as contas do sector extrativo e dotar os seus técnicos de ferramentas e conhecimento para levar a cabo ações de auditorias.

Para as questões que nos motivaram a elaborar o presente trabalho, e porque a maior parte das nossas receitas provêm das operações petrolíferas e diamantíferas, chegamos às seguintes conclusões:

- › Que é necessário fiscalizar o sistema de arrecadação de receitas destes sectores;
- › Que realmente é necessária a fiscalização da correta aplicação destes recursos;
- › Quanto aos benefícios das ações do Tribunal para a sociedade, devem impulsionar as boas práticas de gestão pública dos recursos, alavancar o desenvolvimento económico e contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas;
- › Que as ações do TCA devem contribuir para evitar a exploração desenfreada dos recursos naturais, estimular um maior e melhor controlo sobre o impacto ambiental resultante da sua exploração e procurar regenerar as áreas afetadas, em respeito pela preservação do meio ambiente;
- › Que se deve impulsionar o uso do conteúdo local;
- › Que se deve apostar na realização de auditorias coordenadas para troca de experiências.

Em suma, em razão de os recursos naturais serem propriedade estatal e a principal fonte de receitas do Estado, as constatações do nosso trabalho levaram-nos a compreender a premente necessidade de o TCA fiscalizar este setor.

Bibliografia

- Costa, P. N. (2014). *O Tribunal de Contas e a Boa Governança – Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. Coimbra Editora.
- Miguel, E. (2017). *Tipologia dos Contratos Petrolíferos em Angola e a sua Natureza Jurídica*. WA Publisher.
- Pedro, J. (2020). *Manchas de petróleo dão à costa de Quinfaquena*. <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/manchas-de-petroleo-dao-a-costa-de-quinfaquena/>.

Salvador, J. (2021). *Ranking: Os sete maiores produtores de diamantes do mundo em 2020*. Forbes África Lusófona. <https://www.forbesafricalusofona.com/ranking-os-sete-maiores-produtores-de-diamantes-do-mundo-em-2020>

Angola foi o maior produtor subsariano de petróleo (2022). <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/angola-foi-maior-produtor-subsariano-de-petroleo>

Concessionária contém derrame em cabinda (2022). <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/concessionaria-contem-derrame-em-cabinda/>

Curso sobre a Indústria Extrativa. (s.d.). www.learn.agora-parl.org

Guia Fiscal da Deloitte (2021). Angola.

UC Responsabilidade na Gestão Financeira das Instituições Públicas - Curso de Pós-Graduação em Finanças Públicas.

Procedimentos Fechados de Contratação Pública e Contratos Excluídos da Lei dos Contratos Públicos

**LALAHINKA QUEIROZ, LEONARDO ANTÓNIO,
MAGDALA LEMOS, MARIA FERREIRA,
STELLA PEREIRA**

Introdução

Uma das funções da Administração Pública é a satisfação das necessidades coletivas através de atos, contratos públicos e demais instrumentos geradores de despesas públicas.

A Administração Pública, enquanto ente responsável pela realização das necessidades coletivas, estabelece relações comerciais com agentes económicos públicos e privados. As aludidas relações comerciais regem-se segundo um bloco de normas e regras, a que se dá o nome de *Regime Jurídico da Contratação Pública*.

Entendemos, por regime de Contratação Pública, o conjunto de normas e princípios que regulam o negócio jurídico contratual, celebrado entre o Estado e as entidades Privadas com quem este contrata, permitindo assim a criação de um ambiente de negócio livre, baseado na concorrência e na transparência, logo, mais vantajoso para a economia do Estado.

O êxito da atividade de gestão de recursos públicos passa por um eficaz controlo da observância das exigências legalmente previstas para a execução das despesas preconizadas e por uma eficiente fiscalização por parte de entidades superiores e independentes de controlo.

Comummente, a ação de controlo é desenvolvida por órgãos inseridos dentro da própria entidade controlada (controlo interno) ou, diversamente, por órgãos estranhos à entidade controlada (controlo externo).

**Regime Jurídico da
Contratação Pública
conjunto de normas e
princípios que regulam o
negócio jurídico contratual,
celebrado entre o Estado
e as entidades Privadas
com quem este contrata,
permitindo assim a criação de
um ambiente de negócio livre,
baseado na concorrência
e na transparência, logo,
mais vantajoso para a
economia do Estado.**

A Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas de Angola são os órgãos responsáveis pelo controlo externo das Finanças Públicas de Angola.

Uma das finalidades do Tribunal de Contas, enquanto guardião das contas públicas é a Fiscalização Preventiva da legalidade dos atos e Contratos geradores de despesas públicas. Constitui uma competência própria deste órgão, tipificada pelos normativos da alínea c) do artigo 6.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (adiante designada LOPTC), conjugado com o n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 19/19, de 14 de agosto (abreviadamente designada LALOPTC).

O presente estudo tem como objetivo fazer uma breve incursão sobre a Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas, relativamente aos atos e contratos praticados ou celebrados por entidades públicas, tendo em conta as regras de Contratação Pública.

Breve Referência Histórica na Perspetiva Institucional (Tribunal de Contas) e o Contexto Legal da Contratação Pública Angolana

Do ponto de vista institucional e histórico, o Tribunal de Contas resulta do processo de revisão constitucional iniciado em 1991, tendo sido previsto, no artigo 125.º da Lei n.º 23/92, de 16 de setembro, que aprova a Lei de Revisão Constitucional, a consagração deste órgão supremo de fiscalização das contas públicas.

Com aprovação da Lei n.º 5/96, de 12 de abril, foi criado o Tribunal de Contas, estabelecendo-o, no seu artigo 1.º, como “*Órgão Judicial especialmente encarregue de exercer a fiscalização financeira do Estado e demais pessoas coletivas públicas que a lei determinar*”.

No entanto, somente após a aprovação do Decreto n.º 23/01 de 12 de abril, que Aprova o Regulamento do Tribunal de Contas, e do Decreto n.º 24/01, também de 12 de abril, que aprova o Regime e a Tabela de Emolumentos do Tribunal de Contas, é que o Tribunal entrou em efetivo funcionamento.

Com a entrada em vigor da Constituição da República de 2010 (CRA), afigurava-se necessário conformar a legislação do Tribunal à nova realidade constitucional e aglutinar, num único diploma legal, os regimes substantivos e adjetivos da disciplina jurídica do Tribunal. Foi neste contexto aprovada a Lei n.º 13/10, de 09 de julho - Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

Até meados de 2019, a atuação do Tribunal de Contas insidia apenas no Controlo Preventivo e Controlo Sucessivo, nos termos dos artigos 61.º a 70.º e 72.º a 81.º, todos da LOPTC.

Com as inovações plasmadas na Lei n.º 19/19, de 14 de agosto, Lei que Altera a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, abreviadamente LALOPTC, estendeu também a sua atividade a Fiscalização Concomitante, nos termos do previsto na alínea k) do artigo 6.º e a alínea a) do artigo 9.º-A da LALOPTC.

Relativamente à Contratação Pública em Angola, a mesma existe desde o momento em que Angola se conhece como Estado independente. Portanto, não é nova no ordenamento jurídico angolano e é, por si só, um instituto transversal ao processo da contratação. Este poder indenegável, inalienável para o Estado, de facto, circunscreve-se na satisfação das necessidades coletivas.

A Contratação Pública teve como antecedente o Decreto n.º 48 871, de 19 de fevereiro, de 1969, que regulava o regime jurídico de Empreitadas de Obras Públicas. Porém, o mesmo apresentava disposições apenas para Empreitadas de Obras Públicas e definia os tipos de procedimentos a serem adotados para contratação desta tipologia de contratos, contendo toda a estrutura

Tribunal de Contas Órgão Judicial especialmente encarregue de exercer a fiscalização financeira do Estado e demais pessoas coletivas públicas que a lei determinar

do procedimento bem como da sua materialização. O Decreto n.º 48 871, de 19 de fevereiro, de 1969, manteve-se em vigor até à independência.

Em 1992, o Estado angolano adotou o modelo económico de Economia de Mercado e, para sua implementação, uma das medidas foi a aprovação do Decreto n.º 22-A/92, de 22 de maio, que também veio regular o regime jurídico de Empreitada de Obras Públicas, revogando o Decreto n.º 48 871, de 19 de fevereiro.

Este novo diploma foi quase que uma réplica do anterior. Não trouxe grandes soluções, acrescentando apenas o regime jurídico das Empreitadas por Tarefas e as Empreitadas por Chave na Mão. Nesta altura, não existia qualquer diploma que regulamentasse sobre aquisições de bens e serviços.

Posteriormente, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de dezembro, que, apesar de tratar a matéria da atividade e do procedimento administrativo, também comportava um capítulo específico sobre os procedimentos administrativos a adotar para a celebração dos Contratos Administrativos.

No ano seguinte, foi aprovado o Decreto n.º 07/96, de 16 de fevereiro, onde finalmente foi instituído o regime jurídico de realização de despesa públicas, Prestação de Serviços e Aquisição de Bens, seguido do Decreto n.º 26/00, de 12 de maio, referente à Aquisição, Uso e Abate de Veículos do Estado.

O Decreto n.º 22-A/92, de 22 de maio, vigorou até 2005, altura que foi aprovado o Decreto n.º 40/05, de 08 de junho, que regulava o Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas, ou seja, veio revogar todo o regime anterior sobre a matéria.

Em 2010, o contexto político e constitucional do País sofreu uma mudança, tendo sido neste ano aprovada a Constituição da República de Angola, em substituição da Lei Constitucional, concorrendo com o facto de haver muitas

lacunas nos diplomas até então em vigor. Foi aprovada a Lei n.º 20/10, de 07 de setembro, “Lei da Contratação Pública” que, sem sombra de dúvidas, constituiu um marco histórico em matéria de Contratação Pública angolana. Por outro lado, esta lei teve também como fundamento unificar, num único diploma, a disciplina jurídica de contratação de Empreitada de Obras Públicas, de Aquisição de Bens, Aquisição de Serviços e de Concessão de Obras e de Serviços Públicos.

Em 2016, foi aprovada a Lei n.º 9/16, de 16 de junho que, para além de vir alterar a denominação do diploma para “Lei dos Contratos Públicos” para conformar a questão da unificação, num único diploma, do regime jurídico de todos os tipos de contratos, bem como a inclusão de normas e regras sobre o processo de formação e sobre o processo de execução (fase pré e pós-contratual), foi aprovada, igualmente, com o objetivo de modernizar e simplificar os procedimentos de Contratação Pública. A mesma vai mais longe, quando comparada com as anteriores, pois unifica e uniformiza o regime de formação e de execução dos Contratos Públicos.

Trouxe novidades, como a consagração do procedimento de Contratação Simplificada (em substituição do Ajuste Direto constante da Decreto n.º 7/96 de 16 de fevereiro, ou do procedimento de Negociação constante da Lei n.º 20/10, de 07 de setembro), aplicável nos termos da sua adoção pelo critério de valor, bem como por situações materiais que justifiquem a adoção de um procedimento não concorrencial. Trouxe, ainda, a eliminação da fase de qualificação neste tipo de procedimento fechado, que se pretende, por razões devidamente fundamentadas, que seja célere e pouco burocrático, logo, não fazendo sentido uma fase própria de um procedimento aberto e concorrencial, clarificando a diferença entre este procedimento e o Concurso Limitado por Prévia Qualificação, eliminando o procedimento de Negociação e instituindo um novo regime sobre Acordos Quadros como instrumentos de contratação especial.

A Lei n.º 9/16, de 16 de junho, teve um curto período de vigência, em relação aos demais textos que a antecederam, acabando também por ser revista pela Lei n.º 41/20, de 23 de dezembro, com o intuito de reajustar normas, suprir lacunas e conferir mais eficiência e eficácia na formação e execução dos contratos públicos.

A nova lei introduziu melhorias no regime legal anterior, no âmbito subjetivo, tendo clarificado, em especial, a situação das empresas de domínio público, sujeitando-se às regras da contratação pública. Regulamentou um novo procedimento de formação de Contratos Públicos, como é o caso da Contratação Emergencial, com o objetivo de fazer face as situações imprevisíveis e de emergência, a previsão de contratos reservados quando estejam em causa serviços de saúde, serviços sociais ou de ensino. Nota-se, também, que foi feito um ajuste ao procedimento Dinâmico Eletrónico, que visa permitir

adjudicações em menos de 24 horas. Estabeleceu um carácter facultativo à exigência da prestação da Caução para contratos cujos valores estejam abaixo dos limites para Fiscalização Preventiva do Tribunal de Contas, estabelecidos pela Lei do OGE, e acima desse valor estabeleceu um valor mínimo correspondente a 5% do valor da proposta adjudicada, com vista a garantir a pronta e correta execução do contrato, entre outros aspetos.

Assim, concluímos que a contratação pública angolana não permaneceu estanque, sofreu bastantes transformações, das quais resultou o atual regime jurídico previsto na LCP.

Atividade do Tribunal de Contas em Sede da Fiscalização Prévia dos Contratos Públicos

À semelhança do que está estatuído na Constituição da República Portuguesa (CRP), no ordenamento jurídico angolano, o Tribunal de Contas está inserido no Capítulo IV, que estabelece a composição do Poder Judicial¹ (artigo 179.º CRA), estando, deste modo, ao lado dos demais Tribunais Superiores, com as particularidades que o caracterizam por ser qualificado como um dos órgãos de soberania responsável pela administração da justiça. A propósito, dizia Moreno (2006): “O Tribunal de Contas (...) deve ser caracterizado como um tribunal profundamente diferenciado dos demais, já que só uma parte dos atos que pratica e das atividades que desenvolve revestem natureza jurisdicional” (p. 298).

Conforme refere Tavares (1998), “... os poderes de controlo do Tribunal de Contas podem ser distinguidos em função da natureza, conteúdo e momento.” (p. 46) Segundo o critério do momento, o controlo do Tribunal pode ser exercido através da Fiscalização Preventiva, Concomitante e Sucessiva.

A atividade de controlo prévio (*a priori* ou preventivo) é exercida sobre atos e contratos geradores de gastos públicos antes da realização das respetivas operações financeiras, isto é, antes da execução do contrato e é efetivada através do Visto, da sua Recusa ou da Declaração de Conformidade (n.º 2 do artigo 8.º conjugado com n.º 1 do artigo 66.º todos da LOPTC).

Diz Tavares (1998): “A competência é o conjunto dos poderes funcionais (jurisdicionais, não jurisdicionais, de fiscalização prévia e sucessiva de controlo da legalidade) conferidos pela Constituição e pela lei ao Tribunal de Contas (...)” (p. 40).

¹ O poder judicial angolano está composto por várias Tribunais com funções distintas, a jurisdição financeira cabe ao Tribunal de Contas.

Nos termos da alínea c) do artigo 6.º da LOPTC, compete ao Tribunal de Contas fiscalizar, preventivamente, a legalidade dos atos e dos contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades que se encontram sob a sua jurisdição.

O âmbito material da fiscalização prévia está previsto no n.º 3 do artigo 8.º da LOPTC (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 19/19, de 14 de agosto), e compreende o seguinte:

- a) Os contratos de qualquer natureza, de valor igual ou superior ao fixado na Lei do Orçamento Geral do Estado ou em norma equiparada da administração autárquica;
- b) As minutas dos contratos identificados na alínea anterior, quando venham a celebrar-se por escritura pública e os correspondentes encargos tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração, devendo o notário anexar cópia da resolução do Tribunal à respetiva escritura;
- c) Os instrumentos da dívida pública fundada e os contratos e outros instrumentos de que resulte o aumento da dívida pública das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;
- d) Os contratos de arrendamento cujo valor exceda o equivalente, em Kwanza, a USD 500 000,00 ao ano;
- e) Os contratos de financiamento externo ao Estado, no âmbito dos projetos de investimentos públicos.

Uma vez realizado(s) o(s) procedimento(s) e assinado(s) o(s) contrato(s), deve(m) ser submetido(s) à Fiscalização Preventiva até 30 dias após a sua celebração, ou 60 dias após a aprovação pelo órgão competente para autorizar a realização da despesa.

Quando os contratos dão entrada no Tribunal é feito um registo administrativo na Secretaria-Geral, o registo processual é feito na Contadoria Geral. O prazo para o Tribunal declarar Visto Tácito é de 30 dias a contar da data de entrada no Tribunal. A contagem do prazo é interrompida, se forem solicitados elementos em falta ou adicionais, voltando a contar na data em que o Tribunal receba as informações solicitadas.

A Fiscalização Preventiva tem como finalidade, (i) verificar a legalidade e a regularidade dos atos e dos contratos; (ii) confirmar a existência de disponibilidade financeira do ato ou contrato gerador de despesa.

Conforme previsto no artigo 63.º da LOPTC, é fundamento de recusa do visto a não conformidade do ato com a lei ou a inexistência de cobertura orçamental para suportar os encargos financeiro decorrentes do contrato. A entidade fiscalizada dispõe de 15 dias, após receber a notificação de recusa, para remeter ao Tribunal cópia da anulação da respetiva Nota de Cabimentação orçamental (no caso da inexistência desse documento não ser a causa da recusa).

Como nos referimos anteriormente, a Fiscalização Prévia é efetivada através do visto ou da sua recusa. O n.º 7 do artigo 8.º da LOPTC estipula que os “atos e contratos sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal são juridicamente ineficazes até que se obtenha o respetivo o visto, após o que a sua execução pode ser iniciada”.

Através do exposto, é possível compreender a importância do Visto prévio do Tribunal, enquanto ato condicionante da eficácia jurídica e financeira dos contratos abrangidos pelo controlo prévio, i. e., não devendo ser efetuado nenhum ato de execução física e financeira sem a atribuição do Visto. A Declaração de Conformidade produz os mesmos efeitos que o Visto concedido.

Procedimentos a Adotar na Formação dos Contratos Públicos

O procedimento administrativo pré-contratual consiste na sucessão de atos e formalidades determinados por lei, impulsionados pela Entidade Pública Contratante (EPC), com vista à celebração de um contrato.

Segundo, Amaral & Feijó (2016), Contrato Administrativo, é o “acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa”. (p.638)

Apesar destes tipos de contratos refletirem uma vontade bilateral, os mesmos são regidos pelo Direito Administrativo, sendo que aqui a EPC, em sentido lato, encontra-se despida do seu poder de *ius imperium*.

A propósito do que se deve entender por Contratos Públicos, propugnamos a definição dada por Gonçalves (2021), segundo quem “...é o Contrato a título oneroso, celebrado por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais autoridades adjudicatárias que tenha por objeto a execução de obras, fornecimento de produtos ou prestação de serviços”. (p.27)

Do exposto, infere-se que nem todos os Contratos Administrativos são Contratos Públicos, estando intrínseco nesta diferenciação o critério da natureza de escolha do procedimento, sendo que estes contratos e os respetivos procedimentos são retratados minuciosamente no regime consagrado na LCP.

Os procedimentos de contratação pública no ordenamento jurídico angolano são regulados, de forma genérica, pela LCP e, de forma específica, pelos Regimes de Aquisição especiais de alguns sectores (como é o caso do Código Mineiro para o sector diamantífero, da Agência de Petróleo e Gás, da Lei das Parcerias Público-Privadas para o sector das concessões e da escolha dos parceiros privados do Estado, o regime de Aquisições por objeto contratual do Ministério da Defesa, do Regime da Direção Nacional do Património,

do Ministério das Finanças para a Aquisição ou Locação de Bens Imóveis para o Estado e dos Regimes de Aquisições das Instituições de que Angola é parte, como é o caso, entre outros, do Banco Mundial e do Banco Africano de Desenvolvimento).

Têm como finalidade a escolha da melhor proposta apresentada pelo operador económico à EPC, com vista à adjudicação do contrato. A celebração do contrato é a última fase do procedimento de formação dos contratos, pelo que deve ser precedida da escolha de um dos procedimentos tipificados na lei.

Sempre que as Entidades Públicas pretenderem a celebração de um contrato público, via de regra, deverão adotar um dos procedimentos pré-contratuais plasmados no artigo 22.º da LCP, em respeito aos princípios da legalidade e da tipicidade, que abaixo se descrevem:

- › Concurso Público;
- › Concurso Limitado por Prévia Qualificação;
- › Concurso Limitado por Convite;
- › Procedimento Dinâmico Eletrónico;
- › Contratação Simplificada;
- › Procedimento de Contratação Emergencial.

Desta feita, as entidades sujeitas a LCP, devem seguir estritamente os limites e as formalidades impostas pelo procedimento que escolherem, não sendo permitida a aplicação de normas decorrentes de outros procedimentos que não sejam os escolhidos.

Os procedimentos pré-contratuais classificam-se tendo por base 4 critérios: (i) *o da dimensão do universo subjetivo*, (ii) *do modo de formação do Caderno de Encargos*, (iii) *da rigidez das propostas apresentadas* e do (iv) *objeto da escolha administrativa*. (Sousa & Matos, 2009, p. 89)

O critério da *dimensão do universo subjetivo* assenta nos princípios da concorrência e da publicidade, possibilitando ou limitando a participação de vários operadores económicos concorrerem e, conseqüentemente, apresentarem as suas propostas às EPC.

De acordo com este critério, os procedimentos pré-contratuais podem ser classificados como abertos, semiabertos e fechados.

Procedimentos Abertos: são os procedimentos que possibilitam a participação de qualquer operador económico, apresentando a sua proposta em consonância com o Programa do concurso e o Caderno de Encargos, elaborados pela EPC. Existe maior abertura para concorrência e é aqui mais vastamente aplicado, a título de exemplo, o Concurso Público. (Vide norma do artigo 67.º da LCP)

Procedimentos Semiabertos: são aqueles em que apenas os operadores económicos pré-selecionados, com base na capacidade técnica e financeira, podem apresentar as suas propostas, v.g., o Concurso Limitado por Prévia

Qualificação, Concurso Limitado por Convite e o Procedimento Dinâmico Eletrónico. Nestes tipos de procedimentos devem ser observados, entre outros princípios, o da publicidade e o da concorrência. (Vide norma do artigo 3.º da LCP)

Procedimentos Fechados: são aqueles em que apenas um operador económico é convidado a apresentar proposta, v.g., a Contratação Simplificada e o Procedimento de Contratação Emergencial. (Vide norma dos artigos 27.º a 31.º da LCP) No âmbito da LCP, enquadram-se na classificação de procedimentos pré-contratuais fechados a Contratação Simplificada e o Procedimento de Contratação Emergencial.

Critérios de Determinação dos Procedimentos

Como referimos anteriormente, os procedimentos estão consagrados na LCP. No entanto, a sua escolha não deve ser feita de forma aleatória, mas sim de acordo com os fundamentos e critérios determinados na lei:

- (i) Da escolha do procedimento em função do valor estimado do contrato, nos termos do artigo 23.º da LCP, este é o regime regra para escolha do procedimento pré-contratual. Mas, o que devemos afinal entender por valor estimado?

Para efeito deste critério, o legislador ordinário desmistifica, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º da LCP, a expressão “valor do contrato”, definindo-o como sendo o preço base que corresponde ao valor máximo que a EPC se dispõe a pagar como contrapartida da execução do contrato a celebrar.

Importa referir que, em função do valor estimado, o legislador ordinário consagrou como regime regra o Concurso Público e o Concurso Limitado por Prévia Qualificação como sendo os procedimentos pré-contratuais de adoção obrigatória pelas entidades adjudicatárias.

- (ii) Da escolha do procedimento em função de critérios materiais, poder-se-á eleger este critério, sempre que, “*em função de determinados motivos não seja possível ou é desaconselhável desencadear-se um procedimento mais concorrencial.*” (Serviço Nacional de Contratação Pública, 2016, p.32)

Procedimentos de Contratação Fechados

Nos termos do ponto anterior, a LCP prevê nas alíneas d) e f) do n.º 1 do artigo 22.º, dois procedimentos fechados, a Contratação Simplificada e a

Contratação Emergencial, indicando como critérios para a sua escolha, no caso do primeiro, o critério do valor estimado do contrato e, no caso do segundo, o critério material.

A LCP determina que a regra geral para a escolha e adoção dos procedimentos concursais está condicionada ao valor estimado do contrato que a EPC pretende celebrar. Todavia, em condições excecionais, a LCP estabelece que as EPC podem optar por procedimentos fechados, mais simplificados, menos burocráticos e menos morosos, ou seja, o legislador admite, em condições justificadas e devidamente fundamentadas, que as EPC possam excecionalmente observar a promoção de alguns dos princípios primordiais da disciplina da contratação pública, como é o caso do princípio da concorrência, da igualdade e da transparência.

A Problemática das Irregularidades nos Processos Submetidos ao Tribunal de Contas, no Âmbito dos Procedimentos de Contratação Fechados e Excluídos da Lei dos Contratos Públicos

A LCP determina critérios específicos para adoção da escolha dos procedimentos fechados sendo que, para Contratação Simplificada, a lei estabeleceu critérios taxativos, nos termos dos artigos 27.º a 30.º, e no caso da Contratação Emergencial a mesma consagrou critérios meramente exemplificativos, nos termos do artigo 31.º.

Entretanto, algumas questões se levantam quando, em sede de Fiscalização Preventiva, o Tribunal de Contas analisa os processos submetidos, constando por vezes má interpretação e aplicação dos critérios de fundamentação para adoção de procedimentos fechados e, conseqüentemente, uma má instrução dos processos submetidos.

De forma generalizada, quanto aos critérios indicados na LCP, verifica-se de forma recorrente a não adoção dos critérios de fundamentação nem tão pouco o recurso a qualquer fundamento legal plausível para a escolha dos procedimentos fechados, ora vejamos:

a) Alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º da LCP

Uso e recurso indevido do fundamento para a adoção do procedimento de Contratação Emergencial na adoção do procedimento da Contratação Simplificada, uma vez que a alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º da anterior Lei da Contratação Pública, Lei n.º 9/16, de 16 de Julho, estipula que “Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, não imputáveis à Entidade Pública Contratante, não possam ser comprovadamente cumpridos os prazos ou formalidades previstas para os restantes

procedimentos de contratação pública”, atualmente, e com a aprovação da nova LCP, as EPC continuam a ter este fundamento que foi derogado (parcialmente revogado) e passou a constituir um fundamento para a adoção da Contratação Emergencial e não da Contratação Simplificada e o resultado deste uso indevido é a não instrução dos processos com os documentos a fundamentar a adoção do procedimento com base na Lei.

b) Alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º da LCP

Em relação ao fundamento indicado na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º “*Em anterior Concurso Público, Concurso Limitado por Prévia Qualificação ou Concurso Limitado por Convite, nenhuma proposta tenha sido adjudicada ou nenhum interessado se tenha apresentado como concorrente ou candidato e desde que o caderno de encargos e, no caso do Concurso Limitado por Prévia Qualificação, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não tenham sido substancialmente alterados*”.

As EPC, ao adotarem o procedimento de Contratação Simplificada, ficam limitadas ao envio do convite a apenas um operador económico e, independentemente das condições indicadas, a sua proposta é adjudicada por ser a única proposta, o que faz com que os processos remetidos padeçam de elementos que comprovem que aquela proposta era realmente a ideal e a mais vantajosa para os interesses do Estado, no sentido do valor contratual e da qualidade da Aquisição de Serviço, da Aquisição do Bem ou a realização da Empreitada de Obras Públicas.

c) Alínea e) do n.º 1, do artigo 27.º da LCP

Quanto ao fundamento da alínea e) do n.º 1, do artigo 27.º, “*Nos casos de financiamento externo, quando em decorrência de negociações, não seja possível promover procedimentos concorrenciais entre as várias empresas elegíveis, e existam limitações impostas pela entidade financiadora quanto à entidade a contratar, para a formação e execução de contratos comerciais sujeitos à presente Lei*”.

Os processos nem sempre são instruídos com os documentos que efetivamente comprovem a tramitação de um procedimento concursal sob as regras de Instituições Financeiras ou, quando algumas Entidades submetem uma Declaração de Não Objeção (mecanismo de avaliação e validação do processo de formação de contratos com financiamento externo), não se conseguindo aferir o alcance daquela. Por outro lado, levanta-se a problemática quanto à vinculação desta declaração para o Tribunal de Contas. Consequentemente, os processos não são instruídos com os documentos que comprovam que, dentre as entidades privadas, a adjudicada foi a ideal para contratar com o Estado nem se estão

os seus interesses defendidos no que diz respeito aos seus poderes de conformação atinentes à execução do contrato;

Outrossim, constatamos que alguns contratos celebrados com base no procedimento de Contratação Simplificada são instruídos com peças tanto deste procedimento como do Concurso Público, o que cria, em termos de entendimento, uma certa confusão. (Vide Acórdão n.º 24/FP/21, de 23 de julho)

d) O n.º 1 do artigo 31.º da LCP

Quanto aos fundamentos apresentados no n.º 1 do artigo 31.º para a adoção do procedimento da Contratação Emergencial “*Na medida do estritamente necessário e por motivos de emergência, resultante de acontecimentos imprevisíveis, não imputáveis à Entidade Pública Contratante, é adotado o procedimento de Contratação Emergencial, quando não possam ser comprovadamente cumpridos os prazos ou formalidades previstas para os restantes procedimentos de contratação pública*”, constata-se o seguinte:

Interpretação ambígua das expressões (i) na medida do estritamente necessário, (ii) por motivos de emergência e, (iii) resultante de acontecimentos imprevisíveis, uma vez que as EPC usam este fundamento como um “saco sem fundo” onde cabe uma panóplia de situações, tendo em conta a subjetividade com que cada Entidade tem conceituado cada uma das expressões, de tal sorte que, para determinada EPC, ao final do exercício económico, pode constituir fundamento razoável para a adoção da Contratação Emergencial a falta de bens essenciais de uma unidade sob sua gestão, bens esses que deveriam, no âmbito de uma gestão eficiente, constar do Plano Anual de Contratação dessa unidade, permitindo o recurso a um procedimento aberto e concorrencial, em obediência aos prazos e exigências legalmente exigidas para procedimentos abertos.

A adoção de procedimentos fechados sem a observância dos requisitos previstos na norma e sem a respetiva fundamentação, tem como consequência a nulidade do ato, nos termos do n.º 2 do artigo 33.º da LPC, conjugado com a alínea f) do artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de dezembro.

Como refere Otero (2016): “*a fundamentação consiste num discurso justificativo da solução decisória proposta ou já adotada, num propósito argumentativo da coerência do percurso do autor e do garantístico da sua controlabilidade pelos destinatários*”.

Dito isto, infere-se que o dever de fundamentação é sempre necessário, por estar em causa uma garantia do particular, cumprindo assim uma função de proteção jurídica que facilita a reação à decisão

proferida mediante a prática do ato administrativo, embora se diga que nos procedimentos fechados não se aplica, por se tratar de um procedimento em que apenas predomina um único concorrente e a possibilidade deste recorrer de uma decisão que não o favorece ser nula.

O que se pretende demonstrar na análise deste fundamento é a possibilidade que a Lei dá às Entidades Públicas aplicadoras da Lei de terem um poder discricionário na interpretação de uma mesma norma, culminando na má instrução dos processos submetidos ao Tribunal de Contas, por padecerem de elementos essenciais para a escolha e adoção do procedimento concursal.

- e) **O n.º 5 do artigo 10.º da Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado** Limitação apresentada no n.º 5 do artigo 10.º da Lei n.º 32/21, de 30 de dezembro – Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico do ano de 2022.

Embora haja um afastamento daqueles que são os fundamentos para a escolha dos procedimentos fechados, estamos perante de uma matéria que cria limite à intervenção do Tribunal de Contas, em sede de Fiscalização Preventiva em alguns procedimentos fechados (muitas vezes mal fundamentados, mal instruídos e que não garantem o uso devido das Finanças Públicas pelas Entidades Públicas, acabando por promover um afastamento dos princípios da economia, da eficácia e da eficiência pois que, se a aquisição é feita de maneira urgente, o fator valor e qualidade da entrega poderão não ser bem negociados e em defesa dos interesses do Estado), uma vez que, por serem excecionais, a competência para autorizar a realização da despesa inerente a esses procedimentos, está dependente de valores muito baixos, nos termos do anexo X do diploma indicado na epígrafe deste ponto.

Sendo o valor do contrato elevado, a competência para autorizar a realização da despesa caberá, por norma, ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, a quem compete autorizar a realização de despesas sem limites de valores.

Logo, se nos termos do n.º 5, do artigo 10.º da Lei em epígrafe “*Sempre que as Entidades Públicas Contratantes celebrarem contratos ao abrigo de delegação de competências por parte do Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, os limites de valor a considerar para efeitos de fiscalização preventiva...*” é de KZ 11 000 000 000,00 (onze mil milhões de kwanzas), “... *Independentemente do Órgão que execute a despesa*”, muitos dos contratos celebrados ao abrigo destes procedimentos fechados não passam pelo crivo do Tribunal de Contas, numa perspetiva prévia da sua execução física e financeira.

Todavia, apesar dos procedimentos fechados serem exceção à regra, tem-se constatado que são os procedimentos predominantemente adotados pelas EPC, nos termos da informação estatística anual dos procedimentos fechados promovidos por estas Entidades, tal como informa o Serviço Nacional de Contratação Pública (SNCP), conforme Tabela 1 abaixo:

TABELA 1

Ano de abertura dos procedimentos	CP	CLPQ	CLPQ	CLC	CS	CE
2020	492	125		219	251	0
2021	624	103	41	463	529	116
1.º Semestre de 2022	191	40	38	14	243	29

Fonte: Boletim Estatístico do Serviço Nacional da Contratação Pública e do Relatório Anual da Contratação Pública

Da má Instrução dos Processos

No decurso dos processos de visto tem-se verificado, de forma recorrente, a ausência de peças dos procedimentos, imprescindíveis para apreciação, que abaixo descrevemos:

- › Despacho de autorização da despesa, como ponto de partida para a tomada da decisão de contratar.
- › Despacho Presidencial de autorização para a realização de despesas sem limites de valores, nos casos em que a despesa ultrapasse o limite de autorização pelos departamentos (Ministeriais, Governos Provinciais e Administrações Locais).
- › Caderno de Encargos e Convite. A primeira situação resulta da não submissão das referidas peças por esquecimento, que são remetidas após solicitação do Tribunal; a segunda pelo facto de a entidade adjudicatária não ter elaborado tais peças.
- › A LCP estabelece que o Caderno de Encargos deve estar acompanhado do Convite para apresentação da proposta, podendo as duas peças ser agregadas num único documento, nos termos do n.º 4 do artigo 144.º.
- › Assim, a junção dos elementos acima descritos é de extrema importância, pelo facto de, através destes, ser possível aferir em concreto quais os critérios materiais que fundamentam a adoção da escolha do procedimento de Contratação Simplificada.
- › Discrepância entre o prazo de execução do contrato e o valor percentual da Caução no Caderno de Encargos e no Contrato. Muitas vezes,

há contradição entre o previsto no Caderno de Encargos relativamente ao Contrato. Nestes casos, recorreremos ao articulado da norma do n.º 2 e 5 do artigo 108.º da LCP, que estabelece que, em caso de divergência entre os dois documentos, prevalece o previsto no Caderno de Encargos.

- › Caução prestada com valor inferior ao clausulado no Contrato e no Caderno de Encargos. Os operadores económicos, por razões não justificáveis, muitas vezes prestam a Caução num valor inferior ao legalmente previsto no Contrato e/ou Caderno de Encargos, dando lugar a Cauções insuficientes, em contrariedade ao previsto no n.º 5 do artigo 98.º da LCP.
- › Não prestação da Caução. Nalguns casos a Caução não é prestada, noutros casos é prestada fora do prazo dos 10 dias contados a partir da data da notificação do adjudicatário, em violação ao artigo 96.º da LCP.
- › Caducidade da Caução antes do cumprimento do prazo de todas obrigações contratuais das Adjudicatárias e/ou prestação da Caução sem data de início de sua vigência. Na primeira situação, a Caução finda antes da apreciação do Contrato pelo Tribunal, ou seja, as entidades prestadoras destes documentos não salvaguardavam a questão atinente ao paralelismo entre prazo de execução do contrato e o prazo de vigência da Caução, o que impossibilita o cumprimento cabal deste garante da boa execução do negócio jurídico bilateral público; na segunda situação, não se consegue aferir o tempo da sua vigência.
- › A prestação da Caução é imperativa e antecedente à celebração do Contrato e é uma “*conditio sine qua non*” ou uma “*conditio pendentes*” para que o Adjudicatário adquira o direito de outorgar o Contrato Público. No primeiro caso, solicita-se à EPC a extensão do período de validade da Caução, de modo a conformar com o prazo de validade previsto no Contrato, nos termos n.º 1 do artigo 318.º da LCP; no segundo caso, notifica-se a EPC a fim de que solicite à adjudicatária a respetiva datação do documento.
- › O incumprimento dos limites de valores para a escolha do procedimento. Muitas das vezes as EPC adotam o procedimento de Contratação Simplificada, quando, em função do valor da despesa, deveriam adotar o procedimento de Concurso Público ou do Concurso Limitado por Prévia Qualificação.
- › Ausência de Comissão de Avaliação. Apesar de ser facultativa a sua criação nos procedimentos fechados, vezes há em que é convencionada a sua criação, mas na prática não são submetidos os respetivos Despachos ou não são criados sequer. (Vide artigo 144.º da LCP).
- › Projeto de Execução e demais peças escritas e desenhadas nos Contratos de Empreitadas de Obras Públicas, tal como manda aplicar os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 49.º da LCP.

- › Estudo Prévio da Entidade Pública Contratante no ato da Consignação da Obra, como orienta a norma da alínea g) do n.º 2 do artigo 60.º combinado com o artigo 240.º da LCP.
- › Alvará de Empreitada de Obras Públicas, nos termos do estipulado pelo n.º 1 do artigo 58.º da LCP.
- › Procuração para assinatura dos Contratos, por parte das entidades contratadas.
- › Comprovativo do pagamento das obrigações fiscais do Estado quando as empresas são nacionais, nos termos do previsto no n.º 3 do artigo 59.º da LCP, conjugado com a alínea c) do artigo 5.º do Código Industrial, aplicáveis às adjudicatárias que não sejam residentes cambiais.
- › Certidão de não Devedor de Imposto ao Estado e Regularização das Contribuições da Segurança Social de Angola.
- › Contratos de Empreitada sem o respetivo Contrato de Fiscalização.
- › A falta de descrição clara e concisa do objeto do Contrato, em contrariedade ao previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 108.º da LCP.
- › Documentos em língua estrangeira, sem a respetiva tradução e nem o reconhecimento pelos serviços notariais e consulares de Angola junto do País de origem, em contrariedade a norma do artigo 140.º do Código de Processo Civil, e n.º 3 do artigo 363.º do Código Civil.
- › Comprovativo de disponibilidade financeira para cobrir as despesas, podendo-se apresentar na forma de Nota de Cabimentação, Extrato Bancário e/ou Acordo de Financiamento, conforme o caso.
- › Comprovativo da cobertura dos 15% do pagamento inicial, pelo Orçamento Geral do Estado-OGE (Nota de Cabimentação), casos em que o financiamento externo cobre 85% do valor dos contratos.

Regime de Exclusão à Lei dos Contratos Públicos e os Princípios Gerais da Contratação Pública: Vicissitudes

A LCP estabelece regimes jurídicos diversos de contratação pública em Angola, resultando isto do facto de que temos entre nós a coexistência de um regime geral, definidor dos parâmetros base, sobre os quais assenta o Sistema da Contratação Pública já apontado acima, e regimes especiais que funcionam ao abrigo do artigo 7.º da LCP.

Nos termos do n.º 1 da supracitada norma, ficam excluídos da LCP:

- a) Contratos celebrados por força de regras de uma organização internacional de que a República de Angola é parte;
- b) Os contratos que, nos termos da Lei, sejam declarados secretos ou cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais, de discricção

e de segurança e os relativos à aquisição de armamento e técnica militar e policial relativos à defesa ou à segurança nacional do Estado;

- c) Os contratos de locação ou aquisição de bens imóveis;
- d) Os Contratos cujo procedimento de formação ou cuja execução sejam regulados por lei especial, no tocante às matérias abrangidas por tal lei;
- e) Os contratos celebrados com empreiteiro, fornecedor de bens ou prestador de serviços, ou que seja ele próprio uma Entidade Pública Contratante, salvo quando na atividade económica por si desenvolvida ele se submeta à lógica do mercado e da livre concorrência;
- f) Os contratos de aquisição de serviços financeiros relativos à emissão, à compra e à venda ou à transferência de títulos ou outros produtos financeiros, bem como os serviços prestados pelo Banco Nacional de Angola.

E pelo n.º 2, “(...) os contratos celebrados pelas Empresas Públicas e Empresas de Domínio Público que não se enquadrem na alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º, exceto os contratos de concessões administrativas, bem como as cessões de posições contratuais ou cessões de direito de exploração de bens de serviços públicos.”

Todavia, a Fiscalização Preventiva dos contratos públicos, cujo regime de formação e execução estão excluídos do âmbito de aplicação da LCP, tem sido desafiante, uma vez que há um vazio no ordenamento jurídico angolano de regulamentação ou de regimes de contratação pública específicos para os sectores não sujeitos a LCP.

Assim se propicia a que os processos sejam instruídos sem documentos e peças comprovativas da tramitação de um procedimento concursal, nomeadamente quanto ao Sector Empresarial Público, à exceção de algumas empresas cujo regime sobre as aquisições está devidamente regulamentado. A maior parte das empresas públicas não tem um regulamento e acreditam que, por ter recursos próprios, não devem obediência à Lei no que diz respeito as formalidades para a celebração de contratos públicos.

Quanto às Entidades Internacionais de que Angola é parte, não se consegue aferir se efetivamente os interesses do Estado angolano foram protegidos por estas entidades na tramitação dos procedimentos internos de aquisição, sendo que na maior parte das vezes o que é submetido, em substituição das peças e documentos dos procedimentos, é uma Declaração de Não Objeção e, conforme adiantado na alínea c) do ponto 5, levanta-se a problemática do alcance dessa declaração, se se valida a fase pré-contratual ou se valida também as regras da fase pós-contratual. Por outro lado, pode questionar-se até que ponto o Tribunal de Contas se deve vincular a esta Declaração no que toca à prossecução e defesa do interesse público.

Outrossim, constata-se uma realidade quanto aos contratos não sujeitos a LCP, pela sua sujeição à Lei do Segredo do Estado, uma vez que as Entidades

sujeitas a esse regime, como é o caso do Ministério da Defesa e do Ministério do Interior, por não terem um regime regulamentar, ou terem um regime deficitário sobre a matéria da contratação pública e por não instruírem os processos com documentos comprovativos da tramitação de um procedimento administrativo de formação do contrato, não é possível aferir se estas entidades estão a cumprir o estipulado no n.º 3, do artigo 7.º da LCP.

No que concerne a esta matéria trazemos, com particular realce, situações vertidas no regime especial contidas no Decreto Presidencial n.º 197/16, de 23 de setembro – aprova o Regulamento sobre os Procedimentos de Aquisição ou Locação de quaisquer Direitos sobre Bens Imóveis, conjugado com a Lei n.º 18/10, de 6 de agosto, Lei do Património Público, na Lei n.º 12/12, de 13 de abril, Lei Orgânica da Comissão Nacional Eleitoral (CNE), e na Lei n.º 10/12, de 16 agosto - Lei do Segredo de Estado.

A. Estabelece o artigo 2.º do Decreto Presidencial n.º 197/16, de 23 de Setembro, que o presente regulamento “... é aplicável aos órgãos da Administração Central e Local do Estado, à Assembleia Nacional, aos Tribunais, à Procuradoria-Geral da República, às Instituições e Entidades Administrativas Independentes, às Autarquias Locais, aos Institutos Públicos, aos Fundos Públicos, às Associações Públicas, às Empresas Públicas e às Empresas com Domínio Público financiadas pelo Orçamento Geral do Estado.”

Como se pode depreender do exposto acima, essa norma só é aplicável a entidades que sejam financiadas pelo Orçamento Geral do Estado.

A despesa referente às aquisições feitas pela Caixa Social do Ministério do Interior (MININT) são financiadas predominantemente por Recursos Próprios desta instituição.

O nosso ordenamento jurídico é omissivo quanto à questão da aquisição onerosa de bens imóveis financiados por Recursos Próprios das entidades envolvidas em procedimentos aquisitivos.

Estamos diante de uma situação flagrante em que, a própria lei (regime geral) manda aplicar um regime especial quando o mesmo não comporta solução.

Em nosso entendimento, nada prejudica que se faça interpretação extensiva e análoga do estipulado no artigo 10.º do Código Civil, com as devidas adaptações ao próprio Decreto Presidencial n.º 197/16, de 23 de setembro, que é a que mais se adequa ao contexto, sendo que apesar de a despesa ser financiada por recursos próprios arrecadados pela instituição, estes, são sempre do Estado.

Outra preocupação, ainda neste âmbito, prende-se com a não observância das próprias normas especiais aquisitivas previstas neste diploma.

Nalgumas situações constatamos que não há aplicação com rigor dos preceitos legalmente previstos no Decreto Presidencial n.º 197/16, de 23 de Setembro, em particular, violação do dever de envio de Cartas Convites, em simultâneo, a pelo menos 3 (três) entidades (quando não haja lugar a consulta ao mercado), nos termos n.º 2 do artigo 14.º, a não elaboração de termos de referência, não submissão dos documentos que atestam a consulta ao mercado, nos casos em que é convencionada (o Anúncio Público) e prévia fundamentação e autorização do departamento Ministerial responsável pelo setor das finanças, tal como dispõe a norma do n.º 3 do artigo 7.º do diploma em referência.

B. Nos Contratos declarados Secretos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º da LCP, «... *ficam excluídos do âmbito de aplicação da presente Lei, quaisquer que sejam os seus valores, os contratos que, nos termos da Lei sejam declarados Secretos ou cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais, de descrição e de segurança e os relativos à aquisição de armamento e técnica militar e policial relativos à defesa ou a segurança do Estado*».

A Lei n.º 10/02, de 16 de agosto, publicada na I Série do Diário da República n.º 65 - Lei do Segredo de Estado – estipula, no n.º 1 do artigo 2.º, que «... *são abrangidos pelo Segredo do Estado os documentos e informações cujo conhecimento por pessoas não autorizadas é suscetível de pôr em risco ou de causar dano à Independência Nacional, à unidade e integridade do Estado e à sua segurança interna e externa*».

Por um lado, algumas entidades remetem processos à Fiscalização Preventiva, com o fundamento de serem secretos, quando tais fundamentos apresentados não encontram acolhimento na norma por elas invocada (ex.: submissão de Contratos para aquisição de medicamentos ou compra de farda, entre outros).

Ademais, constata-se uma realidade quanto aos contratos não sujeitos a LCP pela sua sujeição à Lei do Segredo do Estado, uma vez que as Entidades sujeitas a esse regime, como é o caso, por não terem um regime regulamentar sobre a matéria da contratação pública, e por não instruírem os processos com documentos comprovativos da tramitação de um procedimento administrativo de formação do contrato, nem tão pouco é possível aferir se estas estão a cumprir o estipulado no n.º 4, do artigo 7.º que estabelece que estas entidades estão obrigadas a cumprir com os princípios estipulados em matéria de contratação pública, fazendo parte da Fiscalização do Tribunal de Contas aferir a conformidade dos contratos em causa com as exigências legais.

Aqui estar-se-ia em sede de uma inobservância dos princípios da concorrência, da transparência, da imparcialidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e justiça, da probidade, do respeito pelo património público, da economicidade e parcimónia, da eficiência e da eficácia, da proporcionalidade, e igualmente a incumprir o Fomento e Proteção do Empresariado Nacional, a Promoção e Oportunidade de Negócios das Pequenas e Médias Empresas, a promoção de Contrapartidas e outros princípios inerentes a atividade administrativa previstos no artigo 3.º conjugado com o n.º 4 do artigo 7.º da LCP.

C. Outra situação prende-se com a questão da competência para autorização da despesa, nos termos da Lei Orgânica da Comissão Nacional Eleitoral. (Vide Resoluções n.ºs 19 e 57/FP/2022, de 04 de março e 28 de abril, respetivamente).

Da análise de processos daquela instituição, detetamos que o seu Estatuto Orgânico e Lei de Base são omissos quanto à questão da autorização de despesa do titular daquele órgão. Senão, vejamos o seguinte:

Nos termos do n.º 2 do artigo 36.º da LCP, a competência para autorizar a despesa, deve ser consagrada na Lei n.º 12/12, de 13 de abril, Lei Orgânica da CNE.

Por atenção ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 22.º da Lei Orgânica da CNE, compete à Direção da Administração, Finanças e Gestão de Pessoal, executar o orçamento da CNE, a ser exercida pelo Diretor, conforme o disposto no n.º 3 do mesmo artigo.

Como se pode depreender do acima exposto, o referido diploma é omissivo quanto à competência para autorizar despesa do Titular máximo daquele Órgão (Presidente do Conselho de Administração), a exemplo dos demais diplomas orgânicos, que, portanto, deve ser aferida com base no artigo 18.º da Lei Orgânica da CNE.

Confrontando as duas Leis, (Lei n.º 12/12, de 13 de abril, Lei Orgânica da Comissão Nacional Eleitoral e a Lei n.º 27/21, de 25 de outubro, Lei de Bases das Entidades Administrativas Independentes), e tendo em conta a cronologia destes diplomas e a sua classificação, aquele, infelizmente, não está ainda plenamente adequado ao novo diploma (Lei n.º 27/21, de 25 de outubro).

Fica, portanto, a preocupação de “*iure constituto*” fazer-se o enquadramento e respetiva adequação da Lei Orgânica da CNE à Lei de Bases das Entidades Administrativas Independentes, a fim de que as competências financeiras do Presidente e do Plenário da CNE sejam devidamente clarificadas no âmbito da realização das despesas.

Por fim, em nossa opinião, apesar das dificuldades que a lei apresenta na determinação da competência para autorizar a despesa, o Presidente ou

o Plenário da CNE deveriam ser os órgãos competentes para autorizar a despesa, tal como acontece nos órgãos a si equiparados, e não a Direção da Administração, Finanças e Gestão de Pessoal, que é um simples serviço executivo da CNE, cuja autorização depende do próprio Presidente e/ou do Plenário.

D. Nos Contratos Interadministrativos, não são aplicados os princípios basilares que devem ser observados pelas EPC não sujeitas à LCP, nos termos em que manda aplicar a norma do n.º 4 do artigo 7.º da referida Lei e por conseguinte, muitas das vezes, não remetem as peças que dão impulso à contratação, independentemente da mesma estar ou não sujeita à LCP, nomeadamente: Convite, Caderno de Encargos para apresentação da proposta, Caução, propostas técnicas e financeiras das contratadas.

Portanto, a não aplicação coerente destas normas cria fragilidades e oportunidades facilitadoras de descaminho dos dinheiros públicos pelas entidades contratantes, o que dificulta a atividade das entidades fiscalizadoras externas, como o Tribunal de Contas, de exercerem cabalmente o seu papel.

Portanto, é proeminente que toda a ação seja criada para mitigar tais práticas, o que implica revisões legais e aplicação da lei de forma coerente, atendendo ao fim último da contratação pública que é a realização das necessidades coletivas.

Caminho para Realização Ajustada de Procedimentos de Contratação Pública

Como guisa de conclusão, gostaríamos de frisar que, no intuito de ultrapassar estes constrangimentos, é preocupação do Tribunal melhorar este panorama a nível de aplicação da lei, o que impulsiona a atuação do Tribunal dentro daquilo que é o papel pedagógico que lhe é característico.

Com particular realce que, a nível de capacitação, estendeu-se nos anos de 2018/2019 um plano de formação nas demais Províncias do País, dando informação sobre como as EPC deveriam proceder para adotar os procedimentos de Contratação Pública.

Esta tarefa em parte ficou paralisada, de forma presencial, nos anos de 2020/2021, por conta da pandemia da Covid-19, e foi maximizada de forma *on-line*, no sentido de mitigar o impacto da não aplicação correta dos procedimentos concursais previstos na LCP, o que poderá representar uma expectativa de superação desta fase de má instrução dos processos pelas EPC.

Áreas Apetecíveis no Descaminho de Dinheiros Públicos

Nos processos aquisitivos, a área mais apetecível e de maior desafio em termos de controlo, são as contratações para as Empreitadas de Obras Públicas. Estas, principalmente quando precedidas de procedimentos fechados e não concorrenciais e transparentes, acabam por ser um grande desafio na redução de desvios do erário público por intermédio da Contratação Pública, sem descurar os demais tipos de Contratos previstos na LCP.

Assim sendo, se oferece oportuno apelar aos gestores públicos, no sentido do cumprimento das normas referentes a contratação para realização de despesas vertidas na LCP e demais legislações conexas.

Com a cooperação dos demais órgãos inspetivos e com a responsabilização efetiva dos infratores poderá, sem sombra de dúvidas, existir um caminho para reduzir desvios do erário (Serviço Nacional de Contratação Pública, 2021).

Portanto, afigura-se muito importante que se evite o recurso a este tipo de procedimentos fechados, sobretudo quando na prática não há necessidade, em prol da maior transparência, da concorrência e da legalidade previstos no artigo 3.º da LCP. Pois, que a aplicação reiterada destes procedimentos e sem fundamento acaba, até certa medida, por mitigar os níveis de concorrência nos procedimentos de Contratação Pública que ainda não são satisfatórios.

Conclusão

A boa aplicação dos procedimentos concursais reflete diretamente a boa gestão dos dinheiros públicos, racionaliza e melhora a qualidade da despesa e permite, até certo ponto, a redução de desperdícios e o aumento da receita, o que viabiliza o aumento dos recursos disponíveis.

O Tribunal de Contas deve manter o foco no controlo eficaz do erário público, dentro daquilo que são os desígnios legais a si conferidos, no âmbito da fiscalização das finanças públicas.

As irregularidades constatadas pela Direção dos Serviços Técnicos do Tribunal de Contas, resultantes da má instrução dos processos a si remetidos, podem representar o *“calcanhar de Aquiles”* da programação financeira das próprias entidades contratantes, implicando com isso que se estenda um maior esforço no âmbito do controlo interno das EPC para que os riscos sejam cada vez mais mitigados.

Revela-se de extrema importância que, no atual contexto, haja todo um processo de consciencialização e comunicação entre os mais variados operadores financeiros, no sentido de se materializar a consciência da realização cabal do interesse público, tendo sempre presente os princípios da legalidade

A boa aplicação dos procedimentos concursais reflete a boa gestão dos dinheiros públicos, racionaliza e melhora a qualidade da despesa e permite a redução de desperdícios e o aumento da receita, o que viabiliza o aumento dos recursos disponíveis.

e da prossecução do interesse público a que estão adstritos os órgãos da Administração Pública.

A realização de despesas, tendo como base a adoção de procedimentos mais abertos, pode acudir melhor o interesse público, o que afastará a má qualidade das compras públicas e permitirá o aumento ou conservação dos recursos disponíveis.

Na economia dos gastos públicos, deve necessariamente ter-se, como ponto de partida, a sensibilização das EPC sobre a utilização racional e coerente dos dinheiros públicos. Portanto, isto passa por incentivos e ações conjuntas com os demais operadores económicos, com a aplicação de práticas de combate a corrupção e *compliance*, para que desta forma se torne mais eficiente a conservação do erário.

Por esta razão, o Tribunal de Contas, enquanto protetor das finanças públicas, deve continuar a aplicar sanções mediante a constatação de atos flagrantes de violação da lei. E, pelo papel peculiar que assume, deve continuar a criar políticas de incentivo à boa gestão dos dinheiros públicos através da promoção de formações, seminários nacionais e palestras, com vista a esclarecer as entidades contratantes sobre a forma como devem realizar os seus procedimentos aquisitivos para a justa realização de despesa pública.

Bibliografia

- Almeida, J. A., Sanches, P. F. (2011). *Temas de Contratação Pública I*, (s.ed.)
- Amaral, D. F., Feijó, C. (2016). *O Direito Administrativo Angolano*, (s.ed.)
- António, J. (2016). *A Génese da Fiscalização da Gestão Pública e Angola*, (s.ed.)
- Araújo, C., Nunes, E. R., Lopes, M. (2018). *A Constituição da República de Angola Anotada Tomo II*, (s.ed.)
- Betico, D., Ngoloimwe, O. (2022). *A Contratação para Gestores Públicos e Operadores Económicos*, Vol. I, (s.ed.)
- Cluny, A. (2011). *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas, Contributos para uma reflexão necessária*, (s.ed.)
- Costa, P. N. (2014). *O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributos para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal*, (s.ed.)
- Craveiro, L. (2021). *Contratação Pública em Angola à luz da Lei n.º 41/20, de 23 de dezembro*, (s.ed.)
- Da Silva, J. A. (2010). *Dicionário dos Contratos Públicos*, (s.ed.)
- De Oliveira, M. E., Oliveira, R. E. (2011). *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, (s.ed.)
- Estorninho, M. J. (2012). *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, (s.ed.)
- Feijó, C., e Paca, C. (2005). *O Direito Administrativo*, Vol. 1, (s.ed.)
- Gameiro, A. R. (2021). *O Controlo Financeiro Externo do Estado*, (s.ed.)
- Gonçalves, P. C. (2021). *Direito dos Contratos Públicos 2021*, (s.ed.)
- Moreno, C. (2006). *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, (s.ed.)
- Nunes, E. R. (2011). *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, (s.ed.)
- Nunes, E. R. (2005). *O Aval do Estado: conceito, enquadramento, regime jurídico de prestação e controlo financeiro pelo Tribunal de Contas*, (s.ed.)
- Otero, P. (2016). *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. 1, (s.ed.)
- Silveiro, F. X. (2003). *O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais e os dinheiros públicos*, (s.ed.)
- Sousa, M R., Matos, A. S. (2009). *Contratos Públicos Direito Administrativo Geral*, Tomo III, (s.ed.)
- Tavares, J. F. F. (1998). *O Tribunal de Contas, Do Visto em Especial – Conceito, Natureza e Enquadramento na Atividade de Administração*, (s.ed.)
- Manual Prático da Contratação de Angola 2022*, do Serviço Nacional da Contratação.

A Integração dos SCI e a Qualidade da Despesa PIDLCP

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quadro Legal de Suporte ao PIDLCP

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

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

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

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

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

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

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

Os Sistemas Informáticos Associados ao Controlo da Despesa

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

O Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE)

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

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

O Controlo Interno Instituído para Acompanhamento das Despesas PIDLCP

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

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

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

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

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

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

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

Resultados da Execução do PIDLCP e a Integração dos SCI

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

Estudo das Entidades Beneficiárias e Visitadas no âmbito do PIDLCP

A República de Angola é um país da costa ocidental de África, cujo território tem uma dimensão de 1.246.700 km², é limitado a norte e a Nordeste pela República Democrática do Congo, a leste pela Zâmbia, a sul pela Namíbia e a Oeste pelo Oceano Atlântico, em toda sua extensão.

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

A População Legal e Efetiva

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

A Amostra Utilizada

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

MAPA N.º 2

Identificação Codificada da Amostra por Província

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

Constatações Comuns nos Órgãos Visitados

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

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

Da Execução Orçamental e Financeira

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

Excesso de Liquidação no Programa

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

MAPA N.º 3

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

Pagamentos efetuados em Programa orçamental diferente

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

Faturas com características não Admitidas por Lei

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

MAPA N.º 4

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

Pagamento de Despesas não previstas nos 6 eixos do PIDLCP

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

MAPA N.º 5

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

Processos de Despesas incompletos / sem suporte documental

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

MAPA N.º 6

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

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

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

MAPA N.º 7

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

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

Despesas Sem Suporte Legal

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

MAPA N.º 8

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

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

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

MAPA N.º 9

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

Do SCI Implementado e Condicionantes nas Entidades Beneficiárias

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

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

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

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

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

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

- O Controlo Interno Existente nas Administrações Municipais

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

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

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

MAPA N.º 10

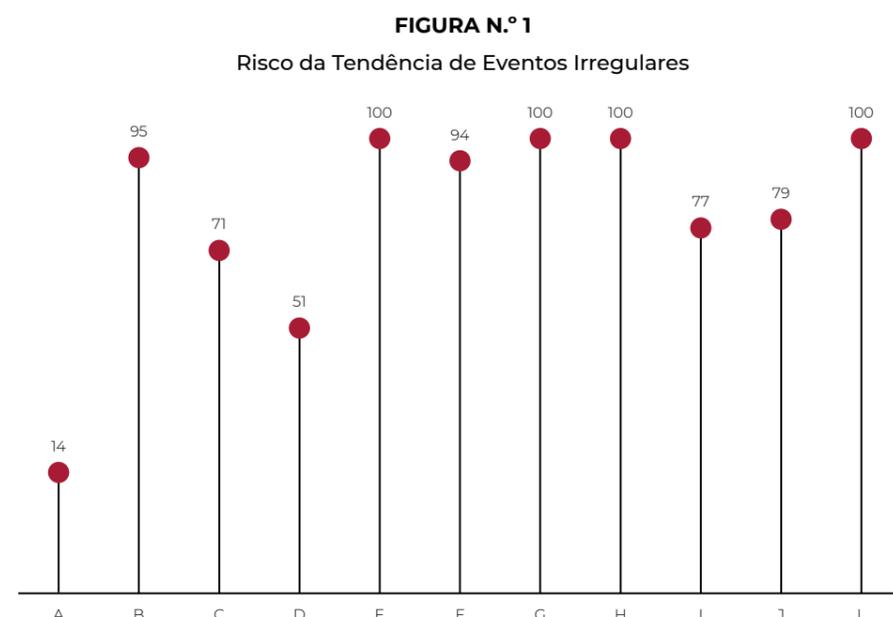
UD	FERRAMENTAS DE QUE FAZEM USO			
	SIGFE	SIGPE	INTERNET	COMPUTADOR
N.º de UO	11		11	11

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

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

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

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



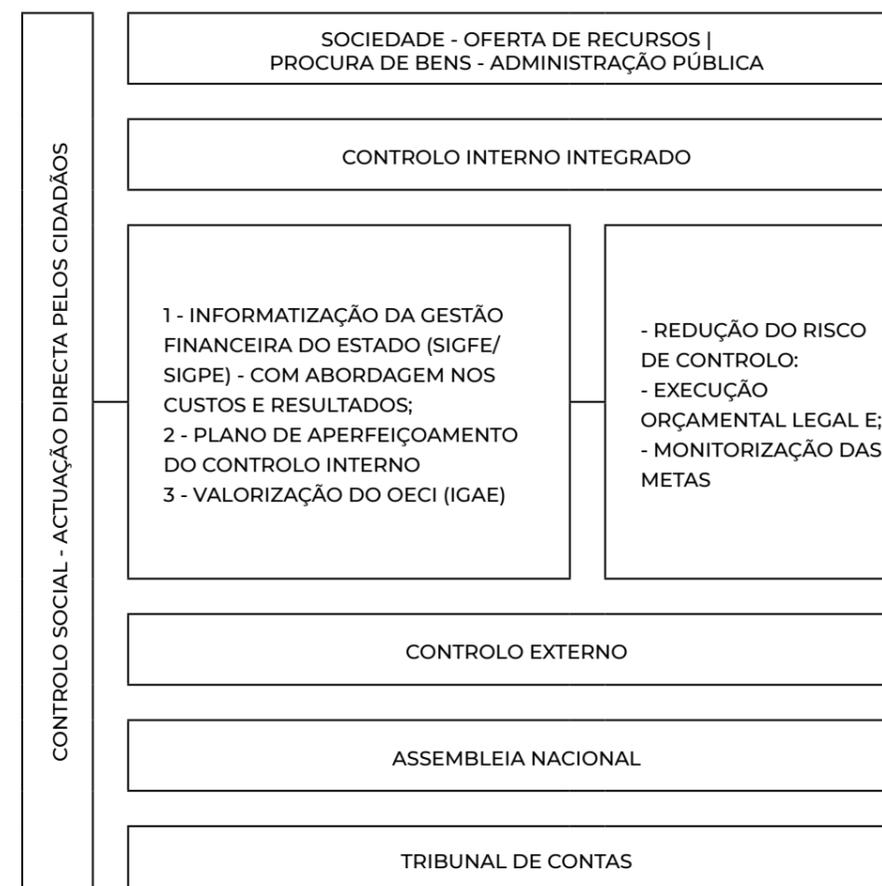
Intervenção dos OCI e as ISC no Acompanhamento do PIDLCP

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

A fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da Administração do Estado e dos Órgãos que dele dependem, é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, ao nível do controlo externo, e pelo Presidente da República, através dos seus órgãos especializados, ao nível do controlo interno (Angola, 2010).

FIGURA N.º 2

Estrutura do Conjunto de Controlos sobre a Despesa Pública



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

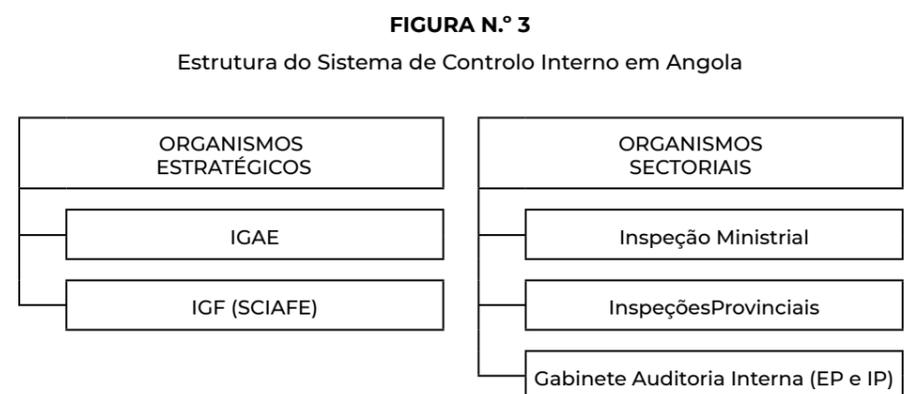
Orientar uma melhor ambientação entre os controles interno, externo e social, que se constituem e se organizam em bases comuns para defesa da transparência, eficiência e eficácia da gestão pública (Ferreira, Filho, Pederneira, & Lopes, 2008).

A Intervenção dos OCI no Controlo da Execução do PIDLCP

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

Controlo Operacional; Controlo Setorial; Controlo Estratégico.

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



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

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

GRUPO TÉCNICO DE CONTROLADORES FINANCEIROS (GTCF)

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

INSPECÇÃO GERAL DE FINANÇAS (IGF)

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

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

A Articulação dos OCI com Outros ISC na Despesa PIDLCP

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

O Controlo Externo (Tribunal de Contas)

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

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

Inspeção Geral Da Administração Do Estado (IGAE)

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

O Papel da Comunicação Social no Controlo da Despesa PIDLCP

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

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

MAPA N.º 10

CONTROLO DAS PUBLICAÇÕES RELACIONADAS COM PIDLCP NA INTERNET

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

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

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

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

CONCLUSÕES SOBRE O CONTROLO EFECTUADO ÀS DESPESAS PIDLCP

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

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

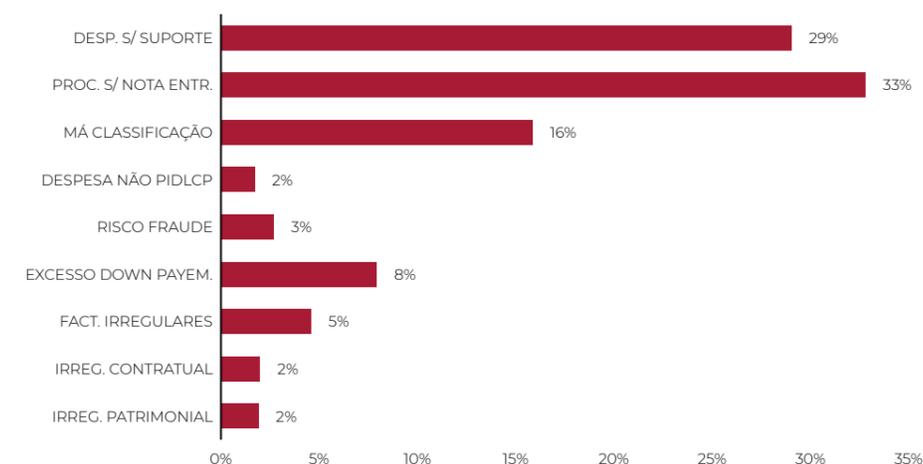
Para a abordagem da execução do PIDLCP, é necessário fazer recurso a legislação geral inerente à execução da despesa (item 3.2 – 3.2.2).

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

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

FIGURA N.º 4

GRÁFICO DAS IRREGULARES APURADAS POR TIPOS



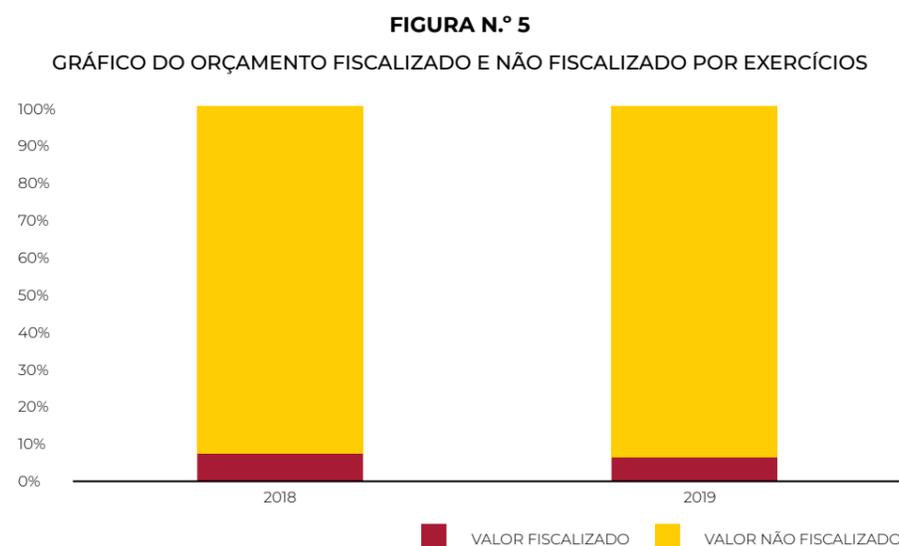
Sobre SCI instituído e a Integração dos OCI

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

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

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

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



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

MAPA N.º 11

INSTITUIÇÕES A QUEM FORAM REMETIDOS OS RELATÓRIOS PIDLCP

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

O Regime Jurídico da Sustentabilidade das Finanças Públicas em Angola

**ARYLINE MIRANDA, HÉLDER BENTO,
LUÍS DOMINGOS, TERESA PINTO**

Introdução

A temática sobre a sustentabilidade das finanças públicas em Angola, remete-nos a duas questões centrais, nomeadamente as que se prendem com o elevado índice da dívida pública, cujos efeitos podem colocar em causa a equidade intergeracional, e as que se prendem com a preservação da capacidade do Estado em emitir dívida sempre que necessário, equacionando-se, desta feita, os limites da dívida pública.

Assim, a sustentabilidade das finanças públicas constitui um dos elementos fundamentais para se mensurar o crescimento e desenvolvimento sustentável de um Estado, na medida em que é uma pré-condição para o crescimento económico, a julgar os efeitos destas no Produto Interno Bruto².

Neste sentido, o acesso aos mercados financeiros em condições admissíveis pressupõe o controlo da posição orçamental em função do espaço orçamental disponível. Com efeito, o controlo orçamental depende, em boa medida, de fatores institucionais como a qualidade do processo orçamental e uma gestão financeira pública de qualidade.

Com o presente tema, pretendemos abordar os princípios estruturantes previstos na lei da sustentabilidade das finanças públicas, o *ratio* da dívida

² O produto interno bruto representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado. O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de quantificar a atividade económica de uma região.

pública em relação ao Produto Interno Bruto e o impacto desta sobre a equidade intergeracional, ou seja, como equacionar os princípios estruturantes sobre a sustentabilidade das finanças públicas com o *ratio* da dívida e o impacto desta sobre a equidade intergeracional?

Tal inquietação resulta do facto de a Assembleia Nacional de Angola ter aprovado a Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei Da sustentabilidade das Finanças Públicas, que visa garantir uma gestão sustentável das finanças públicas em função do elevado índice de endividamento público e da solvabilidade orçamental.

A Sustentabilidade das Finanças Públicas, Noção, Enquadramento e Objeto

As finanças públicas compreendem os meios ou instrumentos financeiros, dinheiro e créditos, necessários para a compra de bens e serviços ou para reserva de valores. Neste sentido, o objeto das finanças públicas é o estudo da aquisição e utilização de meios financeiros pelas coletividades públicas, isto é, coletividades dotadas³, em maior ou menor grau, de poder de império, nomeadamente o Estado e as autarquias⁴.

Por conseguinte, se por lado as finanças públicas compreendem a captação de recursos pelo Estado, sua gestão e seu gasto, para atender as necessidades da coletividade e do próprio Estado, sendo que o papel das Finanças Públicas é levantar recursos para o sector público de uma maneira eficiente e efetiva, por outro lado estas compreendem, ainda, a determinação de como os gastos do setor público podem ser feitos de maneira a melhorar o bem-estar da população de um país.

Nesta conformidade, só existem finanças públicas se existir um poder político organizado, sendo esta existência que vai permitir pôr de pé o poder coativo e determinar quais as despesas que vão ser satisfeitas e as receitas que vão ser recolhidas.

Assim, a sustentabilidade das finanças públicas pode incidir sobre o “défice”, isto é, as necessidades de financiamento da administração pública como um todo e o seu impacto na dívida pública, a qualidade da despesa pública, o impacto intergeracional das opções políticas, bem como os princípios e regras

3 Pereira, P. T., Santos, J. C., Arcanjo, M. & Afonso, A. (2005) – *Economia e Finanças Públicas*. Escolar Editora. Lisboa

4 Rocha, M. J. A., Daves, V. & Delgado, A. (2013) – *Finanças Públicas*. 4.ª edição (pg. 42 e seg.). Textos editores. Angola.

a sustentabilidade das finanças públicas constitui um dos elementos fundamentais para se mensurar o crescimento e desenvolvimento sustentável de um Estado

que as instituições devem acolher para facilitar a implementação de finanças públicas sustentáveis.⁵

Do ponto de vista doutrinal, é comum distinguir-se três formas de avaliar a sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente a abordagem da estacionaridade e cointegração que decorre das relações de longo prazo entre as receitas e despesas públicas, a análise de tendência do património líquido do Estado e a trajetória de relação entre a dívida pública e o produto interno bruto⁶.

É sobre as três formas de avaliação da sustentabilidade das finanças públicas que se pode enquadrar o entendimento de Alves da Rocha, segundo quem o que está na base do recurso aos empréstimos públicos em Angola, além das razões mais plausíveis que têm sido acolhidas pelos demais países ocidentais em matéria de finanças públicas, está associado à previsão insuficiente das receitas, tendo como consequência o défice orçamental, maior do que o planeado, a má gestão durante a época orçamental passada, que resulta da violação das regras de execução orçamental, interesses políticos na política de gestão orçamental e corrupção, dando lugar a um dano gestor que constitui um corolário da política orçamental e défices fiscais que apenas poderão ser cobertos com recurso a emissão vazia da moeda ou dívida pública⁷.

Por outro lado, e numa perspetiva teórico-prática, entende Osório de Barros, que existem múltiplas dimensões da sustentabilidade, sendo que a

5 Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M., Santos, J.C.G. (2012) - *Economia e Finanças Públicas*, 4.ª edição (pp. 409, 410 e 411). Escolar Editora. Lisboa.

6 Sylvestre, M. M., Marrengula, C. P., Quive, T. O., *Dinâmica da Sustentabilidade das Finanças Públicas em Moçambique (2000-2016)*. Universidade Mondlane. www.google.com

7 Rocha, M. J. A., Daves, V., Delgado, A., (2013). *Finanças Públicas* (pg. 215). Editora Textos. Luanda.

existem finanças públicas se existir um poder político organizado, sendo esta existência que vai permitir pôr de pé o poder coativo e determinar quais as despesas que vão ser satisfeitas e as receitas que vão ser recolhidas

primeira tem a ver com a solvência, que consiste na capacidade de o governo efetuar o pagamento das suas obrigações financeiras; a segunda, diz respeito ao crescimento na perspetiva dos autores que defendem que o limite ao défice e à dívida assenta no argumento de que o crescimento não será sustentável se o défice e a dívida violarem determinados parâmetros e, neste caso em particular, estamos a falar do *ratio* entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto; a terceira, incide sobre a estabilidade fiscal, que pressupõe a capacidade do governo cumprir as obrigações futuras com a carga fiscal existente; a quarta, refere-se à equidade geracional, que implica a capacidade do governo pagar as obrigações atuais sem transferir o custo para as gerações futuras⁸.

Neste sentido, concordando com as perspetivas de Osório de Barros, tendo em conta que o peso da dívida pública em Angola apresenta elevados défices estruturais ao longo dos anos, com algumas oscilações, esse peso ainda apresenta uma “hipoteca” sobre os recursos e limitação da gestão económica corrente, pelo facto de o país depender excessivamente das receitas petrolíferas, o que coloca em risco a equidade geracional.

8 Barros, G. O., in *Planeamento e Sustentabilidade Orçamental*, Ciclo de webinars sobre Finanças Públicas no Pós-Covid-19 “As Respostas dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas ao Impacto da Covid-19 nos PALOP-TL”, sob organização do Pro PALOP-TL ISC (PNUD/EU) com coordenação do IPPS do ISCTE-IUL.

Dívida Pública, Aproximação Conceitual e Classificação

Do ponto de vista restrito, a dívida pública compreende, apenas, as situações passivas tituladas pelo Estado, que resultam do recurso a empréstimo público⁹, podendo ser direta ou indireta, como dispõe a Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro - Lei do Regime Jurídico de Emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta.

De realçar que, do ponto de vista legal e doutrinal, a dívida pública pode ser classificada de acordo com vários critérios, sendo certo que, para o presente estudo, importa o critério temporal por ter sido adotado na legislação da Sustentabilidade das Finanças Públicas angolana, sem excluir o valor global ou outras classificações, sempre que for necessário.

Sob o critério temporal, a dívida pública pode ser flutuante ou “dívida pública a longo prazo”, nos termos da alínea da alínea g), do artigo 2.º, da Lei n.º 21/16, de 29 de dezembro - Lei que altera a Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro - Lei do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta do Estado, que corresponde a dívida pública direta contraída para ser amortizada com recursos do exercício orçamental futuro àquele em que foi criada. Entende Elisa Rangel¹⁰ que se trata da dívida de longo prazo, distinta da dívida flutuante, que deriva de empréstimos temporários de curto prazo, ou dívida flutuante ou “a curto prazo”, conforme se pode depreender da alínea f) do texto legal supracitado. A dívida pública direta deve ser paga dentro do período orçamental em que foi criada.

Entretanto, apesar de existir no ordenamento jurídico angolano uma Lei especial que regula o regime jurídico da dívida pública em Angola e uma Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, é verificável um *deficit* comunicacional entre as estruturas gestoras da dívida pública e o cidadão, sendo certo que este impede os cidadãos de acompanharem o endividamento público, o impacto deste sobre as gerações vindouras, bem como os recursos ou receitas para fazer face a esta problemática relacionada a transparência e controlo do endividamento do Estado.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Sustentabilidade das finanças públicas, ao determinar que a política fiscal, em todas as suas dimensões, deve ser formulada e executada para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, assegurando o objetivo de reduzir consistente e sistematicamente, no longo prazo, o *ratio* da dívida pública relativamente ao produto interno

9 Nunes, E. R. (2013). *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro* (pg. 325). 4.ª edição. A Guerra Viseu Editora. Luanda.

10 Idem Op., Cit. (pg.16)

bruto para um valor igual ou inferior a 60% do Produto Interno Bruto, não garante, do ponto de vista legal, a sustentabilidade das finanças públicas, comparando com o n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro – Do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública direta e indireta do Estado, que determinava que “a dívida pública interna e externa, de curto, médio e longo prazo, não deve exceder os 60% por cento do produto interno bruto” que garantia do ponto de vista legal a sustentabilidade das finanças públicas.

Ora, os limites supracitados foram revogados pelo n.º3, do artigo 3.º da Lei n.º 21/16, de 29 de dezembro – Lei que altera a Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro – Lei do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta do Estado, demonstrando claramente a intenção do legislador em não limitar, através de uma lei especial, a curto, médio e longo prazo a gestão da dívida pública pelo Titular do Poder Executivo pois, ao determinar que a dívida pública consolidada deve procurar manter-se abaixo do referencial correspondente a 60% do Produto Interno Bruto nominal, constitui um retrocesso no processo de consolidação das normas sobre sustentabilidade das finanças públicas no ordenamento jurídico angolano.

De notar que essa discricionariedade concedida ao Titular do Poder Executivo, na medida em que os 60% constituem um referencial ou objetivo e não um limite propriamente dito, como defende a doutrina predominante sobre a sustentabilidade das finanças públicas, tem fortes implicações para as gerações vindouras, bem como no crescimento económico, social e sustentável do país.

O limite estabelecido no n.º 1 da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas refere-se a dívida fundada¹¹, na medida em que a política fiscal, em todas as suas dimensões, deve ser formulada e executada para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, assegurando o objetivo de reduzir consistentemente e sistematicamente, no longo prazo, o ratio da dívida pública em relação ao produto interno bruto para um valor igual ou inferior a 60% do Produto Interno Bruto, contrariamente ao que dispõe o n.º 2 do mesmo artigo, que incide sobre a dívida pública flutuante, ao determinar que anualmente, no âmbito da apresentação e aprovação do orçamento geral do Estado, o Executivo deve apresentar as medidas e os mecanismos concretos para a redução da dívida pública em relação ao produto interno para um valor igual ou inferior a 60% do produto interno bruto.

¹¹ São dívidas de longo prazo, obrigações de exigibilidade superior a doze meses, contraídas para atender a desequilíbrio orçamentário ou financiamento de obras e serviços públicos.

Do Regime Jurídico da Sustentabilidade das Finanças Públicas

Em função da necessidade de se instituir um instrumento jurídico cujo objeto seja o de promover a disciplina fiscal, previsibilidade e transparência na gestão das finanças públicas, orientada para a estabilidade e sustentabilidade, através da adoção de princípios, regras fiscais entre outros instrumentos importantes de gestão das finanças públicas, o Parlamento aprovou a Lei n.º 37/20 – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, de 30 de outubro de 2020.

A lei em apreço, de acordo com o artigo 1.º, estabelece os princípios, as regras e os instrumentos que regem a implementação da política fiscal do Estado, a transparência e a gestão das finanças públicas, orientada para a estabilidade e sustentabilidade orçamental e financeira, com vista ao crescimento económico inclusivo e sustentável, criação de emprego e desenvolvimento, de acordo com a Constituição e com a legislação aplicável.

Este instrumento aplica-se ao Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, e aos respetivos órgãos da Administração Central e Local do Estado, empresas públicas, institutos públicos, órgãos da administração autónoma do Estado e da administração independente, Tribunais e respetivos serviços, bem como à Assembleia Nacional, de acordo com o disposto previsto no artigo 2.º da presente Lei.

A lei define as regras fiscais, instrumentos de Gestão de Finanças Públicas, o Orçamento Programa, o Quadro Fiscal de Médio Prazo, as Regras Fiscais, o Quadro de Despesas de Médio Prazo e demais instrumentos que visem garantir a sustentabilidade das finanças públicas, em várias componentes a curto, médio e longo prazo. A política fiscal e a gestão das finanças públicas devem ser orientadas pelos princípios da estabilidade fiscal, sustentabilidade fiscal, princípio da transparência e princípio da responsabilidade, nos termos do artigo 3.º do texto legal supracitado.

Do ponto de vista legal, a análise do presente estudo circunscreveu-se, essencialmente, aos princípios, sendo que, a análise dos princípios de forma global, permitiu perceber o espírito do sistema.

Desta feita, dispõe o artigo 3.º da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas que a política fiscal e de gestão das finanças públicas são orientadas pelos princípios da Estabilidade Fiscal, da Sustentabilidade Fiscal, do Princípio da Transparência e da Responsabilidade.

Para o legislador, o princípio da estabilidade fiscal, determina o uso de receitas e despesas públicas para suavizar as oscilações cíclicas da atividade económica e apoiar na mitigação de crises, quando necessário, sem se abdicar do cumprimento das regras fiscais numéricas e procedimentais estabelecidas na Lei supracitada. Este princípio visa garantir que as modificações feitas nas

despesas e receitas são criadas para atingir um estado de estabilidade na economia nacional, neutralizando as tendências de recessão e inflação, de modo a direcionar a economia para o rumo que se espera, isto é, em caso de desastres naturais graves, guerra, epidemias, ou estados de necessidade constitucional, períodos de recuperação económica em que se verifica uma taxa real de crescimento anual igual ou inferior a 2% do PIB não petrolífero. Este princípio está presente no artigo no n.º 1, do artigo 10.º do mesmo texto legal supracitado, prevendo a criação do fundo de estabilização fiscal, para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, na qualidade de instrumentos financeiros para suavizar a volatilidade das despesas fiscais e reduzir a frequência e severidade das flutuações do ciclo económico.

Com efeito, este fundo não deve ser utilizado indiscriminadamente, na medida em que o n.º 2 daquele artigo estabelece que a capitalização de qualquer Fundo de Estabilização Fiscal, apenas deve ocorrer nos exercícios económicos em que as necessidades brutas de financiamento do sector público forem iguais ou inferiores a 5% do Produto Interno Bruto, isto é, quando estivermos em presença de estabilizadores automáticos.

Relativamente ao princípio da sustentabilidade fiscal, centra-se na capacidade do Estado em gerar receitas adequadas, manter um nível prudente de execução de despesas, implementar uma gestão cuidadosa do financiamento dos ativos e passivos públicos, visando a solidez das finanças públicas a curto, médio e longo prazo, de maneira responsável e oportuna, salvaguardando os interesses das gerações presentes e futuras, de forma igual, fraterna e justa, através da suficiência da receita fiscal, que consiste na capacidade de o Estado assegurar as receitas adequadas para o exercício das funções estaduais e garantir uma execução responsável e cautelosa das despesas.

No mesmo sentido, o princípio da transparência, que se funda no fornecimento de informações suficientes e adequadas, em tempo oportuno, à Assembleia Nacional e ao público em geral, para garantir o acesso à informação e ao adequado escrutínio do cumprimento das disposições estabelecidas na lei. Este princípio visa garantir a adequada e clara informação e tempestiva informação aos representantes do povo e ao público em geral para garantir a cidadania fiscal, tendo como principal objetivo garantir que os cidadãos possam fiscalizar a ação dos governantes, através do acesso à informação, permitindo ver até que ponto os princípios e as normas estabelecidas na lei da sustentabilidade das finanças públicas estão a ser cumpridas.

Este princípio tem sido acolhido de forma expressa, ao longo das demais normas previstas na lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, na medida em que o legislador dedicou o capítulo III, sob o título Transparência e Monitorização, a garantir a elaboração, informação e/ou remissão à Assembleia Nacional e divulgação ao público em geral, dentro de prazos específicos,

o documento de estratégia fiscal, estratégia de endividamento de médio prazo, quadro fiscal de médio prazo, quadro de despesa a médio prazo, relatório trimestral de execução fiscal, relatório anual de execução fiscal, plano de correção e relatório de avaliação de regras fiscais. Com efeito, as demais regras também constituem um corolário dos princípios supracitados e da responsabilização, pela imposição de sanções às entidades que não remeterem as informações necessárias para o cumprimento desses objetivos definidos pela presente Lei.

Portanto, o princípio da responsabilidade incide sobre o dever das entidades públicas, sujeitas à presente Lei, de apresentarem informações e assumirem a fiabilidade dos dados financeiros disponibilizados, tendo como objetivo a prevenção de riscos e a correção de desvios, mediante cumprimento das metas, em obediência aos limites e condições para a gestão das finanças públicas estabelecidas na Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas. Esta informação disponibilizada pelas entidades deve ser fidedigna, livre de erros, omissões e juízos prévios, para prevenir os riscos e corrigir desvios, tendo em vista o cumprimento de metas, observando os limites e condições para a gestão das finanças públicas, nos termos da Lei. Este princípio vem plasmado no artigo 19.º da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas. Com efeito, o seu n.º 1 determina que as entidades a quem se aplica essa Lei, devem disponibilizar, ao Titular do Poder Executivo, toda a informação necessária para o cumprimento dos objetivos delineados na Lei, para elaboração do documento de estratégia fiscal, estratégia de endividamento de médio prazo, quadro fiscal de médio prazo, quadro de despesa a médio prazo, relatório trimestral de execução fiscal, relatório anual de execução fiscal, plano de correção, relatório de avaliação de regras fiscais. Neste sentido, o n.º 3 do artigo supracitado impõe, sanções nas alíneas a), b) e d), às entidades que não cumprirem com as obrigações de transparência e acesso a informação, bem como ao conteúdo e adequação de dados ou modo de entrega estabelecidos na presente Lei ou outros regulamentos.

De realçar que, a formulação princípio-lógica apresentada pela Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas visa não só delimitar o endividamento público, mas também permitir o seu controlo, sendo certo que estes princípios resultam e estão conforme com a constituição económica da República de Angola, como se pode depreender nos artigos 89.º a 104.º, todos da Constituição da República de Angola.

Os princípios, apesar de não constituírem regras impositivas, dada a flexibilidade que os caracteriza, são desenvolvidos ao longo da lei, como regras imperativas como, por exemplo, as que resultam do artigo 18.º, em que o Titular do Poder Executivo deve, nos termos da lei, elaborar e publicar até 30 de abril de cada ano o Quadro Fiscal de Médio Prazo, como parte da Estratégia Fiscal, de forma a se avaliar a evolução desta, garantindo os princípios da sustentabilidade fiscal, transparência e da responsabilidade.

Princípio da Equidade Intergeracional

O princípio da equidade intergeracional não está consagrado, de forma expressa, na lei da sustentabilidade das finanças públicas. É um subprincípio da sustentabilidade das finanças públicas, previsto na alínea b) do artigo 3.º que, nos termos da presente lei, estabelece os princípios pelos quais deve ser orientada a política fiscal e a gestão das finanças públicas.

De notar que o Princípio da sustentabilidade das finanças públicas consiste na capacidade de o Estado gerar receitas adequadas, garantir a manutenção de um nível prudente de gestão de despesas, promover a implantação de um sistema de gestão prudente de financiamento dos ativos e passivos públicos, visando a solidez das finanças públicas a curto, médio e longo prazo, de maneira responsável e oportuna, salvaguardando os interesses das gerações presentes e futuras¹².

Nesta conformidade, da interpretação feita ao princípio supracitado, pode-se encontrar o princípio da equidade intergeracional, pela necessidade de se salvaguardar os interesses das gerações presentes e futuras na concretização do objetivo de se atingir a solidez das finanças públicas, através da capacidade fiscal.

O princípio da equidade intergeracional implica ponderação entre o que se gasta no presente e os gastos que se assumem para o futuro, para que os benefícios e custos tenham uma distribuição equitativa.

O princípio da equidade intergeracional implica não onerar excessivamente a geração presente com despesas atuais que geram riqueza futura e cujo custo pode ser suportado ao longo do tempo, nem onerar excessivamente a geração futura fazendo esta pagar despesas que tenham beneficiado a geração anterior. Este princípio é um corolário do da igualdade, na medida em que as gerações presentes não são superiores às gerações futuras.

Para que se atinja a equidade intergeracional, é necessário que as finanças públicas sejam sustentáveis, sendo que, quando não se alcança, as famílias são obrigadas a suportar mais impostos, receber menos transferências e será reduzido o acesso e utilização de menos bens e serviços públicos.¹³

Uma outra forma de se avaliar a sustentabilidade das finanças públicas é observar a regra segundo a qual o rácio da dívida pública, em relação

ao produto interno bruto, não pode exceder os 60%. Infelizmente, a Lei da sustentabilidade das finanças públicas peca pelo facto de estabelecer, no seu artigo 5.º, como objetivo a longo prazo e não como limite, conforme recomenda a doutrina. A questão da equidade intergeracional tem sido colocada em Angola, pelo facto de o *stock* da dívida pública, desde 2016, estar abaixo do limite recomendado de 60%, apesar de o Estado angolano gozar de liquidez financeira. Portanto, este princípio procura salvaguardar essencial que as gerações presentes e futuras sejam tidas no processo de tomada de decisão no âmbito das finanças públicas, evitando que as gerações presentes não sejam obrigadas a suportar mais impostos e as gerações futuras não sejam oneradas excessivamente.

Conclusão

A sustentabilidade das finanças públicas constitui elemento fundamental para o crescimento e desenvolvimento sustentável do Estado angolano, na medida em que é uma pré-condição para o crescimento económico.

O elevado índice da dívida pública tem colocado em causa a equidade intergeracional e poderá fazê-lo quanto à preservação da capacidade de o Estado angolano emitir dívida, sempre que for necessário, a médio e longo prazo, em função dos atuais limites da dívida pública e se não se apostar na qualidade da despesa pública.

Segundo a doutrina, há três formas de avaliar a sustentabilidade das finanças públicas, a abordagem da estacionaridade e cointegração que decorre das relações de longo prazo entre as receitas e despesas públicas, a análise de tendência do património líquido do Estado e a trajetória de relação entre a dívida pública e o produto.

O Parlamento aprovou a Lei n.º 37/20 - Da Sustentabilidade das Finanças Públicas, de 30 de outubro de 2020, em função da necessidade de se instituir um instrumento que tem como principal objetivo promover a disciplina fiscal, previsibilidade e transparência na gestão das finanças públicas, orientado para a estabilidade e sustentabilidade, através da adoção de princípios e regras fiscais, entre outros instrumentos importantes de gestão das finanças públicas.

A lei em apreço, de acordo com o artigo 1.º, estabelece os princípios, as regras e os instrumentos que regem a implementação da política fiscal do Estado, a transparência e a gestão das finanças públicas, orientadas para a estabilidade e sustentabilidade orçamental e financeira, com vista ao crescimento económico inclusivo e sustentável, a criação de emprego e o desenvolvimento, de acordo com a Constituição e com a legislação aplicável.

12 Abel, A., Bernanke, B. S., & Croushore, D. (2008). *Macroeconomia*. São Paulo: Pearson Addison Wesley. (pg. 45)

13 Franco, F. Morais, L.T., Bernardino, T., Jalles, J.T. *Finanças Públicas Uma Perspetiva Intergeracional*, Fundação Calouste Gulbenkian (pg. 6). <https://joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2021/05/JI-FinancasPublicas-UmaPerspetivaIntergeracional-P-1109-22>.

A sustentabilidade das finanças públicas constitui elemento fundamental para o crescimento e desenvolvimento sustentável do Estado angolano, na medida em que é uma pré-condição para o crescimento económico.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Sustentabilidade das finanças públicas, ao determinar que a política fiscal em todas as suas dimensões deve ser formulada e executada para garantir a sua sustentabilidade, assegurando o objetivo de reduzir consistente e sistematicamente, no longo prazo, o *ratio* da dívida pública em relação ao produto interno bruto para um valor igual ou inferior a 60% do Produto Interno Bruto, não garante, do ponto de vista legal, a sustentabilidade das finanças públicas, comparando com o n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro – Do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública Direta e Indireta do Estado, que determinava que “a dívida pública interna e externa, de curto, médio e longo prazo, não deve exceder os 60% por cento do produto interno bruto”, que garantia legalmente a sustentabilidade das finanças públicas.

Os limites supracitados, previstos no n.º 3 do artigo 3.º na Lei n.º 1/14, de 6 de fevereiro, foram revogados pelo n.º 3, do artigo 3.º da Lei n.º 21/16, de 29 de dezembro – Lei que altera a Lei n.º 1/14, de 6 de Fevereiro – Lei do Regime Jurídico da Emissão e Gestão da Dívida Pública direta e indireta do Estado, demonstrando claramente a intenção do legislador em não limitar através de uma lei especial, a curto, médio e longo prazo, a gestão da dívida pública pelo executivo pois, ao determinar que a dívida pública consolidada

deve procurar manter-se abaixo do referencial correspondente a 60% do Produto Interno Bruto nominal, constitui um retrocesso no processo de consolidação das normas sobre sustentabilidade das finanças públicas no ordenamento jurídico angolano.

Essa discricionariedade concedida ao Titular Executivo, na medida em que os 60% constituem um referencial ou objetivo e não um limite propriamente dito, como defende a doutrina predominante sobre a sustentabilidade das finanças públicas, tem fortes implicações para as gerações vindouras, bem como no crescimento económico, social e sustentável do país.

O n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, ao estabelecer que a formulação e execução da política fiscal deve garantir a sustentabilidade das finanças públicas, não apresenta um limite de endividamento, na medida em que o legislador entende que 60% em relação ao PIB, representa um objetivo a longo prazo e o *ratio* da dívida pública, em relação ao produto interno bruto, para um valor igual ou inferior a 60, carece de relevância necessária do ponto de vista legal, na medida em que não constitui um limite, apesar de existirem outras regras fiscais com potencial para promover a sustentabilidade das finanças públicas em outras vertentes.

A priori, é compreensível a posição do legislador em não estabelecer limite a curto prazo, pelo facto de que em 2020, em função da pandemia, a dívida pública da maior parte dos países aumentou, como resultado das “medidas extraordinárias de carácter urgente”. No entanto, não se justifica restringir apenas esse objetivo a longo prazo, sendo que a médio, curto e longo prazo o *ratio* da dívida pública não deve exceder os 60% do PIB.

Assim, nos termos do 19.º da Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, o seu n.º 1 determina que as entidades a quem se aplica a referida lei, devem disponibilizar ao Executivo toda a informação necessária para o cumprimento dos objetivos delineados na Lei, com vista à elaboração do documento de estratégia fiscal, estratégia de endividamento de médio prazo, quadro fiscal de médio prazo, quadro de despesa a médio prazo, relatório trimestral de execução fiscal, relatório anual de execução fiscal, plano de correção e relatório de avaliação de regras fiscais.

Cabe à Assembleia nacional fiscalizar o executivo e solicitar que esta informação seja disponibilizada oportunamente e nos termos estabelecidos na lei da sustentabilidade das finanças públicas porque, só assim, nos parece, estar-se-á em condições de mensurar o *ratio* da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto e o impacto desta sobre a equidade intergeracional, ou seja, equacionar-se-ão os princípios estruturantes sobre a sustentabilidade das finanças públicas com o *ratio* da dívida e o impacto desta sobre a equidade intergeracional.

Bibliografia

- Abel, A., Bernanke, B. S. & Croushore, D. (2008). *Macroeconomia*. São Paulo: Pearson Addison Wesley.
- Anderson, P.A. (2002). *O Sucesso Moçambicano no Controle da Inflação durante a Transição para uma Economia de Mercado (1991-1996)*. In *A Economia Moçambicana Contemporânea*. Maputo: Gabinete de Estudo, Ministério do Plano e Finanças.
- Barros, G. O., in *Planeamento e Sustentabilidade Orçamental*, Ciclo de webinars sobre Finanças Públicas no Pós-Covid-19: As Respostas dos Sistemas de Gestão das Finanças Públicas ao Impacto da Covid-19 nos PALOP-TL, sob organização do Pro PALOP-TL ISC (PNUD/EU) com coordenação do IPP do ISCTE-IUL. <https://joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2021/05/JI-FinancasPublicas-UmaPerspetivaIntergeracional-P-1109-22>
- Caldeira, J. (2010). *Balanced Scorecard no Estado*. Editora Almedina. Coimbra.
- Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M., Santos, J. C. G. (2012). *Economia e Finanças Públicas*. 4.^a e 5.^a edição. Escolar Editora, Lisboa.
- Rocha, M. J. A. (2011). *Estabilização, Reformas e Desenvolvimento em Angola*. Mayamba Editora.
- Rocha, M. J. A., Daves, V., Delgado, A. (2013). *Finanças Públicas*. 4.^a edição. Textos Editores. Luanda - Angola.
- Ossemame, R. (2010). *Quadro de Análise da Sustentabilidade da Dívida dos Países de Baixo Rendimento: o Caso de Moçambique*. (2018). https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/economia/IESE_EconExt_2.QuaAna.pdf



Os Novos Desafios do Orçamento Geral do Estado



O Orçamento Sensível ao Género e os Desafios da sua Implementação em Angola

ÂNGELA MAKIADI

Introdução

Os orçamentos sensíveis ao género têm despertado a atenção dos governos. Não é diferente com Angola, onde estudos comprovam que as decisões, a nível dos orçamentos, têm impactos diferenciados quando analisadas numa perspetiva de género.

Assim sendo, têm sido desenvolvidos estudos no sentido de garantir que as decisões orçamentais, via implementação de programas, promovam cada vez mais a igualdade de género.

Vale ressaltar que esta decisão está alinhada com as aspirações da Agenda 2063 da União Africana, com ênfase para “Uma África cujo desenvolvimento seja orientado para as pessoas, confiando no potencial dos povos africanos, especialmente no potencial da mulher, da juventude e onde a criança tem um tratamento digno”, o que não se distancia dos objetivos 5 e 10, da Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável.

Sendo assim, torna-se um tema pertinente, para a identificação dos principais desafios que poderão vir a ser enfrentados na implementação de um orçamento geral do estado sensível ao género.

A Análise e o Desenvolvimento do Tema

Antes de refletirmos sobre o orçamento sensível ao género, é crucial que percebamos o que é o orçamento. O orçamento é um instrumento político de gestão das finanças públicas que rege a arrecadação das receitas (fonte dos recursos) e a realização de despesas (gastos realizados com aquisição de bens e serviços e investimentos), tendo em vista a satisfação das necessidades dos

Agenda 2063 da União Africana, com ênfase para “Uma África cujo desenvolvimento seja orientado para as pessoas, confiando no potencial dos povos africanos, especialmente no potencial da mulher, da juventude e onde a criança tem um tratamento digno”

cidadãos, assegurar um destino adequado e claro dos dinheiros públicos, respeitando os princípios da eficiência, eficácia e economia.

“O orçamento é um 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 fundos públicos, de acordo com os princípios da unidade, universalidade, anualidade e publicidade.” - *Artigo 3.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho - Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado.*

Como anteriormente foi dito, o orçamento é um documento sobretudo político, proposto pelo poder executivo, aprovado pelo poder legislativo e pelo poder político. Trata-se, portanto, de um documento de autorização política para realizar despesa e cobrar receita, limitando os poderes públicos.

Fases do ciclo Orçamental (Lei n.º 15/10, de 14 de julho)

A elaboração da proposta orçamental respeita as instruções emanadas pelo Presidente da República. A mesma conta com a contribuição de todos os sectores que apresentam as propostas preliminares, que posteriormente devem ser consolidadas pelo Órgão Central responsável, no caso o Ministério das

Finanças, que a deve apresentar ao Poder Executivo. Por sua vez, o Presidente da República remete à Assembleia Nacional a proposta final de Orçamento Geral do Estado, acompanhada do respetivo Relatório de Fundamentação, referente ao exercício económico subsequente, para discussão e votação. Todo este processo deve, em bom rigor, estar concluído em dezembro do ano anterior àquele a que o orçamento diz respeito, nos termos dos artigos 22.º e 24.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho.

Sequencialmente, no ano posterior à execução do orçamento, deve ser levado a cabo o processo de prestação de contas, até ao mês de setembro, nos termos do artigo 63.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho.

ILUSTRAÇÃO 1 - CRONOGRAMA DAS FASES DO CICLO ORÇAMENTAL



Os diplomas legais em que assenta o Orçamento Geral do Estado em Angola são a já referida Lei n.º 15/10, de 14 de julho, a Lei n.º 37/20, de 30 de outubro, o Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto, e as regras anuais de execução orçamental.

Neste último, são apresentados os princípios orientadores para a elaboração do Orçamento Geral do Estado de Angola, o último dos quais de 2022 e, a título embrionário, é feita uma apresentação do conceito da sensibilidade ao género na orçamentação.

O Orçamento Sensível ao Género

O conceito de orçamento sensível ao género é um conceito não tão novo, abordado deste 1979 por parte dos estados signatários da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Convenção CEDAW), adotada pela Assembleia Geral da ONU. Embora

tenha já algum tempo, o processo tem sido marcado por uma certa lentidão e uma notável inconsistência, pois, ao mesmo tempo que se defende a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, persiste o subfinanciamento para a igualdade de género.

Segundo o Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto, o orçamento sensível ao género é o orçamento que tem em conta as diferentes necessidades, interesses e realidades que homens e mulheres têm na sociedade, devido aos papéis de género, e considera as desigualdades existentes derivadas dessas diferentes realidades, fornecendo recursos para a sua eliminação e garantindo um acesso equitativo aos bens e serviços públicos.

A implementação do orçamento sensível ao género tem sido feita com uma série de parceiros estratégicos internacionais, nomeadamente O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), para obtenção de experiência na área, sendo que é um tema novo na nossa realidade.

É necessário perceber que este é um conceito que não deve ser particularizado como responsabilidade única e exclusiva do Ministério das Finanças e, no caso de Angola em particular, do Ministério da Ação Social, Família e Promoção da Mulher, por ser o órgão “responsável” pelas questões relacionadas com o género. Trata-se de um assunto que deve receber atenção e intervenção de todos os participantes do sistema orçamental. De facto, no ato da elaboração do orçamento, cada um destes apresenta as suas propostas de dotação e, igualmente, as suas medidas, sendo mais fácil mensurar o impacto que o mesmo tem na vida dos cidadãos de maneira geral, e das mulheres e homens de uma forma específica.

A título de exemplo, à primeira vista, na realidade angolana pode haver quem diga que os Ministérios das Obras Públicas e Ordenamento do Território e Energia e Águas pouco ou nada têm a refletir sobre o quesito de género. No entanto, quando analisado mais a fundo, pode-se perceber que, partindo do princípio de que a mulher, sendo o género com maior propensão a ser vítima de violência, pode beneficiar, ainda que de maneira implícita, dos investimentos feitos a nível da iluminação pública, porque estes investimentos poderão ter um grande impacto na sua segurança quando sair cedo de casa para trabalhar ou fazer os seus negócios, vulgo *zunga* (venda ambulante), ou quando estiver a voltar a casa depois da sua jornada. A mulher pode sentir-se e efetivamente estar mais segura por conta das ruas iluminadas, visto que reduz significativamente o risco de ser atacada.

Entretanto, é importante fazer menção a que, quando se aborda a questão de orçamento sensível ao género, não se está a falar de um orçamento em separado orientado de modo específico às mulheres. Antes, pretende-se que se adotem políticas orçamentais para que, de uma maneira geral, o orçamento implementado seja adaptado de tal maneira que a arrecadação dos recursos e

O orçamento é um instrumento político de gestão das finanças públicas que rege a arrecadação das receitas e a realização de despesas tendo em vista a satisfação das necessidades dos cidadãos, assegurar um destino adequado e claro dos dinheiros públicos, respeitando os princípios da eficiência, eficácia e economia.

a sua alocação não negligencie nem prejudique as mulheres, sendo certo que existem diferenças entre homens e mulheres que podem deixar estas últimas numa posição desvantajosa diante de alguns cenários.

O que se pretende é a equidade no orçamento para que, de modo geral, venha a beneficiar igualmente homens e mulheres, tendo em conta as especificidades de cada um, levando em conta as suas necessidades, interesses e realidades, devido aos papéis naturalmente impostos pela sociedade, garantindo assim que as desigualdades observadas sejam reduzidas ao máximo mediante a afetação de recursos para ações específicas que as contornem e que o acesso aos bens e serviços públicos seja equitativo para ambos os géneros.

Sendo que cada um dos sectores afeta uma área específica, torna-se necessário que cada sector analise de maneira muito segmentada como as suas ações têm impacto na vida dos cidadãos, numa perspetiva de género, para que as ações sejam cada vez mais inclusivas e redutoras das assimetrias verificadas, o que se conforma com a não neutralidade do orçamento do Estado, defendida pela obra “*A importância dos Orçamentos sensíveis ao género*”, da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (fevereiro de 2018), que acrescenta

o orçamento sensível ao género tem em conta as diferentes necessidades, interesses e realidades que homens e mulheres têm na sociedade, devido aos papéis de género, e considera as desigualdades existentes derivadas dessas diferentes realidades, fornecendo recursos para a sua eliminação e garantindo um acesso equitativo aos bens e serviços públicos.

que, de um modo geral, *“em todas as sociedades, o acesso a recursos, direitos e poder continua distribuído de uma forma desigual entre homens e mulheres. Em quase todas as áreas da vida, essa distribuição é mais favorável aos homens do que às mulheres”*.

Em Angola, existem diversos fatores que justificam esta atenção:

- › Indicadores como o nível de escolaridade, muitas vezes influenciado por crenças culturais que priorizam a educação de meninos em detrimento das meninas;
- › Casos (que não são poucos) de gravidez na adolescência, que dado o estigma social e a falta de programas apropriados muitas vezes levam as meninas a desistirem dos estudos;
- › A forte presença das mulheres no mercado informal, onde muitas vezes, de modo geral, recebem um rendimento inferior ao dos homens;

- › A remuneração das mulheres inferior à dos homens, mesmo em ambientes formais, por mera questão de género;
- › A fraca representatividade das mulheres a nível do aparelho do Estado, política e em cargos de direção e chefia.

Contextualizando, segundo o referido estudo sobre a importância dos Orçamentos sensíveis ao género, da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, estes exemplos acima citados evidenciam a importância de determinar como as mulheres e os homens são distintamente afetados por diferentes opções políticas. Ou seja, mostram como ignorar o impacto de género dos orçamentos não é neutralidade: é tornar invisível uma dimensão fundamental dos valores sociais que afirmamos defender, pois, segundo a Constituição da República de Angola, no seu artigo n.º 23, sobre o Princípio da Igualdade, “todos são iguais perante a Constituição e a lei” e “ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”.

Face ao exposto, conforme descrito no já referido relatório da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, “os orçamentos públicos não são meros documentos técnicos; eles refletem a forma como os governos estabelecem as suas prioridades e moldam e implementam as suas políticas. Portanto, os orçamentos são indicadores do compromisso de um governo em atender às necessidades das mulheres e alcançar a igualdade de género”.

Importa realçar que esta análise, a ser desenvolvida, não deve ser feita apenas na componente da despesa, mas também a nível da receita, pois é possível que, por conta de determinada tributação sobre determinados bens ou serviços, as mulheres por conta de papéis de género sejam prejudicadas.

A implementação do orçamento sensível ao género tem sido feita com base na identificação, de modo mais claro, no orçamento das linhas orçamentais que tenham maior impacto ao género, utilizando ferramentas internacionalmente reconhecidas como o sistema de marcadores de género utilizados pelas Nações Unidas. O mesmo garante a classificação dos programas e ações, identificando de maneira mais eficaz o seu impacto e atestando a multidisciplinaridade do género num conjunto de programas do Plano de Desenvolvimento Nacional.

Assim, a partir destes marcadores, é avaliada a sensibilidade ao género dos programas e projetos definidos no orçamento, estando atualmente a nível do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado definidos os programas com impactos no género:

- › G0- Programas que não integram ações com impacto no género;
- › G1- Programas com alguma intervenção para a promoção do género;

- › G2- Programa com componente para a promoção do género;
- › G3- Programas com ações com forte impacto no género.

Integração da Perspetiva de Género no Processo Orçamental

Quinn (2013), no estudo sobre “Orçamentos Sensíveis ao género: manual sobre a implementação prática de uma perspetiva de género no processo orçamental” questiona a forma de “associar a igualdade entre mulheres e homens aos orçamentos de Estado” considerando que “estas duas esferas da política pertenciam a mundos diferentes” e que “as questões da igualdade pertencem ao domínio das políticas sociais, ao passo que a elaboração dos orçamentos éapanágio de um ministério com mais prestígio, o das Finanças”.

Tendo em conta que, ao longo de muitos anos, as questões referentes a igualdade de género e orçamento geral de Estado vinham sendo tratadas de modo muito individual, é necessário que, por um lado, se trabalhe na mudança do paradigma e se procure uma simbiose enquanto, por outro lado, os atores, tanto no âmbito social como no político-económico, conjuguem o seu *know-how* de modo a que seja alcançado o resultado que se deseja com o orçamento sensível ao género, empregando a perspetiva do género em todas as fases e níveis do processo orçamental, com vista à eliminação das desigualdades e assimetrias entre homens e mulheres.

Esse processo obriga a que sejam feitas mudanças a nível de consciência e ações e, sobretudo, a nível legislativo, o que, sem dúvida, exige que sejam feitas análises mais profundas no que respeita à maneira de analisar o impacto das decisões políticas implícitas no orçamento. Torna-se imperioso que seja feita a análise segmentada por género, de modo que se obtenham dados mais credíveis e que esta informação sirva de base para a implementação das melhorias que se julguem necessárias à implementação e aos orçamentos futuros. De facto, este processo é cíclico e o que se pretende é que, com base nas informações e relatórios, se alcancem melhores tomadas de decisão no futuro.

Desafios da Implementação do Orçamento Sensível ao Género em Angola

Como já foi abordado acima, o orçamento sensível ao género, embora muitos ainda não o compreendam assim, é um projeto que deve envolver os mais variados atores envolvidos no processo orçamental, pois cada um deles, na sua esfera, pode com maior propriedade aferir os impactos que o seu sector

tem na vida dos cidadãos e proceder à devida segmentação, dando contribuições valiosas para as melhorias a implementar com o intuito de reduzir as desigualdades.

Sendo assim, pretende-se que haja uma transversalidade do género nos programas constantes no Orçamento, tendo em conta que, com base na metodologia de marcadores de género, dos 70 programas do presente orçamento, 56 encontram-se classificados, conforme mapa abaixo. E espera-se que nos próximos anos sejam reduzidos cada vez mais os programas G1 e haja cada vez mais programas G3, ou que, ao menos, mesmo nos programas G1 seja cada vez mais valorizada a sensibilidade ao género, garantindo que haja cada vez um maior impacto dentro destes.

Marcadores de Género	N.º de Programas no OGE/2022
G1	36
G2	13
G3	7
Total	56

Fonte: MINFIN, Webinar sobre Orçamento sensível ao género <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/?fbclid=IwAR3xmFgn2qTlyqSI4o2wCMEZhyukDN0WwBoYfdQR8-6iNR-bAT8P4q4zSWM#/sala-de-imprensa/videos/10257/orcamento-sensivel-ao-genero>

A transversalidade do orçamento sensível ao género é, sem dúvida,, um dos maiores desafios a ser enfrentado, face à implementação deste conceito, porque é difícil envolver os sectores todos, muito por conta da novidade que se afigura ser esta temática, sendo certo que ainda é necessário que seja feito um trabalho exaustivo a nível da conscientização, sensibilização e capacitação para assegurar que cada um dos intervenientes do sistema orçamental perceba a sua importância neste processo, visto que há dados e abordagens muito específicas que devem ser levadas em conta a nível da conceção dos projetos incluindo a sua marcação.

Num cômputo geral, conforme dados avançados pelo Ministério das Finanças, o processo de implementação deste orçamento no país tem apresentado os desafios enunciados abaixo.

- › **Necessidade de aprofundar a transversalização do género a nível do planeamento e conceção dos projetos bem como a sua marcação**

Este ponto pode ser obtido promovendo ações formativas de todos os intervenientes do processo, a todos os níveis, em matérias de orçamento, de género e do impacto que as mais diversas políticas públicas podem ter em cada um dos segmentos, bem como desenvolver, em cada um deles, a consciência de que

cada um, em maior ou menor escala, deve contribuir na implementação das mudanças para que sejam atingidos os objetivos preconizados.

› **Trabalhar com os sectores na identificação dos projetos mais relevantes com impacto no género que irão concorrer para implementação dos programas**

Partindo do princípio de que cada sector é responsável pelos programas do seu sector, é necessário que cada um deles tenha um conhecimento aprofundado daqueles que serão os programas com maior impacto na redução das desigualdades a nível do género, para que seja feita a inserção dos mesmos na agenda política que é o orçamento, reforçando assim o compromisso do Governo na promoção da igualdade de oportunidades entre géneros. Vale ainda realçar que é sempre uma mais-valia trabalhar com as organizações não-governamentais e outras associações que desenvolvam trabalhos na matéria do género, tendo em conta que as mesmas trabalham diretamente com as comunidades e estão mais cientes das dificuldades que as mulheres enfrentam e podem sempre fornecer uma valiosa contribuição na sugestão/proposta dos melhores programas a implementar.

› **Reforçar a sensibilização e capacitação no domínio**

É crucial que seja feito um trabalho árduo, no que respeita à sensibilização e capacitação dos responsáveis pelos sectores e a nível técnico igualmente nas matérias sobre género, a todos os níveis, promovendo formações e workshops nos órgãos da administração central e local.

› **Reforçar a sensibilidade ao género na prestação de contas**

O processo de implementação do orçamento sensível ao género é, de alguma maneira, cíclico, na medida em que, para torná-lo mais eficaz, é necessário que sejam observados os resultados obtidos ao longo do processo, de modo a garantir que sejam implementadas as melhorias identificadas aquando da comparação dos resultados com os objetivos inicialmente propostos.

› **Reforço da informação estatística**

É necessário que sejam reforçadas as bases estatísticas porque, para que se implementem os programas mais adequados, é necessário que se conheça a realidade social, que se conheçam os números, as debilidades, a localização, para que as medidas sejam mais acertadas, as decisões mais assertivas e se obtenha o resultado esperado.

Adicionalmente, um aspeto também a ser tido em conta no objetivo de alcançar êxito na implementação da orçamentação sensível ao género é a

é imperioso que sejam desenvolvidos os respetivos dispositivos legais que obriguem os governos a implementar a perspetiva de género na conceção e execução dos orçamentos

necessidade de desenvolver um trabalho significativo com a finalidade de garantir maior robustez na legislação de suporte, para garantir que haja a obrigação legal de os governos cumprirem com este compromisso de promover a igualdade de oportunidades e acesso aos bens e serviços públicos entre os cidadãos e que sejam reduzidas ao máximo as desigualdades existentes entre homens e mulheres, tendo em atenção que este ponto está intrinsecamente ligado à representatividade da mulher a nível político.

Conclusão

A orçamentação sensível ao género é, sem dúvida, um elemento crucial na busca da igualdade entre homens e mulheres, pois o orçamento não é apenas um instrumento político, reflete as opções e prioridades do Governo e, como cada vez mais se tem constatado, não é neutro, face as necessidades de ambos géneros, sendo que em quase todas as realidades é possível verificar que acaba beneficiando mais os homens que as mulheres.

Sendo certo que todas as fases do ciclo orçamental precisam necessariamente de estar apoiadas em base legal, é imperioso que sejam desenvolvidos os respetivos dispositivos legais que obriguem os governos a implementar a perspetiva de género na conceção e execução dos orçamentos porque, embora seja afirmado o compromisso da redução das desigualdades entre homens e mulheres, é possível que na vida prática isso ainda esteja muito distante de acontecer. A aprovação de dispositivos legais que favoreçam a sensibilidade ao género está intrinsecamente relacionada com a representatividade das

mulheres, pelo que é necessário que a mesma aumente cada vez mais para garantir que os seus interesses sejam devidamente defendidos, porque quem melhor que uma mulher para identificar as dificuldades que enfrenta, os pontos a melhorar e as estratégias mais assertivas a ser desenvolvidas no âmbito da redução das desigualdades de género?

O reforço de parcerias estratégicas com as organizações que desenvolvam trabalhos relativos a igualdade de género podem ser uma maior-valia, concedendo ao governo mais bases para o desenvolvimento de programas, por meio do conhecimento das dificuldades e desigualdades enfrentadas.

Os maiores desafios enfrentados são, na sua maioria, de carácter estrutural e, sendo este um conceito novo para a nossa realidade, é necessário que se “beba” da experiência de outros países que já vêm implementando este tipo de orçamentação e que, com base nos passos dados, se aprenda com a experiência adquirida e sejam paulatinamente implementadas as medidas de melhoria que venham a ser identificadas nos relatórios de prestação de contas dos orçamentos.

Bibliografia

- Quinn, Quinn (2013). *Orçamentos Sensíveis ao Género: Manual sobre a Implementação Prática de uma Perspetiva de Género no Processo Orçamental*.
- A Importância dos Orçamentos Sensíveis ao Género* (2018). Plataforma portuguesa para os Direitos das Mulheres.
- Constituição da República de Angola* (2010). Assembleia Constituinte de Angola.
- Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto - Aprova as Instruções para a Elaboração do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2022 e do Quadro de Despesa de Médio Prazo 2023-2025. (2021). Presidente da República de Angola.
- Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado – Lei n.º 15/10, de 14 de julho* (2010). Assembleia Nacional de Angola.
- Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas - Lei n.º 37/20, de 30 de outubro* (2020). Assembleia Nacional de Angola.
- Webinar sobre Orçamento Sensível ao género* (2021). Ministério das Finanças. <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/?fbclid=IwAR3xMfGn2qT1yqSl4o2wCMEZhyukDN0WWBoYfdQR8-6iNR-bAT8P4q4zSWM#1/sala-de-imprensa/videos/10257/orcamento-sensivel-ao-genero>.

Análise sobre a Execução Orçamental no Setor Social

LIBERTY CHIYAKA, YOLANDA GASPAR, OCTÁVIO FREDERICO, LÍDIA ABRANCHES, DILÍZIA DOMINGOS

Introdução

O Orçamento Geral do Estado (OGE) é o principal instrumento de programação anual da política económica e financeira do Estado. Ao longo do seu processo, designado por “ciclo orçamental”, obedece ao cumprimento de determinadas fases, sendo aqui objeto de análise a fase da execução orçamental.

Neste sentido, este trabalho procura constatar, em termos da orçamentação e da execução orçamental no Sector Social, nos subsectores de educação, saúde e proteção social, os objetivos e metas traçadas pelo Executivo no período de 2015 a 2019. Importa referir que, este período assinalou o fim do Plano Nacional de Desenvolvimento 2012/2017 e o início do Plano Nacional de Desenvolvimento 2018/2022, ambos elaborados pelo Executivo angolano.

Análise da Execução Orçamental

A Conta Geral do Estado compreende as contas de todos os órgãos integrados no Orçamento Geral do Estado. É nela que são evidenciados os resultados do exercício, através do Balanço Orçamental, do Balanço Financeiro, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais, acompanhados das respetivas notas explicativas.

O Orçamento Geral do Estado (OGE) é o principal instrumento de programação anual da política económica e financeira do Estado.

Devem ainda compor a Conta Geral do Estado, os seguintes elementos:

- a) Demonstrativos da execução da receita e da despesa, nos níveis consolidado e detalhado das classificações institucional, funcional, programática e económica;
- b) Relatório sobre os resultados da gestão orçamental, financeira e patrimonial, destacando-se a atividade financeira do Estado, nos domínios das receitas, despesas, tesouraria e créditos públicos, destacando-se o impacto social e económico das operações do Governo;
- c) Indicadores que permitam aferir o cumprimento da Lei Orçamental, inclusive o da Segurança Social, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados;
- d) Relatório da execução do plano de privatizações e a aplicação das suas receitas;
- e) Demonstrativo das participações do Estado nas empresas públicas;
- f) Demonstrativo das responsabilidades diretas ou indiretas do Estado, incluindo a concessão de avales;
- g) Demonstrativo das subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado;
- h) Demonstrativo das doações e outras formas de assistência não onerosa de organismos internacionais;
- i) Relatório da execução dos programas de ação, investimento e financiamento das empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções a cargo dos serviços, institutos e fundos autónomos;
- j) Demonstrativos da gestão patrimonial, com destaque para o inventário patrimonial;
- k) Demonstrativos da posição dos outros *stocks* de ativo e passivo;
- l) Demonstrações financeiras específicas e notas explicativas das instituições com autonomia administrativa e financeira, acompanhada do respetivo parecer de auditoria;

- m) Lista de responsáveis, assinada pelo titular da unidade orçamental ou pelo dirigente máximo da entidade.

Análise realizada pela Assembleia Nacional

O Gabinete do Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República, remete à Assembleia Nacional, propriamente ao Gabinete do Presidente da Assembleia Nacional, a Conta Geral do Estado no período evidenciado pela lei.

Por sua vez, o Gabinete do Presidente da Assembleia Nacional, remete às Comissões de Trabalho Especializadas para análise e emissão do respetivo Parecer, sendo as Comissões de Economia e Finanças, de Assuntos Constitucionais e Jurídicos e de Administração do Estado e Poder Local coordenadoras do processo.

O Presidente da Assembleia Nacional agenda, no prazo de 30 dias, para apreciação da Conta Geral do Estado, as demais comissões de acordo com os n.ºs 2 e 3 artigo 276.º do Regimento da Assembleia Nacional, que analisam e emitem parecer nas suas áreas de especialidade a anexar ao relatório final conjunto. Atendendo à conformidade com a alínea *b)* do artigo 162.º da Constituição da República de Angola, conjugado com o n.º 1 do artigo 275.º e do n.º 1 do artigo 276.º, ambos do Regimento da Assembleia Nacional, aprovado pela Lei n.º 13/17, de 6 de julho, as Comissões de Economia e Finanças, de Assuntos Constitucionais e Jurídicos e de Administração do Estado e Poder Local, competentes em razão da matéria, elaboram Relatório Parecer Conjunto final apreciado e aprovado em Plenário.

Para sua análise e emissão do parecer são observados todos os trâmites legais, desde as disposições combinadas no n.º 4 do artigo 63.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento Geral do Estado e da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 275.º do Regimento da Assembleia Nacional, aprovado pela Lei n.º 13/17, de 6 de julho. O Presidente da República remete à Assembleia Nacional a Conta Geral do Estado, até ao dia trinta de setembro do ano seguinte àquele a que diz respeito.

É verificado se a elaboração da Conta Geral do Estado, referente ao exercício financeiro, obedeceu às disposições da Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento Geral do Estado, combinadas com as do Decreto Executivo n.º 32/17, de 26 de janeiro, que aprova as instruções para elaboração da Conta Geral do Estado.

Para conformação dos dispositivos legais, o Presidente da Assembleia Nacional, em conformidade com a alínea *b)* do artigo 162.º da Constituição da República de Angola, conjugado com a alínea *c)* do n.º 2 do artigo 301.º

do Regimento da Assembleia Nacional, o Tribunal de Contas remete à Assembleia Nacional o Relatório e Parecer, onde emitiu a sua opinião sobre a Conta Geral do Estado, apresentando constatações e recomendações, em conformidade com a alínea b) do artigo 162.º da Constituição da República de Angola e com alínea c) do n.º 2 do artigo 301.º do Regimento da Assembleia Nacional.

A análise na especialidade, realizada pelas Comissões de Economia e Finanças, de Assuntos Constitucionais e Jurídicos e de Administração do Estado e Poder Local, é feita tendo em consideração as recomendações da Assembleia Nacional contidas na Resolução sobre o Orçamento Geral do Estado do Exercício Económico a que correspondem os pareceres das demais Comissões de Trabalho Especializadas da Assembleia Nacional, bem como o Relatório e Parecer do Tribunal de Contas.

Análise realizada pelo Tribunal de Contas

A apreciação da Conta Geral do Estado pelo Tribunal realiza-se com base nos critérios técnicos e de legalidade, examinando-a nos termos do que vem estabelecido no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 13/10 de 9 de julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, designadamente sobre o cumprimento da Lei do Orçamento Geral do Estado e dos princípios e normas da contabilidade pública, do direito financeiro e demais diplomas legais com implicações na execução orçamental.

O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, em conformidade com as atribuições e competências estabelecidas nos termos da alínea b) do Artigo 162.º da Constituição da República de Angola, e da alínea a) do Artigo 6.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, combinados com o n.º 2 do Artigo 63.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento Geral do Estado.

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado emitido pelo Tribunal de Contas, não se questiona a conveniência ou oportunidade de cobrança desta ou daquela receita, ou da realização desta ou daquela despesa pública, desde que uma e outra obedeam aos requisitos legais. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 19/19, de 14 de agosto (Altera e adita artigos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas), combinado com o n.º 3 do artigo 60.º da Lei n.º 13/10 de 9 de julho - Regimento da Assembleia Nacional, não se coíbe de, onde e quando se mostrar necessário, recomendar ao Parlamento e propor, no âmbito das suas competências, a tomada de medidas corretivas ou de providências com vista a melhorar a execução do orçamento, tendo sempre em conta o princípio da mais racional utilização possível das dotações aprovadas, garantindo desta forma maior transparência e rigor na utilização dos recursos públicos.

Inclui, ainda, um juízo sobre a legalidade e correção financeira dos valores reportados na Conta Geral do Estado, e recomendações formuladas ao Executivo, no sentido de serem supridas as deficiências que afetam o processo orçamental, a fiabilidade das demonstrações financeiras e patrimoniais, os sistemas de controlo e de aferição da transparência da Conta.

Relatórios Trimestrais de Execução Orçamental

Como já foi referido, os relatórios de execução orçamental são remetidos à Assembleia Nacional até 45 dias após o termo do trimestre a que se refere e não são objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas. A remessa é feita por via de ofício, proveniente do Gabinete do Ministro de Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República, anexando o Relatório de Balanço da Execução do Orçamento Geral do Estado.

Também por via de ofício, o Gabinete do Presidente da Assembleia Nacional remete-os às Comissões de Economia e Finanças, de Assuntos Constitucionais e Jurídicos e de Administração do Estado e Poder Local, para efeito de análise e emissão de Parecer. Sendo as Comissões competentes em razão da matéria, nos termos do n.º 1 do artigo 276.º conjugado com o n.º 4 do artigo 199.º do Regimento da Assembleia Nacional, apreciaram e emitem um Parecer Conjunto.

À semelhança da Conta Geral do Estado, o Presidente da Assembleia Nacional agenda, no prazo de 30 dias, para apreciação do Relatório de Execução Trimestral do Orçamento Geral do Estado, as demais comissões, de acordo com os n.ºs 2 e 3 artigo 276.º do Regimento da Assembleia Nacional, que analisam e emitem parecer nas suas áreas de especialidade para anexar ao relatório final conjunto.

O Relatório Parecer Conjunto começa por mencionar toda a tramitação legal do documento, observando o cumprimento e exigência legal estabelecida na alínea c) do n.º 1 do artigo 275.º do Regimento da Assembleia Nacional, nos termos do qual o Presidente da República deve remeter à Assembleia Nacional, até ao prazo constante na lei.

Análise da Execução Orçamental no Setor Social

Para a análise da execução orçamental no Sector Social serão utilizados como instrumentos de base o Plano Nacional de Desenvolvimento (PDN), referente ao período que coincide com final do PDN 2013-2017 e início do PDN 2018-2022, bem como o Orçamento Geral do Estado e a sua execução, referente ao

período de 2015 a 2019. O PND constitui o segundo exercício de planeamento de médio prazo realizado no âmbito do Sistema Nacional de Planeamento que visa a promoção do desenvolvimento socioeconómico e territorial do país. Importa realçar que o PDN 2018-2022 comporta melhorias em relação aos anteriores PND, dando maior prioridade ao Sector Social, em particular à educação e à saúde.

Considera-se, para respetiva análise e observações ao Setor Social, a despesa por função, incluídas as operações de dívida pública. Desta feita, de acordo com dados extraídos dos orçamentos aprovados no período de 2015 a 2019, observa-se que o Setor Social, depois do exercício económico de 2016, face ao Sector de Serviços Públicos Gerais, começa a ganhar maior peso sobre o PIB, a seguir as operações de dívida pública, como se pode observar no gráfico que segue. Por outro lado, o Setor Social de 2016 a 2018 observou taxas de crescimento anual negativas de (0,45%), (8,14%) e (4,22%), no entanto, para o exercício económico de 2019, esta veio a crescer na ordem dos 15,96%. O quadro e o gráfico abaixo demonstram como os sectores têm evoluído, tanto em termos de peso sobre o PIB, como em dotação orçamental.

QUADRO N.º 1

Peso dos sectores sobre o PIB

DESPEZA POR FUNÇÃO	PESO SOBRE O PIB				
	2015	2016	2017	2018	2019
Setor Social	29%	21%	20%	15%	17%
Setor Económico	9%	9%	13%	8%	7%
Defesa, Segurança e Ordem Pública	16%	12%	15%	11%	13%
Serviços Públicos Gerais	25%	38%	19%	18%	7%
Operações de Dívida Pública	21%	19%	32%	48%	54%

Fonte: Conta Geral do Estado, Ministério das Finanças

O Setor Social, com exceção da Operação de Dívida Pública, tem vindo a sobrepor-se aos demais sectores, devendo-se aos objetivos traçados pelo Executivo no âmbito social, com realce aos subsectores da educação e saúde.

Não obstante, em termos de execução financeira, o Setor Social tem vindo a aproximar-se aos 100%, tal como ilustra o quadro n.º 2 e o gráfico que se segue. A execução física dos programas e projetos são constatados pelo Tribunal de Contas, daí a importância do seu parecer aquando da aprovação da Conta Geral de Estado de cada exercício, pela Assembleia Nacional, para sua conformação.

QUADRO N.º 2
Execução Financeira dos Setores

DESPEAS POR FUNÇÃO	EXECUÇÃO FINANCEIRA				
	2015	2016	2017	2018	2019
Setor Social	76,41%	60,42%	84,75%	92,67%	96,06%
Setor Económico	80,67%	77,06%	89,95%	93,46%	92,25%
Defesa, Segurança e Ordem Pública	97,56%	93,05%	93,31%	98,29%	99,31%
Serviços Públicos Gerais	64,83%	77,63%	84,86%	81,92%	94,98%
Operações de Dívida Pública	82,74%	85,49%	99,09%	95,63%	99,93%

Fonte: Conta Geral do Estado, Ministério das Finanças

No exercício económico de 2016, a execução financeira para o Setor Social esteve abaixo dos 65%, expressando que os objetivos para o exercício não foram atingidos conforme previsto, de acordo ao relatório da Conta Geral do Estado correspondente.

Dentro do Setor Social passaremos a analisar, com algum pormenor, os três subsectores da Educação, Saúde e Proteção Social, tendo em consideração que, de acordo com o Plano Desenvolvimento Nacional, o Executivo visa assegurar a concretização dos objetivos traçados para estes subsectores sociais com o reforço das seguintes políticas:

a - Educação

Segundo o PDN 2018-2022, o Executivo atribui particular relevância à educação e à aprendizagem ao longo da vida, enquanto desígnio central para o desenvolvimento económico e social de Angola: um sistema de educação equitativo, baseado nos princípios da igualdade de oportunidades, acessível e de qualidade, que promova o exercício de cidadania ativa, mas que também seja muito focado na oferta de qualificações e competências que estimulem a inovação e o conhecimento. Num contexto em que 24,5% da população adulta, 59% da população residente em áreas rurais e 47% das mulheres são ainda analfabetas, a alfabetização de adultos constitui um desígnio de cidadania que emancipa estes cidadãos, dando-lhes conhecimentos e competências que lhes permitam melhorar a sua qualidade de vida e estimular a sua participação no desenvolvimento do país de forma ativa e comprometida. Desta feita, foram definidas as políticas seguintes:

- Formação e Gestão do Pessoal Docente;
- Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar;
- Melhoria da Qualidade e Desenvolvimento do Ensino Primário;

- d) Desenvolvimento do Ensino Secundário Geral;
- e) Intensificação da Alfabetização e da Educação de Jovens e Adultos;
- f) Ação Social, Saúde e Desporto Escolar;
- g) Valorização e Dinamização do Património Histórico e Cultural;
- h) Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Técnico-Profissional;
- i) Capacitação Institucional e Valorização dos Recursos Humanos na Administração Pública;
- j) Melhoria da Qualidade do Ensino Superior e Desenvolvimento da Investigação Científica e Tecnológica;
- k) Promoção da Inovação e Transferência de Tecnologia.

b - Saúde

As melhorias nos indicadores de saúde têm reflexos na qualidade de vida dos seus cidadãos, mas também influenciam positivamente o seu desempenho económico, traduzido pelos indicadores de produtividade, competitividade e crescimento. A evolução dos indicadores de saúde de Angola resulta das decisões de saúde pública, mas é, também, uma consequência das melhorias na situação nutricional da população e do acesso crescente à água potável e ao saneamento básico. Neste sentido, o executivo continua a implementar políticas que permitam melhorar as condições de vida da população, bem como prestar um qualificado serviço público de saúde e promover a generalização de saudáveis práticas desportivas e de lazer, considerando para seu desidtrato a definição das políticas seguintes:

- a) Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Técnico-Profissional;
- b) Melhoria da Assistência Médica e Medicamentosa;
- c) Melhoria da Saúde Materno-Infantil e Nutrição;
- d) Combate às Grandes Endemias pela Abordagem das Determinantes da Saúde;
- e) Capacitação Institucional e Valorização dos Recursos Humanos na Administração Pública;
- f) Construção e Reabilitação de Edifícios Públicos e Equipamentos Sociais.

c- Proteção social

A ação social do Estado para este sector procura reduzir a pobreza através da assistência aos grupos mais vulneráveis e aos excluídos, promovendo-se políticas públicas que visam a correção das assimetrias na redistribuição do rendimento, a partilha e a mitigação do risco social, a estruturação económica das famílias e comunidades e a reintegração socioeconómica dos excluídos.

Com os valores observados no quadro abaixo, consegue-se perceber melhor os objetivos do Executivo de levar a cabo as políticas no âmbito do

Sector Social que se refere aos Subsectores da Educação e Saúde, dado que estes se vão sobrepondo ao Subsector de Proteção Social.

QUADRO N.º 3

Peso sobre o Sector Social

DESPESA POR FUNÇÃO	PESO SOBRE O SETOR SOCIAL				
	2015	2016	2017	2018	2019
Educação	26,24%	26,25%	28,34%	28,70%	35,76%
Saúde	14,82%	16,79%	16,01%	17,82%	29,74%
Proteção Social	37,16%	32,78%	29,66%	27,58%	27,32%

Fonte: Conta Geral do Estado, Ministério das Finanças

Observando os Subsectores de forma partícular, constata-se o seguinte:

a - Educação

No período de 2016 a 2018, o subsector da educação observou variações negativas, situação contrária no exercício económico de 2019, que vem confirmar o desiderato traçado a nível do Setor Social definido no PND 2018-20122.

Os níveis de execução financeira ao longo dos 5 anos têm sido consideráveis, não obstante o exercício financeiro de 2016 no Setor Social ter ficado em 60,42% de execução.

QUADRO N.º 4

Execução Financeira do Subsetor Educação

EDUCAÇÃO	2015	2016	2017	2018	2019
ORÇAMENTO	476 508 133 578,11	474 567 450 599,97	470 629 964 400,01	456 474 907 987,39	664 476 043 163,00
EXECUTADO	420 349 078 804,58	382 162 743 179,11	410 796 316 830,90	425 844 799 990,30	658 381 892 347,00
TAXA DE EXECUÇÃO	88,21%	80,53%	87,29%	93,29%	99,08%
TAXA DE CRESCIMENTO		(0,41%)	(0,83%)	(3,01%)	45,57%

Fonte: Conta Geral do Estado, Ministério das Finanças

b - Saúde

A dotação orçamental do Subsetor da Saúde no exercício económico de 2017 obteve uma variação negativa, na ordem dos (12,42%), face ao exercício económico de 2016. Todavia, o nível de execução financeira neste subsector tem

vindo a ser satisfatório, como podemos observar no quadro abaixo que demonstra um aumento dos níveis de execução financeira.

QUADRO N.º 5
Execução Financeira do Subsetor Saúde

SAÚDE	2015	2016	2017	2018	2019
ORÇAMENTO	269 148 589 829,44	303 570 385 838,48	265 880 311 368,81	283 497 725 882,08	358 832 332 928,00
EXECUTADO	193 198 505 016,98	197 155 806 713,04	210 577 365 475,21	255 630 372 494,65	346 435 494 424,00
TAXA DE EXECUÇÃO	71,8%	64,9%	79,2%	90,2%	96,5%
TAXA DE CRESCIMENTO		12,79%	(12,42%)	6,63%	26,57%

Fonte: Conta Geral do Estado, Ministério das Finanças

c - Proteção Social

O Subsetor da Proteção Social revela variações negativas no período de 2015 a 2018, com ligeira variação positiva em 2019 na ordem dos 6,58%.

À semelhança do Subsetor da Saúde, o exercício financeiro de 2016 ficou aquém das expectativas com taxa de execução financeira pouco satisfatória observada no Setor Social.

QUADRO N.º 6
Execução Financeira do Subsetor Proteção Social

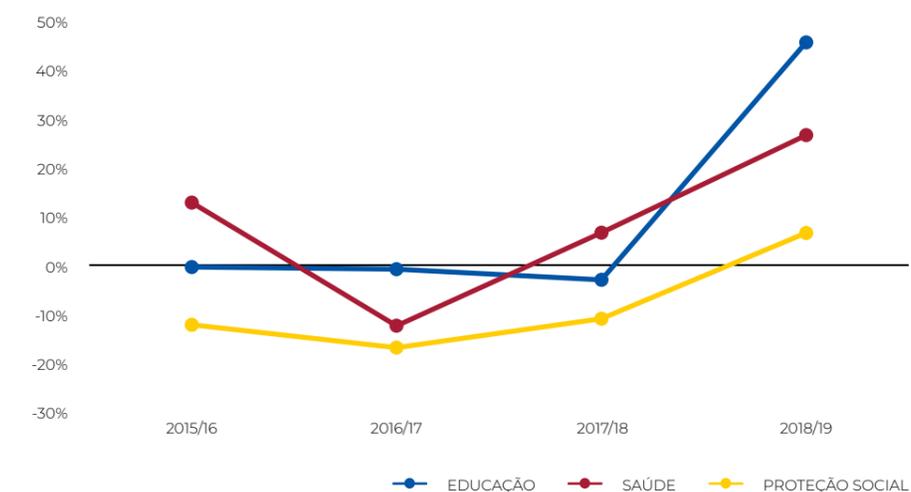
PROTEÇÃO SOCIAL	2015	2016	2017	2018	2019
ORÇAMENTO	674 800 038 218,98	592 558 790 952,95	492 531 766 599,72	438 607 363 195,30	467 459 084 227,00
EXECUTADO	543 987 655 802,28	371 885 651 712,41	423 941 660 782,21	432 305 278 208,03	466 647 009 908,00
TAXA DE EXECUÇÃO	80,61%	62,76%	86,07%	98,56%	99,83%
TAXA DE CRESCIMENTO		(12,19)	(16,88%)	(10,95%)	6,58%

Fonte: Conta Geral do Estado, Ministério das Finanças

no Setor Social, propriamente nos subsectores da educação, saúde e proteção social foi assinalada uma tendência de melhoria significativa em termos de peso sobre o PIB.

A condição gráfica abaixo vem confirmar a forma como os Subsectores, em termos de dotações orçamentais, têm sido consideradas. De realçar que, no âmbito da proteção social, o indicador de Serviços de Proteção Social não Especificados, anteriormente com mais peso sobre o Subsetor, tem vindo a ceder para o indicador de Velhice. (Conta Geral do Estado 2019)

GRÁFICO N.º 1 – Taxas de Crescimento Anual dos Subsectores



Fonte: Dados do Ministério das Finanças, Elaboração própria

A qualidade da melhoria substancial na execução orçamental no período em análise pode ser atribuída como resultado de uma multiplicidade de fatores, entre os quais, se destacam os seguintes:

- a) As reformas implementadas pelo Executivo, de modo a tornar o processo de execução orçamental mais objetivo, claro e transparente, em

a melhoria da execução orçamental deverá ser refletida em ganhos concretos, imediatos e duradouros para a vida da população angolana

consonância com o OGE aprovado pela Assembleia Nacional e os programas aprovados. Note-se que, desde a primeira aprovação da CGE em 2010, o Ministério das Finanças otimizou a sua programação financeira, através da utilização de um novo instrumento de gestão orçamental, financeira e patrimonial do Estado - o Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE) – exigindo dos sectores maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis.

- b) A pressão das recomendações das autoridades de controlo externo - Assembleia Nacional e Tribunal de Contas - por ocasião da aprovação das CGE. A título de exemplo, tem sido reiterada a necessidade de dar maior atenção à realização das ações inscritas no Programa de Investimentos Públicos que se encontram paralisadas, bem como de reforçar as ações de implementação do conteúdo sectorial do PND, tendo em atenção a materialização das várias políticas e dos respetivos programas de ação e a implementação de rigor do orçamento na óptima programática. (Parecer da Assembleia Nacional sobre a CGE 2019)
- c) A grande preocupação do Executivo na melhoria das condições sociais das populações, em conformidade com as políticas estratégicas de desenvolvimento preconizadas no PDN, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável promovidos pelas Nações Unidas e a Agenda 2063 promovida pela União Africana.

Conclusão

Na sequência da análise da orçamentação e da execução orçamental no Setor Social, propriamente nos subsectores da educação, saúde e proteção social, em conformidade aos objetivos e metas traçadas pelo Executivo, plasmadas no

PND, no período de 2015 a 2019, pode-se concluir que, a partir do exercício económico de 2017, foi assinalada uma tendência de melhoria significativa em termos de peso sobre o PIB. Porém, em termos de dotação orçamental, o Setor Social de 2016 a 2018 observou taxas de crescimento anual negativas, tendência que foi invertida no exercício económico de 2019 com uma taxa de crescimento de 5,96%. Relativamente à execução financeira, verificou-se que o Setor Social tem vindo a aproximar a sua taxa aos 100%. No que diz respeito aos subsectores da educação, saúde e proteção social, apesar dos avanços e recuos, verifica-se uma tendência análoga de melhoria dos indicadores.

Para terminar, importa referir que a melhoria da execução orçamental deverá ser refletida em ganhos concretos, imediatos e duradouros para a vida da população angolana, em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável promovidos pelas Nações Unidas e a Agenda 2063 promovida pela União Africana. Por isso, a análise da execução orçamental e financeira, através da análise da CGE, constitui uma ferramenta importante para os cidadãos e as instituições democráticas se socorrem no momento da prestação de contas das ações do Executivo.

Bibliografia

- Massuanganhe, I. J., *Manual de Finanças Públicas e Gestão Orçamental* (2010). 1.ª Edição, Instituto de Formação e Desenvolvimento. Angola.
- Rocha, M. J. A. da, Davis, V., Delgado, A., *Finanças Públicas* (2019). 4.ª Edição, Texto Editores. Luanda.
- Conta Geral do Estado* (exercícios económicos 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019). Ministério das Finanças. Angola.
- Constituição da República de Angola*.
- Lei n.º 13/17, de 6 de julho*, Regimento da Assembleia Nacional. Angola.
- Lei n.º 15/10, de 14 de julho*, Lei do Orçamento Geral do Estado. Angola.
- Orçamento Geral do Estado* (exercícios económicos 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019). Ministério das Finanças. Angola.
- Plano Nacional de Desenvolvimento* (períodos 2013-2017 e 2018-2022). Angola.
- Relatórios Pareceres Conjuntos sobre o Balanço da Execução Orçamental* (exercícios económicos 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019). Assembleia Nacional. Angola.

Orçamento Geral do Estado em Época de COVID-2020

**CARMEN JOSÉ, CECÍLIA ESTANISLAU,
MARIA CABANGAGI, NZONZA MATONDO**

Introdução

A pandemia Covid-19, além de se ter refletido como uma crise de saúde pública, apresentou também efeitos socioeconómicos. Servindo-se do Orçamento Geral do Estado, o governo surge com um pacote de medidas para fazer frente às consequências da COVID.

A preparação e execução do orçamento para os exercícios económicos em época de pandemia tem sido bastante desafiadora, dadas as incertezas e a necessidade de rápida adaptação ao contexto vigente.

O presente trabalho foca-se no impacto da pandemia em Angola, nos seus efeitos na administração pública, no setor empresarial e nas consequências que isso traz para a vida familiar. As pequenas e médias empresas figuram como as que mais se ressentem dos efeitos desta pandemia, devido às fragilidades estruturais que as tornam incapazes de sobreviver num contexto altamente desafiador.

Deste modo, procuramos explorar o orçamento geral do Estado do ano de 2020 e a sua adequação ao contexto pandémico.

O Impacto da COVID-19 nos mercados e na economia

Na sequência da evolução da pandemia e das medidas de contenção da propagação da COVID-19 esperava-se um impacto da pandemia na atividade económica mais intenso no segundo trimestre do ano quando comparado ao primeiro trimestre. Apesar de não ser possível aferir a extensão total dos efeitos do choque na economia dada à escassez de informação, alguns dos indicadores que já se encontram disponíveis apontam para uma forte queda na atividade económica.

A pandemia Covid-19, além de se ter refletido como uma crise de saúde pública, apresentou também efeitos socioeconómicos.

No início do ano 2020, apesar da economia parecer estar a caminho de uma boa recuperação, com uma ótima perspetiva de crescimento dos mercados financeiros, rapidamente ficou claro que a fácil propagação da covid iria inviabilizar todo o comércio internacional.

No lado da procura de bens e serviços o efeito foi evidente. O *lockdown* do setor produtivo provocou uma diminuição de produção por parte das empresas, o que fez com que as pessoas perdessem os seus empregos devido à falta de trabalho. A taxa de desemprego, segundo o Instituto Nacional de Estatística, aumentou de 31,8% no 4.º trimestre de 2019, tendo atingido um máximo histórico de 34,1% no 3.º trimestre de 2021. Assim, uma vez que o emprego diminuiu, e consequentemente o rendimento das famílias, as consequências sobre a economia foram ainda maiores, com efeito direto sobre os níveis da procura, provocando também uma queda da procura agregada.

O choque da oferta provocado pela Covid-19, desencadeou mudanças em maior proporção na procura, e houve um impacto global sincronizado que afetou todos os setores.

Em termos de procura, podemos considerar dois aspetos centrais: o prático e o psicológico. Prático, visto que os consumidores ficaram impedidos de consumir em estabelecimentos comerciais, fazendo com que a sua procura desaparecesse do mercado. Psicológicos, uma vez que, tal como aconteceu na crise financeira de 2008, os consumidores e as empresas tendessem a adotar medidas mais conservadoras quando confrontados com um ambiente de enorme incerteza económica. De qualquer forma, estes factos contribuíram para uma contração do volume de comércio em todo o mundo e em quase todas as indústrias, provocando uma diminuição massiva na procura agregada.

O *lockdown* do setor produtivo provocou uma diminuição de produção por parte das empresas, o que fez com que as pessoas perdessem os seus empregos devido à falta de trabalho

A pandemia da Covid-19 eclodiu quando a República de Angola tinha apenas começado a executar o seu orçamento para o exercício económico de 2020. Desde então, as prioridades de curto prazo têm sido formular e implementar respostas imediatas à crise, principalmente por meio de instrumentos orçamentais de emergência, como créditos suplementares, realocação de verbas, uso de reservas de contingência e decretos de emergência. Com a execução do orçamento de 2020, que se afastou consideravelmente das projeções que deram origem ao seu surgimento, a elaboração do orçamento durante a crise transformou-se num processo reativo e contínuo, colocando imposições e arriscada articulação entre os departamentos ministeriais vocacionados e responsáveis diretos à resposta ao combate da Covid-19. Razão pela qual o Executivo angolano instituiu a Comissão Multissetorial para Prevenção e Combate à Covid-19 – CMPCCOVID, um órgão *ad hoc*, criado por Despacho Presidencial para gestão e coordenação das atividades dos distintos organismos e serviços do Estado em torno da contenção da pandemia da Covid-19.

Não obstante, como se regista em muitos países, é preciso voltar a atenção especial para a preparação dos orçamentos nos exercícios económicos em tempos de pandemia, que se constitui como uma tarefa desafiadora, dada as incertezas sem precedentes das perspetivas económicas, após a quarentena e o grande choque fiscal causado pela pandemia, agravado nos países ricos em recursos naturais pelo declínio nos preços das *commodities*.

Observando o contexto atual (na data de elaboração deste trabalho ainda se vivia um contexto pandémico), prevemos que a preparação do orçamento tenha em conta as seguintes noções:

- I. Avaliação do impacto da crise da Covid-19 sobre a economia e a situação das políticas fiscais do país;

- II. Avaliação do espaço fiscal para a manutenção dos gastos prioritários com a crise e com as medidas de recuperação;
- III. Avaliação das necessidades de financiamento do governo;
- IV. Aumento da transparência e a prestação de contas, fornecendo apresentação e contabilidade adequadas às respostas fiscais relacionadas à Covid-19, inclusive medidas extraorçamentais.

Este processo pode apontar lacunas na estrutura orçamental, por exemplo, a limitação na flexibilidade orçamental devido à grande rigidez do orçamento e na vinculação das receitas, ou foco limitado no médio prazo devido à falta de um quadro fiscal de médio prazo, dando maior atenção para áreas de possíveis reformas futuras e mudanças mais permanentes, que poderiam ser necessárias para além das prioridades de curto prazo impostas pela COVID-19.

Destacamos as principais mensagens para o processo de preparação do orçamento para os exercícios económicos em tempos de pandemia:

- › Ajustamentos específicos nas instituições e processos para administrar as restrições do distanciamento social e reforçar a orientação estratégica;
- › Monitorização constante e revisão do quadro macroeconómico, tendo em consideração o impacto da crise e das medidas para enfrentar a Covid-19 e fazer atualizações mais frequentes nas projeções;
- › Elaboração de uma estratégia fiscal confiável, ancorada nos objetivos fiscais revistos de médio prazo;
- › Sincronização, em termos de comunicação atempada e harmoniosa, de forma clara aos órgãos executores do Executivo, visando os gastos prioritários no contexto da operacionalização e implementação das suas ações;
- › Preparação e adaptação das instituições para um processo mais exigente do que o habitual na definição das linhas de base dos respetivos orçamentos, prevendo-se que os orçamentos para os exercícios económicos em tempos de pandemia exigirão envolvimento e articulação intensos com os órgãos executores em relação à linha de base dos seus orçamentos, incluindo o custo das políticas correntes e das novas políticas relacionadas à Covid-19 e o impacto da crise no setor da saúde;
- › Projeção e planeamento dos orçamentos mais flexíveis e ágeis, que equilibrem a necessidade de resposta oportuna do Executivo;
- › Preparação dos orçamentos tendo em conta a necessidade de acompanhamento e controlo mais cuidadosos durante a sua execução;
- › Uso da documentação do orçamento visando clareza num contexto bastante complexo e reforçar a confiança nas estratégias fiscal, económica e social do Governo.

uma vez que o emprego diminuiu, e conseqüentemente o rendimento das famílias, as conseqüências sobre a economia foram ainda maiores, com efeito direto sobre os níveis da procura, provocando também uma queda da procura agregada.

Processo de preparação do orçamento e adaptação das instituições

O processo de elaboração e aprovação do OGE obedece a determinadas etapas, começando pelo próprio Executivo que, através dos seus órgãos e instituições, apresenta as suas propostas que serão submetidas pelos canais apropriados ao Ministério das Finanças que, por sua vez, efetua a análise e compilação para submeter à decisão colegial (Conselho de Ministros). Tomada a decisão do orçamento, o Executivo apresenta a proposta à Assembleia Nacional para aprovação.

Nas fases de orientação e negociação do orçamento, o Departamento Ministerial Coordenador orienta as Instituições na preparação das suas propostas orçamentais, tendo em conta os objetivos e as prioridades do Governo para o respetivo exercício económico.

Sabendo que geralmente o orçamento “linha de base” de referência é derivado do orçamento do exercício anterior, para os exercícios económicos em tempos de pandemia o processo é mais complexo e as mudanças mais abrangentes por uma série de razões:

- › Em primeiro lugar, a execução do OGE 2020 terá sido significativamente diferente do orçamento aprovado, devido ao grande e inesperado pacote de combate à Covid-19, implementado durante o exercício económico. Assim, a capacidade para acompanhar adequadamente os

gastos com a Covid-19, na execução do orçamento para o OGE 2020 e identificar o possível impacto na linha de base de referência para os exercícios económicos em tempos de pandemia será fundamental. Isto pode ser facilitado pela rotulagem ou ajustes na nomenclatura do orçamento para isolar as medidas relacionadas à Covid-19;

- › Em segundo lugar, a linha de base para os exercícios económicos em tempos de pandemia precisa de ser atualizada para refletir não apenas o impacto das medidas discricionárias para enfrentar a Covid-19, mas também o impacto mecânico e não discricionário dessa enfermidade sobre os fatores de custo das diversas políticas públicas;
- › Em terceiro lugar, dadas as incertezas fiscais, as Instituições podem querer rever, de forma mais detalhada, a natureza dos gastos dentro da linha de base de referência, preparando o caminho para limitar os gastos não prioritários a um montante mínimo possível;
- › Em quarto lugar, identificação clara dos setores prioritários, tendo em conta que os recursos são cada vez mais escassos e limitados e as necessidades são sempre maiores, pelo que, deve ser garantida a questão dos gastos na medida sustentável por um período imprevisível, o que exige um foco maior nos setores estratégicos, conforme identificado na planificação estratégica do Governo.

Lançamento das bases para a agilidade, capacidade de resposta e monitorização da execução dos orçamentos em tempos de pandemia

A incerteza é inerente à preparação do orçamento, contudo, para os exercícios económicos em tempos de pandemia, ela é muito maior do que o normal, devido ao aumento da volatilidade das receitas e das necessidades de gastos imprevistos. Essa imprevisibilidade aumentou, por parte do Governo de Angola, a probabilidade de ajustes orçamentais durante o ano e a sua magnitude. Nesse contexto, a alocação de montantes é um ato complexo de equilíbrio que precisa de:

- I. Assegurar flexibilidade suficiente para enfrentar mudanças fiscais rápidas (positivas ou negativas) ao longo do ano, sem acumular atrasos, sobretudo em sectores prioritários, como o da saúde;
- II. Dar às Instituições visibilidade para iniciar o planeamento e as atividades de organização para os exercícios económicos em tempos de pandemia;
- III. Assegurar que esteja em vigor um regime de freios e contrapesos (inclusive o escrutínio legislativo adequado) e que a execução do orçamento seja compatível com as regras estabelecidas para evitar desperdícios ou uso indevido de recursos públicos.

O choque da oferta provocado pela Covid-19, desencadeou mudanças em maior proporção na procura, e houve um impacto global sincronizado que afetou todos os setores.

O Governo angolano tem aumentado paulatinamente os limites de reservas, a fim de se enfrentar mais facilmente as eventuais incertezas durante a execução do orçamento face à situação da pandemia. Entretanto, embora seja prática, esta opção pode chegar rapidamente ao seu limite se, devido a um choque de grandes proporções, a necessidade de ajustes ou realocação de verbas orçamentais for maior do que a prevista. Deste modo, além da aprovação das leis pela Assembleia Nacional, o Governo de Angola recorre também às ordens executivas específicas, como decretos de emergência, que permitem que o Executivo faça realocações significativas.

É necessário referenciar que, durante o período de negociação do orçamento, o Ministério das Finanças tem diligenciado, junto das Instituições, informações que sustentem a sua capacidade e posicionamento de controlo, de um acompanhamento mais estreito da execução orçamental. Exige que todas as Instituições preparem planos de gastos tão específicos quanto possível, sujeitos à aprovação formal do Ministério das Finanças, o que melhora significativamente as informações de que o Ministério dispõe e o controlo da execução orçamental nos exercícios económicos em tempos de pandemia.

Por sua vez, os planos de gastos das instituições identificam os gastos relacionados com o cenário de referência e a reação à Covid-19, além de incluir os gastos em suspenso. No caso das despesas relacionadas à Covid-19, são estabelecidas metas claras de execução para respaldar a consecução e as expectativas e garantir que os gastos ocorram rapidamente. O contexto também exige a reserva de parte das dotações das instituições, dependendo da evolução da situação macroeconómica e do seu condicionalismo sanitário. Uma parte das alocações orçamentais das instituições para os exercícios económicos em

tempos de pandemia tem sido deixada em suspenso e libertada gradualmente, apenas se determinadas condições se materializarem ao longo do ano e se os gastos não prejudicarem a estratégia fiscal. São, assim, consideradas duas opções não eliminatórias:

- › Um congelamento horizontal da parte das dotações para os exercícios económicos em tempos de pandemia. O Ministério das Finanças tem determinado que uma percentagem das alocações para os exercícios económicos em tempos de pandemia não seja disponibilizada para as Instituições. Essa percentagem varia segundo a entidade (maior ou menor prioridade) ou tipo de despesa, como também tem isentado dessa determinação as rubricas prioritárias ou os “gastos obrigatórios”, como é o caso dos salários.
- › Congelamento mais específico para sectores ou despesas não prioritárias por meio da constituição de reservas de dotações nos exercícios económicos em tempos de pandemia. Essa manobra em especial exige um exercício, por parte do Ministério das Finanças, no sentido de identificar as rubricas específicas do orçamento a serem deixadas em suspenso, bem como as condições para disponibilização desses recursos. Trata-se do método ou mecanismo de congelamento de despesas específicas nos orçamentos das Instituições. O Governo de Angola considera medidas de monitoramento da execução do orçamento ainda na fase de preparação, de forma a apoiar a transparência e atenuar a vulnerabilidade à corrupção das verbas alocadas, mais especificamente às destinadas ao combate à Covid-19. Além disso, os processos regulares para a execução e controlo do orçamento devem continuar a ser seguidos ao longo dos exercícios económicos em tempos de pandemia. O Governo de Angola considera e prorroga as medidas de controlo de gastos extraordinários, implementadas como parte da reação à crise, que possam ajudar a promover a transparência, prestação de contas e legitimidade. Um monitoramento mais próximo da execução do orçamento facilita o registo adequado e abrangente das intervenções governamentais relacionadas à Covid-19 nas contas governamentais e nas estatísticas fiscais.

O impacto da COVID-19 no setor empresarial angolano

Desde a eclosão da pandemia da Covid-19, o setor empresarial angolano tem vindo a registar prejuízos avultados devido, essencialmente, aos constrangimentos que esta pandemia impõe a este setor em termos de acesso ao mercado, aumento dos custos de produção e deterioração do ambiente macroeconómico.

Analisando o impacto da pandemia da Covid-19 sob o ponto de vista do volume de perdas de receitas, conforme sugerem os dados, dentre as 578 empresas inquiridas, cerca de 92%, foram afetadas negativamente pela pandemia, sendo que apenas 8% não sofreram impactos significativos.

O grupo das empresas que não sofreram significativamente com os impactos da Covid-19, sob ponto de vista de volume de negócios, compreende, essencialmente, as empresas dos sectores de comércio e serviços, construção e serviços financeiros.

No caso do setor de comércio e serviços, a resiliência de algumas empresas deve-se ao facto de que a emergência da pandemia abriu oportunidades para alguns subsectores, que registaram aumento de receitas devido ao aumento da procura pelos seus produtos, como é o caso do comércio de produtos de saúde e produtos alimentares (produtos essenciais), incluindo ainda serviços de telecomunicações.

Em relação ao setor financeiro, que figura como o menos afetado pela pandemia, a sua relativa resiliência deve-se à sua pujança financeira e à estruturação operacional da sua atividade que é mais sofisticada comparativamente à dos outros setores, tornando-o menos vulnerável a choques económicos.

Nota-se, igualmente, que o setor da hotelaria e turismo figura como o mais afetado, sendo que, do total de empresas inquiridas, nenhuma revelou não estar a sofrer os impactos da pandemia da Covid-19. Todas as empresas inquiridas revelaram ter registado perdas de receitas devido aos efeitos desta pandemia. O sector dos transportes também foi gravemente afetado, com cerca de 96% das empresas afetadas do total de empresas inquiridas.

Relativamente ao impacto no volume de negócios, em média, as empresas inquiridas registaram perdas de receitas estimadas em 65%, durante o primeiro semestre do ano de 2020. Com efeito, estima-se que, no primeiro semestre de 2020, o volume total de perdas do sector empresarial angolano, como um todo, tenha ascendido aproximadamente aos 31 263 Milhões de Kwanzas.

Conforme se pode notar, sob ponto de vista de proporção do impacto na receita, o sector da hotelaria e turismo figura como o mais afetado, tendo registado perdas estimadas em 75%, em média, seguido do sector dos transportes com perdas estimadas em 64%, em média. Contudo, sob ponto de vista do volume de perdas, o sector de comércio e serviços afigura-se como o mais afetado.

Dinâmicas setoriais

Nesta seção pretende-se discutir as dinâmicas e os mecanismos através dos quais os efeitos da pandemia da Covid-19 se transmitirão no sector empresarial. Para o efeito, privilegia-se uma análise sectorial, com vista a captar a especificidade de cada subsector.

Agricultura

O setor da agricultura figura como um dos sectores mais afetados pela pandemia da Covid-19, sendo que o principal impacto se encontra na última fase da cadeia de valor, isto é, no comércio. Ou seja, figuram como grandes constrangimentos para este setor, de forma geral, as dificuldades de acesso ao mercado impostas pela Covid-19, o que resulta na acumulação de *stocks*, induzindo ao abrandamento do nível de atividade deste setor.

Impacto no setor petrolífero

O setor petrolífero revela que Angola sofreu um duplo golpe com o surgimento da pandemia, visto que o Covid-19 e o choque do preço do petróleo atingiram particularmente os países em desenvolvimento exportadores de petróleo, quando a indústria de combustíveis fósseis enfrenta um processo de declínio estrutural. Embora alguns países possam enfrentar a crise atual com fundos soberanos ou níveis de dívida pública relativamente baixos, este não será o caso da maioria dos países exportadores de petróleo frágeis, muitos dos quais são dependentes de recursos e já estavam a enfrentar altos níveis de endividamento e fragilidade económica e social multifacetada antes da crise atual. Alguns países podem entrar em espiral de empréstimos insustentáveis devido à atual turbulência, já que os países em desenvolvimento exportadores de petróleo experimentaram uma crescente dependência de empréstimos privados não concessionais de curto prazo e caros nos últimos anos, uma proporção significativa dos quais é assegurado por garantia de petróleo.

Contudo, e como tem sido a pronta intervenção do Executivo angolano, a necessária resposta oportuna e coerente, que abrange credores concessionais e financiadores privados, para criar espaço fiscal, reduzir os riscos da dívida insustentável, corrupção e fluxos financeiros ilícitos e proporcionar uma transição segura para uma economia mais limpa e um futuro mais sustentável.

Angola, como tantos outros países exportadores líquidos de petróleo, está a experimentar um duplo golpe sem precedentes; uma contração económica global impulsionada pela pandemia da Covid-19 e um colapso do mercado de petróleo, com o preço de referência do petróleo bruto dos Estados Unidos, o *West Texas Intermediate* negativo pela primeira vez na história (em abril de 2020). Com base no preço do petróleo de US\$ 30 por barril, a Agência Internacional de Energia projetou que as receitas de petróleo e gás, para vários produtores-chave, cairiam entre 50% a 85% em 2020, em comparação com 2019, mas as perdas podiam ser maiores dependendo dos desenvolvimentos futuros do mercado.

A crise atual está a acontecer no contexto mais amplo de um declínio estrutural no mercado de combustíveis fósseis, impulsionado pelo compromisso de descarbonização de vários países, bem como pelas mudanças tecnológicas

mais amplas que estão gradualmente tornando as energias renováveis a opção energética preferida.

Como sabemos, a crise atingiu particularmente os países em desenvolvimento exportadores de petróleo, por duas razões:

- › Primeiro, a dependência de muitos desses países de uma única *commodity* para as suas exportações e receitas, torna-os extremamente vulneráveis à volatilidade do mercado. Embora a maior parte dos países dependentes de *commodities* esteja globalmente na África Subsaariana, petróleo e gás, representam a maior parte (mais de 60%) do total de exportações de mercadorias numa série de países em desenvolvimento, incluindo Argélia, República Islâmica do Irão, Iraque, Líbia e Timor-Leste.
- › Em segundo lugar, muitos desses países já estavam em posições vulneráveis antes da crise atual e uma maior deterioração pode exacerbar as fragilidades existentes. Mais da metade dos países de renda baixa e média baixa, dependentes de petróleo e gás para suas exportações e receitas, são classificados como «frágeis».

No contexto dessas pressões crescentes, existem oportunidades para a assistência oficial ao desenvolvimento e financiamentos combinados, particularmente a ser implantados para ajudar Angola a fazer a transição para um futuro mais limpo, diversificado e resiliente.

Com a Covid-19, um mercado já particularmente volátil atingiu o ponto de inflamação, acentuando as desvantagens da alta dependência de recursos não renováveis, onde o preço global do petróleo se tornou cada vez mais volátil desde a década de 1970. O advento da negociação trouxe maior especulação ao mercado. O aumento da demanda nos países em desenvolvimento, bem como o aumento da oferta, liderado pela nova produção nos Estados Unidos, também contribuíram para as flutuações nos últimos anos. Tal foi a turbulência que a referência para o petróleo bruto dos EUA caiu em valores negativos, pela primeira vez no final de abril de 2020, e o preço do Brent Crude, referência para a Europa e o resto do mundo, também caiu significativamente.

As condições atuais do mercado de petróleo deveram-se a vários fatores que afetaram tanto a oferta quanto a demanda:

- › Do lado da demanda, medidas de contenção e interrupções económicas relacionadas com o surto da Covid-19, levaram a uma desaceleração na produção e mobilidade em todo o mundo, produzindo uma queda significativa na demanda global por petróleo. Em abril de 2020, a Agência Internacional de Energia (AIE) “estimou que a demanda caiu 30% em relação a um ano atrás, atingindo um nível não visto desde 1995”.

“Diante de um excesso significativo na demanda, os produtores lutavam por instalações para armazenar o excedente de petróleo bruto, com os estoques atingindo um recorde histórico em junho de 2020. Desde então, a pressão sobre a capacidade de armazenamento diminuiu um pouco à medida que o efeito dos cortes de produção ocorre e o mercado começa a se reequilibrar”.

- › Do lado da oferta, os arranjos que historicamente permitiram que os países produtores de petróleo respondessem coletivamente às quedas na demanda não foram até agora suficientes para conter a produção, sinalizando a redução da tração das soluções multinacionais nos últimos anos.

O impacto global da crise da Covid-19 tornou-se evidente em março de 2020 e os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo OPEP+ (membros da OPEP e outros produtores de petróleo, entre eles a Federação Russa) não estenderam o seu acordo para cortar a produção, resultando em que alguns produtores, incluindo a Arábia Saudita e a Rússia, inundaram o mercado. Com a demanda por petróleo a entrar em colapso, à medida que os bloqueios se instalavam, um acordo para cortar a produção foi finalmente alcançado pela OPEP+ em 12 de abril de 2020. Este acordo, que envolvia o corte da produção diária coletiva desses países em quase um quarto nos dois meses seguintes, representou o maior corte da história do cartel de produtores. No entanto, a crise em rápida evolução e seu impacto na demanda por petróleo deixam em aberto se a intervenção será suficiente para reequilibrar o mercado.

A queda do preço do petróleo agravou as vulnerabilidades existentes em Angola e levou o País a um ponto de inflexão de uma crise macro fiscal e agitação social e política. Angola, como muitos países em desenvolvimento, produtores de petróleo, são economias não diversificadas e dependentes do sector, com o petróleo a contribuir para a maior parte das suas exportações e receitas governamentais. A queda dos preços do petróleo limitou a capacidade de Angola responder às pressões domésticas multidimensionais produzidas pelo Covid-19, num momento em que era necessário mais dinheiro para financiar a prestação de serviços, mitigar os riscos à saúde e aliviar a pressão macroeconómica.

Em março do ano 2020, a Agência Internacional de Energia estimou que os principais países produtores de petróleo, incluindo Iraque, Nigéria e Angola, provavelmente teriam uma queda nas suas receitas líquidas para o ano 2020 de 50% a 85%, em comparação ao ano de 2019. Isso equivaleria à menor receita recebida do sector por esses países em mais de duas décadas, tendo alertado que as receitas poderiam cair ainda mais dependendo das condições futuras

do mercado. Acentuando os desafios, houve um declínio no apetite dos investidores por projetos de combustíveis fósseis e, com o início da Covid-19, as empresas engavetaram novos projetos e encerraram permanentemente operações de alto custo em resposta ao colapso do preço do petróleo.

Nos dias atuais, Angola tem recuperado da situação da baixa de receitas do sector petrolífero, devido ao conflito entre a Rússia e a Ucrânia, visto que o preço do barril de petróleo tem aumentado.

Setor industrial

Os impactos da pandemia da Covid-19 no sector industrial fazem-se sentir, tanto do lado da oferta, como do lado da procura de bens e serviços, sendo que do lado da oferta se destaca o incremento dos custos de produção e do lado da procura se destaca a redução drástica no volume de receitas.

Os impactos da Covid-19 já se faziam sentir nos primeiros meses do ano, o que se comprova pela evolução do Índice de Produção Industrial (IPI), que registou uma redução no primeiro trimestre do ano, quando comparado com igual período de 2019, passando de 212,40% para 157,40%, correspondendo a uma redução de mais de 25%.

Impacto na indústria transformadora

Por conta da Covid-19, várias indústrias transformadoras assistem a uma redução drástica do volume de receitas. Importa notar que, neste sector, o impacto incide não só sobre o sector em si, mas também sobre todos os sectores e subsectores a si subjacentes, que integram os diferentes segmentos da cadeia de valor, nomeadamente o sector da agricultura, petrolífero, indústria, transportes, logística e comércio.

Desde a eclosão desta crise até esta parte, o sector da indústria transformadora registou uma redução do nível de atividade produtiva em mais de 70%, o que resultou na queda de faturação das empresas deste sector numa média mensal de praticamente 60%.

Este cenário deve-se, por um lado, às restrições impostas pelas medidas do estado de emergência como, por exemplo, o regime de rotatividade e redução da massa laboral para 1/3 e, por outro lado, à dinâmica do mercado em si, particularmente a contração da procura agregada, que se deve à redução da renda das famílias e do fluxo económico, em geral.

Adicionalmente, importa destacar o impacto que a redução do nível de atividade do sector industrial exerce sobre vários sectores, alguns dos quais empregam grande quantidade de mão-de-obra, como é o caso do sector da agricultura. No caso de indústria cervejeira, por exemplo, que envolve ao longo da sua cadeia de valor, cerca de 16 mil pequenos agricultores, essencialmente na produção e comercialização de mandioca e milho, a redução

do nível de atividade desta indústria, que se estima em 30% por mês, põe em risco a renda de cerca de 80 mil pessoas que já se ressentem de um elevado custo de vida.

Impacto na indústria extrativa

Apesar da sua escala e robustez, o sector da indústria extrativa, também se ressentiu dos efeitos da pandemia da Covid-19, principalmente no subsector de minas, cuja produção é exclusivamente para exportação, e no subsector de petróleo e gás.

Importa aludir que, neste setor, o impacto da Covid-19 não incide apenas sobre as empresas que operam as unidades de extração, mas também sobre um conjunto de PME que fornecem bens e serviços aos grandes projetos de extração.

De forma geral, constatou-se que, devido aos impactos da Covid-19, cerca de 32% das PME que fornecem serviços à indústria extrativa registaram perdas de negócio estimados num total de USD 12,6 milhões¹ devido à redução do volume de produção, que fez com que este setor procurasse cada vez menos serviços prestados por estas empresas.

No caso do setor mineiro, a queda do volume de produção deve-se à contração do mercado de exportação, principalmente para a Europa e Ásia, devido ao abrandamento generalizado do nível de atividade económica que resultou na redução da procura por energia e seus derivados, face à paralisação das grandes indústrias a nível mundial.

Impacto no setor de hotelaria e turismo

Em todo o mundo, o setor da hotelaria e turismo foi um dos setores mais afetados pela pandemia, devido ao impedimento da deslocação de pessoas, que culminou com o cancelamento de eventos a nível global. Associado à redução do volume de viagens internacionais, os operadores deste setor viram as suas receitas baixar significativamente, induzindo este setor a um colapso económico de proporções desmedidas. No caso de Angola, à semelhança do que sucede nos outros países, devido a este contexto conturbado, associado às medidas decretadas pelo Governo para conter a propagação da pandemia, ao longo do primeiro semestre de 2020, as empresas do sector de turismo, restauração, *catering* e eventos registaram uma redução drástica na procura pelos seus serviços e consequente redução de receitas. Este cenário obrigou um número considerável de operadores destes subsectores a encerrar as suas atividades, devido à insustentabilidade de se continuar a pagar determinados os custos não sustentados pela atividade.

¹ FMI, *woldeconomic.outlook*, junho 2020; BME prospect, junho 2020; OECD economic.

Este cenário tem implicações, não só sob ponto de vista económico e de arrecadação de impostos, mas também sob o ponto de vista do emprego e bem-estar social. Com base numa amostra de 64 estabelecimentos, até ao primeiro trimestre de 2020, cerca de 75% dos estabelecimentos já haviam encerrado as suas atividades, tendo resultado na dispensa de mais de 72% da massa laboral em regime de férias coletivas.

Relativamente ao subsector de eventos e *catering*, uma avaliação de 10 empresas, com base nos dados da Associação Angolana de Empresas de Eventos, demonstra a redução do desempenho deste sector no primeiro trimestre de 2020, projetando-se que o ritmo de redução se estenda pelo segundo semestre do ano.

Portanto, face ao cancelamento de grande parte dos eventos, que resulta na queda do volume de receitas neste sector, projeta-se uma redução na capacidade das empresas em pagar os custos fixos, entre os quais se destaca a massa salarial que, segundo reportaram estas empresas, deverá reduzir em mais de 30% no segundo semestre do ano, de modo a assegurarem a sustentabilidade mínima do negócio. Este cenário poderá afetar cerca de 430 trabalhadores, que poderão ver os seus contratos suspensos ou mesmo cancelados.

Comércio e Serviços

O setor de comércio e serviços também se tem ressentido dos impactos da pandemia da Covid-19, embora alguns subsectores tenham registado melhorias devido à tendência, a nível global, de aumento dos gastos em bens considerados essenciais, nomeadamente, produtos de saúde e alimentos. Portanto, os fornecedores destes produtos encontraram na Covid-19 uma oportunidade de expansão dos seus negócios, facto que não sucedeu com os comerciantes de bens não essenciais.

Todavia, as medidas adotadas pelo Governo no contexto da prevenção da propagação da pandemia afetam a atividade deste sector, mesmo para os comerciantes de bens considerados essenciais. Isto é, devido à limitação de circulação de pessoas e do funcionamento dos mercados e estabelecimentos comerciais imposta pelas medidas do estado de emergência, o volume de comércio foi consideravelmente afetado. O impacto foi mais dramático para os estabelecimentos de diversão e lazer que, por força dos decretos de emergência, face ao perigo iminente, foram obrigados a encerrar as suas atividades.

Uma avaliação feita junto dos grandes comerciantes (Shoptite, Candando e AngoMart), sugere que, de forma geral, a procura por produtos alimentícios aumentou substancialmente durante o primeiro semestre de 2020. Até então, os operadores conseguiram responder à procura. Contudo, estes advertem que, caso este cenário persista, poderá haver uma rutura de *stocks*, principalmente

Impacto provocado pela Covid-19 houve setores mais fortemente afetados que outros.

de produtos importados que, embora não se tenha restringido à sua circulação, o volume será menor quando comparado com o cenário normal.

A situação é mais dramática para os comerciantes a grosso, que, geralmente, não acumulam *stocks*. Estes comerciantes, ao longo do primeiro semestre de 2020, devido às medidas restritivas de contenção a propagação da Covid-19, registaram uma redução de cerca de 37% nas importações de produtos alimentícios, o que causa uma instabilidade no abastecimento dos mercados. O primeiro efeito da instabilidade no abastecimento é o aumento dos preços destes produtos para compensar o risco de uma possível rutura de *stock*.

Impacto no Emprego

Os efeitos da pandemia da Covid-19 têm atingido, de forma marcante, o nível de emprego em Angola e no mundo, quanto aos impactos negativos nos governos, empresas e famílias. Na primeira quinzena de abril de 2020, isto é, 15 dias após a entrada em vigor do Estado de Emergência, 146 empresas tinham suspenso 3 454 postos de trabalho, com base do artigo 123.º da Lei de Trabalho em vigor em Angola, até ao final do mês de abril, ou seja, no primeiro mês da vigência do Estado de Emergência. O número de empresas que suspenderam postos de trabalho subiu para 205, implicando que os postos suspensos mais do que duplicar, atingiram cerca 7 969.²

Empresas que faliram em tempos de pandemia

Num contexto de isolamento total, das lojas fechadas, barreiras para circulação de pessoas e bens, muitas empresas do mundo inteiro não resistiram aos efeitos da pandemia. Além de mortos e feridos, o coronavírus deixou um rastro de “falidos”. No primeiro semestre de 2020, os pedidos de falência avançaram 34,2% e os de recuperação judicial, 32,8%. Não foi apenas a

lojinha da esquina que passou por apuros. Muitas grandes empresas não resistiram e precisaram recorrer à recuperação judicial para não ficarem insolventes. A aviação foi um dos segmentos mais afetados pela pandemia. Com restrições para a circulação de pessoas e o medo da população em se aglomerar dentro do avião, a demanda por passagens aéreas desabou. As empresas fizeram esforços para devolver aeronaves, colocar funcionários de licença, mas não foi o suficiente.

Conclusão

Neste estudo apresentam-se as repercussões económicas e sociais nos exercícios económicos em tempos de pandemia, bem como o seu impacto nos sectores-chave da economia angolana. Para esse efeito, foi utilizada uma abordagem de estudo de eventos, de forma a explorar as consequências do anúncio da OMS, que classificou a Covid-19 como uma pandemia global, e da classificação do Estado de Calamidade e posteriormente Estado de Pandemia, bem como das constantes atualizações que têm sido feitas pelo Governo de Angola. O principal objetivo foi demonstrar o impacto da situação económica e social das empresas, isto é, começando pela situação geral orçamental nos exercícios económicos em tempos de pandemia. No entanto, destaca-se que, nos dias atuais, em geral, a vida socioeconómica do país sinaliza uma tendência gradual de recuperação, motivada pelas medidas governamentais que pretendem proteger a economia desta nova realidade mundial. Além disso, foi também dada uma especial atenção ao impacto provocado pela Covid-19 em diversas empresas. Ao dividir as empresas por diferentes sectores, o estudo revela que houve setores mais fortemente afetados que outros. O mais prejudicado é o setor dos transportes que, por sinal, facilita a deslocação de pessoas, bens e serviços, através de viagens, lazer, turismo, hotelaria, hotéis, transportadoras aéreas, enfim, o próprio circuito funcional da economia.

Quanto às limitações, este trabalho apresenta algumas que é importante referir. Primeiro, devido ao facto de haver poucas empresas, principalmente do sector privado, disponíveis para fornecer informações para o presente estudo, o que impossibilitou que se fizesse uma análise mais profunda e comparativa entre diversas áreas de atividades económicas. Além disso, não se pode esquecer que, devido a essa limitação da amostra envolvida, obteve-se sempre menos significância estatística no estudo. Em segundo lugar, e acreditando ser a maior limitação do estudo, é o facto das empresas avaliadas não apresentarem qualquer ponderação relativamente ao seu peso na economia nacional.

² FMI, woldeconomic.outlook, junho 2020; BME prospect, junho 2020; OECD economic.

A sugestão para uma futura investigação é efetuar uma abordagem de estudo semelhante, onde se proceda a uma análise do efeito e do impacto registados na economia a partir do anúncio público da primeira vacina contra a Covid-19.

O desfecho de 2019 será sempre lembrado como um momento atípico, não só porque afetou a vida das pessoas e empresas, como também por ter gerado uma transformação enorme em torno das sociedades, com os seus impactos na pobreza e miséria.

Bibliografia

Nunes, E. R, *Orçamento do Estado: Contribuições para a Transparência Orçamental em Angola* (2011). Luanda – 1.ª Edição.

BME prospect (2020).

Explicação do PCA da ANPG sobre o impacto da Covid-19 na indústria do petróleo e gás em Angola, <https://anpg.co.ao/noticias/pca-da-anpg-fala-sobre-o-impacto-da-Covid-19-na-industria-do-petroleo-e-gas-em-angola/>

FMI, *woldeconomic.outlook* (2020).

OECD economic.

PACAÇA - JORNAL DA SONANGOL https://www.sonangol.co.ao/Portugu%C3%AAs/Documents/JSPacaca_edicao_2.pdf

Relatório de Contas do setor dos Transportes disponível no portal do IGAPE-Instituto de Gestão e Ativos Patrimoniais do Estado.

Relatórios Publicados pelo FMI.

Relatórios Publicados pela Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-impact-of-coronavirus-Covid-19-and-the-global-oil-price-shock-on-the-fiscal-position-of-oil-exporting-developing-countries-8bafbd95/#section-d1e17>

Relatórios Publicados pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto - Politécnico do Porto “*Uma abordagem quantitativa às bolsas de valores de Portugal e Espanha 10/2021*”.

Referências de diplomas jurídicos no âmbito da COVID-19:

- › Decreto Legislativo Presidencial Provisório n.º 1/20 de 18 de março.
- › Despacho Presidencial n.º 45/20, de 18 de março.
- › Decreto Executivo n.º 122/20 de 24 de março, do Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social.
- › Decreto Presidencial n.º 81/20 de 25 de março.
- › Decreto Presidencial n.º 82/20, de 26 de março.
- › Decreto Executivo n.º 123/20 de 30 de março, do Ministério das Finanças.
- › Decreto Executivo n.º 124/20 de 30 de março, do Ministério da Educação.
- › Decreto Presidencial n.º 86/20 de 1 de abril.

- › Decreto Executivo n.º 128/20, de 1 de abril, do Ministério das Finanças.
- › Despacho n.º 1567/20 de 1 de abril, do Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social – Suspende todas as atividades formativas nos Centros de Formação do Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional.
- › Decreto Presidencial n.º 96/20 de 9 de abril.
- › Decreto Presidencial n.º 97/20, de 9 de abril.
- › Decreto Presidencial n.º 98/20, de 9 de abril.
- › Decreto Presidencial n.º 101/20 de 14 de abril.
- › Decreto Executivo n.º 149/20, de 14 de abril, do Ministério da Saúde.
- › Decreto Executivo n.º 153/20 de 17 de abril, do Ministério das Finanças.
- › Decreto Presidencial n.º 118/20, de 22 de abril.

Choques Petrolíferos e Finanças Públicas: Análise das Implicações sobre o Orçamento Geral do Estado de Angola

**EDSON SOMBREIRO, GARCIA MATOS,
JONES DEMBO, LEONARDO AURÉLIO,
RUI FILIPE RAMOS**

Introdução

Os preços instáveis das matérias-primas, como o petróleo, tendem a provocar vários desequilíbrios macroeconómicos aos países exportadores e com alta dependência no produto e, conseqüentemente, importantes implicações políticas. Esta instabilidade implica, entre outras conseqüências, flutuações nas receitas resultantes da exportação e tributação dessas matérias. Assim, a flutuação na receita, a menos que seja compensada por políticas do lado da despesa, tem implicações importantes para o déficit fiscal, dívida pública e evolução dos agregados monetários, preços, taxas de câmbio e, conseqüentemente, o equilíbrio fiscal e das contas externas.

Esta petrodependência, exerce, naturalmente, efeitos sobre aquele que é o principal instrumento de programação financeira Pública de Angola, o Orçamento Geral do Estado, sendo que a sua principal fonte de financiamento depende largamente do desempenho do sector petrolífero.

O Orçamento Geral do Estado em Angola, como veremos adiante, é caracterizado, no lado da despesa, por um nível de dívida e de despesas correntes avultado, sobrando pouco espaço fiscal para o investimento estruturante. No entanto, fruto das medidas de potenciação da receita, combinadas com os esforços em imputar cada vez mais qualidade à despesa, augura-se a inversão deste quadro no longo prazo.

Os preços instáveis das matérias-primas, como o petróleo, tendem a provocar vários desequilíbrios macroeconómicos aos países exportadores e com alta dependência no produto e, conseqüentemente, importantes implicações políticas.

Face a estes problemas, investigar e aprofundar as implicações da dependência do petróleo nas finanças públicas angolanas, especificamente no Orçamento Geral do Estado, constitui o objetivo geral deste trabalho, com vista a contribuir na identificação de medidas de política para o fortalecimento e sustentabilidade das finanças públicas, além das já existentes.

Para o efeito, consideraremos choques petrolíferos como sendo todas as alterações inesperadas dos preços do petróleo verificadas no mercado.

Finalmente, do ponto de vista da estrutura deste trabalho, destacaremos as características das finanças públicas angolanas ao longo dos anos. Discutiremos as implicações da dependência petrolífera sobre o Orçamento do Estado e faremos uma abordagem holística sobre medidas corretivas, tendo em conta os resultados das análises e das referências bibliográficas consultadas.

A Economia Angolana Em Prisma

A economia angolana é caracterizada pela forte dependência do petróleo, que representa desde 2015 um terço do PIB e 95% das exportações (Banco Mundial 2022), sendo este o maior fator de oscilação das receitas públicas, componente

importante na elaboração do Orçamento Geral do Estado, conforme a Lei n.º 15/10 de 14 de julho – Lei do Orçamento Geral do Estado.

Existe um nível elevado de desigualdade entre as várias províncias (assimetrias), sendo que as províncias do litoral têm maior desenvolvimento socioeconómico em relação às do interior, com exceção de províncias como o Huambo e Huíla.

A indústria está concentrada no corredor Luanda-Bengo que, segundo o relatório económico do CINVESTEC – Centro de Investigação Económica da Universidade Lusíada de Angola, representa 56% do total das indústrias. Em recessão económica desde 2015 (coincidindo com a redução do preço do petróleo e com o eclodir da crise sanitária mundial da pandemia COVID-19), apresentou crescimento positivo em 2021, de acordo a várias entidades (0,7% INE; 0,2% BM) e com projeção para crescimento da economia no ano de 2022.

Em sede do Orçamento Geral do Estado, entre 2013-2021, as receitas fiscais representaram, em média, 24,7% do PIB e as despesas 27,3%.

Em termos de composição em percentagem do PIB, as receitas fiscais correntes representaram no período acima citado, em média, 24,7%. No tocante às despesas correntes e de capital, estas ascenderam, em média, a 20,6% e 6,7% do PIB, respetivamente.

Os dados mais recentes das Contas Nacionais, produzidos pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE), apontam para sinais mais animadores de recuperação económica, com o PIB real a registar, no segundo trimestre de 2021, um crescimento de 1,2%, em termos homólogos, justificado exclusivamente pelo crescimento do sector não petrolífero na ordem dos 6,9%.

Choques petrolíferos e o orçamento do estado em Angola - Evolução Recente do Preço do Petróleo na Escala Global

O Orçamento Geral do Estado é o documento, apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia Nacional e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano. (Valério, 2006a e 2006b, como citado em Pereira, et Al., 2012, pg. 413). Para muitas economias, a preparação e execução do Orçamento do Estado é fortemente influenciada pelo preço do petróleo, uma variável decisiva e importante no ciclo orçamental.

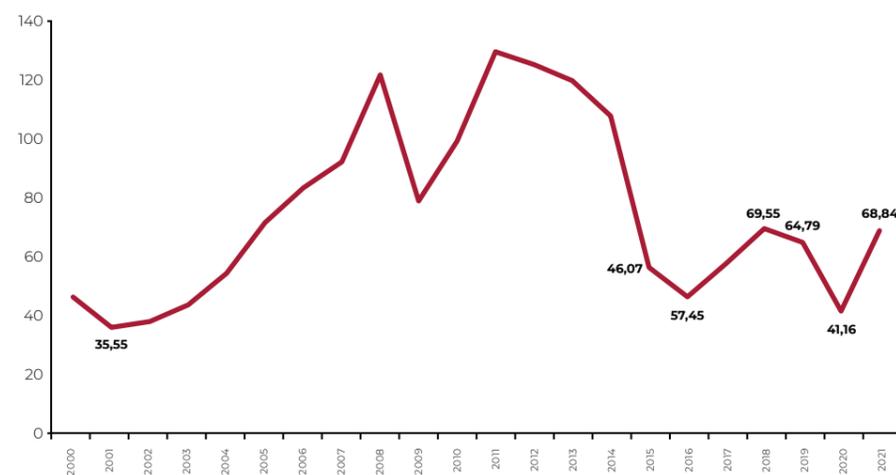
O crescimento consecutivo do preço do barril durante sete exercícios económicos (2002-2008) foi interrompido por uma queda de 35% em 2009, influenciada pelos impactos da crise financeira/imobiliária do *subprime*, seguindo-se a retoma do crescimento do preço em 2010 e 2011 e posterior tendência decrescente entre 2012 e 2016.

A economia angolana é caracterizada pela forte dependência do petróleo sendo este o maior fator de oscilação das receitas públicas

Após sinais de retoma do nos exercícios económicos de 2017 e 2018, o preço do petróleo bruto caiu 7% em 2019, devido ao enfraquecimento do crescimento económico global e da demanda por petróleo. Os preços do petróleo foram impactados negativamente pela escalada das disputas comerciais entre os EUA e a China, combinadas com o aumento da oferta de petróleo não-OPEP, particularmente a produção de petróleo bruto dos EUA. Os preços do petróleo também testemunharam alguma volatilidade em 2019, devido ao aumento das tensões geopolíticas em vários países produtores de petróleo, bem como às tensões comerciais entre as principais economias. No entanto, estes terminaram 2019 em alta, em comparação com os níveis registados no final de 2018.

Já em 2020, em virtude da pandemia da Covid-19, os preços do mercado Brent registaram o menor valor desde 2003.

GRÁFICO 1 – Média Anual do Preço do Petróleo Brent (USD/Bbl) - 2000-2021



Fonte: U.S. Energy Information Administration.

A crise do *subprime* foi uma crise financeira desencadeada em 24 de julho de 2007, motivada pela concessão de empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime loan* ou *subprime mortgage*), prática que arrastou vários bancos para uma situação de insolvência, repercutindo-se fortemente sobre as bolsas de valores de todo o mundo.

O ano de 2020 foi excepcional para o mercado global de petróleo e para a maioria dos mercados de *commodities*, devido ao surto da pandemia da COVID-19, descrita como uma das mais graves crises de saúde da história recente, resultando em extrema volatilidade do mercado e condições instáveis do mesmo. O surto levou os países a fechar as suas economias e fronteiras para impedir a rápida propagação do vírus.

Isto causou um colapso histórico na demanda global de petróleo, que caiu 15,9 milhões de barris por dia (mb/d) no 2.º trimestre de 2020. Consequentemente, os preços do Brent caíram em abril de 2020 para o seu ponto mais baixo em décadas, enquanto o contrato do primeiro mês do NYMEX WTI caiu para um valor negativo sem precedentes pela primeira vez. No entanto, o mercado global de petróleo viu uma recuperação gradual a partir de maio de 2020, continuando ao longo do 2º trimestre de 2020, principalmente apoiado por decisões históricas bem-sucedidas, tomadas nas 9ª e 10ª Reunião (Extraordinária) Ministerial da OPEP e não-OPEP, que trouxeram ajustes acentuados para aliviar a saliência do mercado e ajudar a devolver a estabilidade. A confiança do mercado fortaleceu-se ainda mais em meio à cooperação exemplar entre os produtores da OPEP+, que se traduziu em fortes níveis de conformidade em relação aos ajustes voluntários da produção. O mercado petrolífero foi também impulsionado por políticas excepcionais de estímulo fiscal e monetário, que ajudaram a apoiar a atividade económica, juntamente com o desenvolvimento de vacinas COVID-19 e o início de programas de vacinação, que impulsionaram as perspectivas de demanda de petróleo.

As condições do mercado global de petróleo melhoraram significativamente em 2021 após um 2020 excepcionalmente perturbador, apesar do surgimento de várias novas variantes da COVID-19 com gravidade e impactos desiguais na economia global e na demanda por petróleo. Os fundamentos mundiais de oferta/demanda de petróleo melhoraram acentuadamente em 2021, juntamente com uma recuperação robusta no crescimento do PIB global de 5,6%, em meio a grandes pacotes de estímulo económico e a implementação de vacinas em todo o mundo, o que melhorou o sentimento do mercado e impulsionou as perspectivas de demanda global de petróleo. Os países membros da OPEP e os países não membros da OPEP, que participam da Declaração de Cooperação, continuaram a desempenhar um papel central na contribuição para reduzir a incerteza e a volatilidade do

mercado. Os preços do petróleo continuaram a aumentar ao longo do ano, com média significativamente maior em relação ao ano anterior.

GRÁFICO 2 – Evolução Mensal do Preço do Petróleo BRENT (USD/Bbl) - 2017-2021

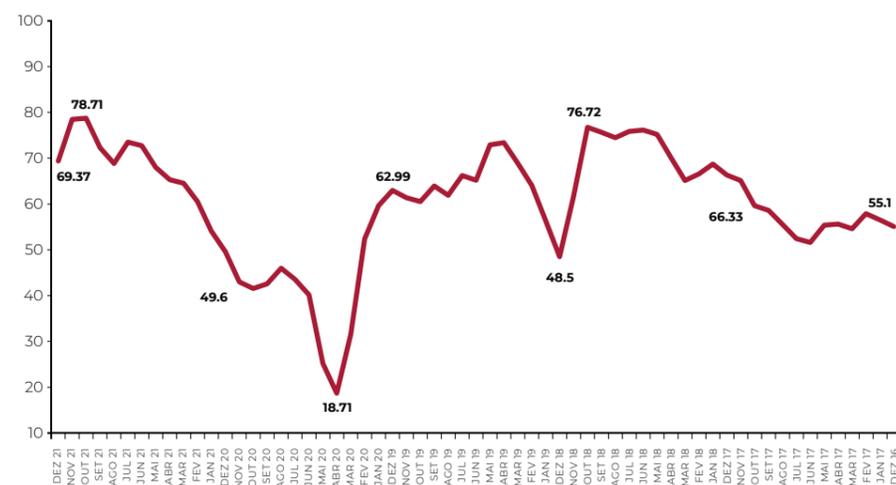
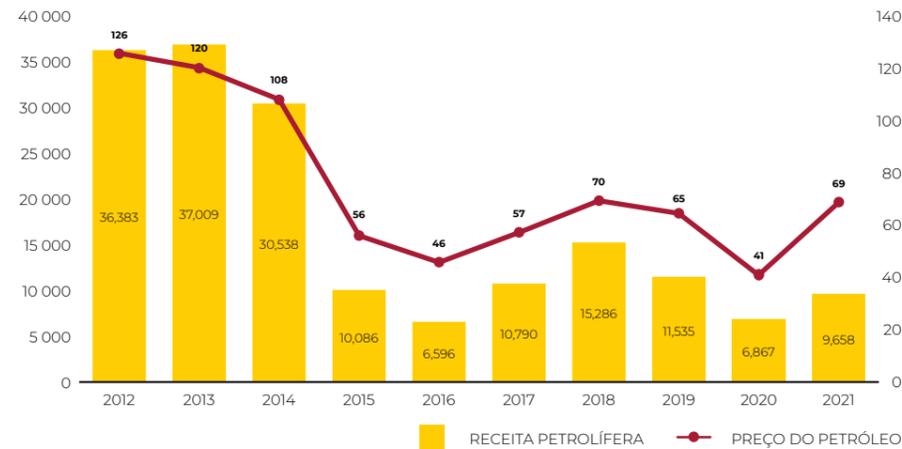


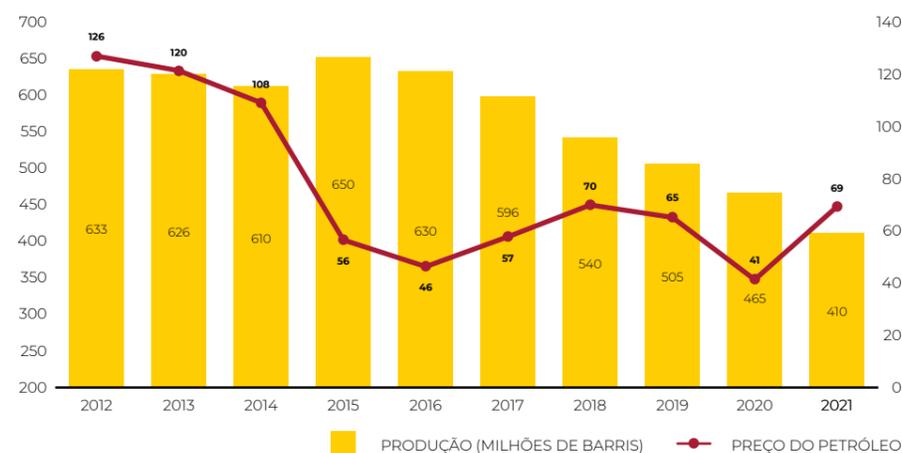
GRÁFICO 4 – Evolução preço do petróleo vs. receita petrolífera (Milhões de USD)



Fonte: U.S. Energy Information Administration e Administração Geral Tributária de Angola.

Na sequência, impõe-se a necessidade de analisar os efeitos do preço do petróleo sobre a quantidade produzida, como podemos ver abaixo a sua variação.

GRÁFICO 5 – Evolução preço do petróleo vs. produção petrolífera (Milhões de barris)



Fonte: U.S. Energy Information Administration e Ministério dos Recursos Minerais, Petróleo e Gás.

Apesar de, em regra, o aumento do preço resultar num aumento da produção, existem outros fatores além do preço que podem influenciar as quantidades produzidas. No caso da produção petrolífera angolana, no período analisado (2012-2021), não se verificou uma clara relação da subida da produção com o aumento do preço. Isto estará preso aos altos custos associados à cadeia de produção do crude (pesquisa até produção). Segundo especialistas do sector, o valor de produção em

Angola é elevado face a outros países. Pesa o facto de a maior parte da produção ser feita em *offshore*, mas também o facto de se ter poucos campos “gigantes”, ou seja, quanto maior a produção, mais baixo é o custo (economia de escala).

Preço do Petróleo e Dívida Pública entre 2012 – 2021

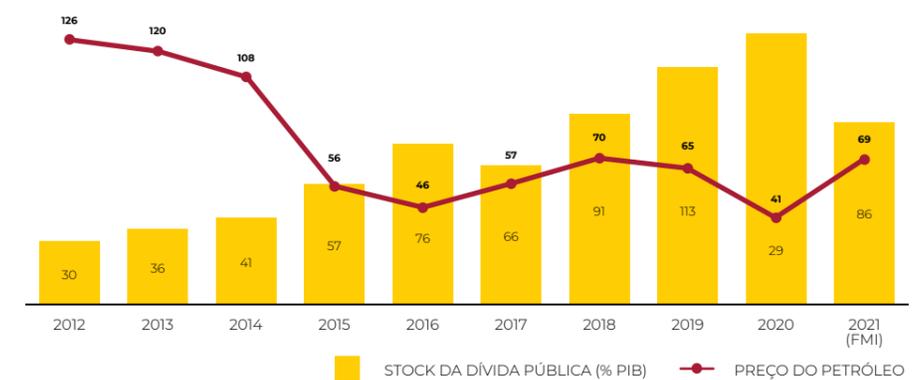
Em virtude de as necessidades tenderem sempre ao infinito, face aos recursos sempre escassos, os Governos podem recorrer a várias formas de financiamento de défices orçamentais.

Angola, nos últimos anos, tem verificado um crescimento considerável da sua dívida, atingindo o seu pico em 2020, na ordem dos 136,8% do PIB, sendo que de lá para cá, segundo as projeções do FMI, este nível tem caído de forma abrupta (86,3% do PIB em 2021 e previsão em torno de 57,9% até ao final de 2022) refletindo essencialmente dois fatores:

1. Políticas fiscais prudentes do Governo angolano, no sentido de equilibrar os seus gastos com a capacidade de arrecadação, de forma a permitir o pagamento regular dos montantes devidos;
2. Considerando que uma boa parcela da dívida angolana é em moeda estrangeira, ou indexada a esta, a apreciação forte da moeda nacional (Kwanza) ajudou na queda da dívida aos níveis verificados.

Quando olhamos para a relação entre o preço do barril e o *stock* da dívida pública em percentagem do PIB, é possível verificar, de uma forma geral, que, à medida que o primeiro vai descendo, o segundo aumenta. Adicionalmente, em fases em que o preço do petróleo está em alta, a dívida angolana tende a cair, o que implica dizer que o estado tenta estabilizar a economia com a dívida.

GRÁFICO 6 – Evolução do preço do petróleo vs. Stock da Dívida Pública (em % do PIB).



Fonte: Relatório de Fundamentação OGE 2022; Site UGD Boletim da Dívida Pública 2010-2013; Projeções FMI (ano 2021).

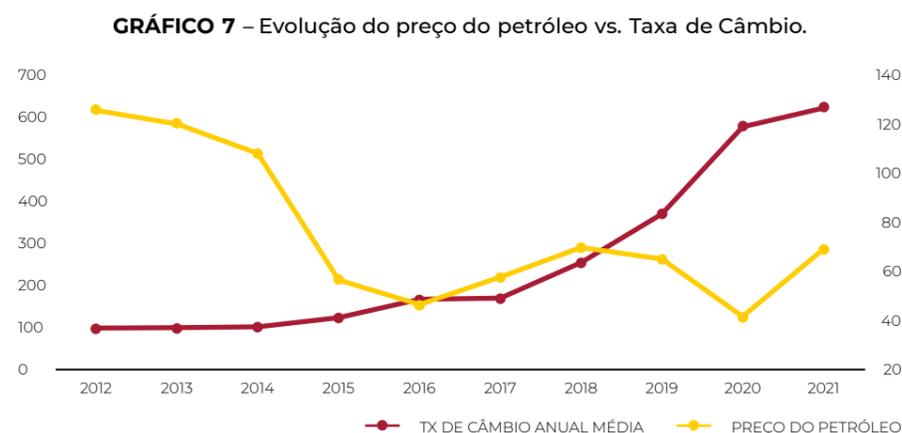
Embora o rácio da dívida angolana esteja na direção de queda abaixo dos 60% (limite mundialmente recomendado e plasmado na Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas n.º 37/20 de 30 de outubro), é importante realçar que esta ainda é vulnerável à variação do preço do petróleo, que pode causar igualmente uma variação na taxa de câmbio e levar o rácio a crescer, bem como colocar pressão no serviço da dívida.

De notar que o endividamento público não é mau de todo, desde que seja controlado, sustentável (equidade intergeracional) e que sirva, de facto, para gerar crescimento económico e bem-estar social. Importa referir que esta necessidade surge, de certa forma, da necessidade acrescida de serviços públicos, quer pelo aumento da população, quer por uma melhor qualidade de vida. Por outro lado, as alterações tecnológicas podem significar uma maior sofisticação em sectores como a defesa e a saúde, aumentando a despesa pública nessas áreas.

Preço do Petróleo e Taxa Câmbio entre 2012 – 2021

De 2012 a 2021 (até ao 3.º trimestre), a tendência da taxa de câmbio anual média face ao dólar americano, foi sempre crescente, pelo que registou uma variação média na ordem dos 23%. Este foi um período caracterizado pela apreciação do Dólar face ao Kwanza, ou seja, precisava-se cada vez de mais Kwanzas para adquirir um Dólar.

Mas, em função da dinâmica do mercado do petróleo e quando analisamos os dados mensais, é possível constatar que, a partir do 4.º trimestre de 2021, o Kwanza começou a apreciar ligeiramente face ao Dólar, mudando um pouco a trajetória de depreciações consecutivas que compunham o quadro anterior que perdurou durante muito tempo.



as variações no preço do petróleo afetam significativamente os países exportadores como Angola

A partir da análise acima, não ficou nítida a relação direta entre a taxa de câmbio e o preço do petróleo, apesar de ser claro que, em alguns anos de queda do preço do petróleo, a depreciação é maior. E quando o preço sobe, a depreciação é menor, embora continue a depreciar.

Sendo assim, passamos a analisar a mesma relação numa outra perspetiva, comparando as variações relativas anuais (em percentagem) de ambas variáveis, o que nos permite ter uma melhor perceção da influência exercida pela variação do preço do barril sobre a variação da taxa de câmbio sendo que, dos dez anos em referência, sete explicaram que quebras no preço médio do barril do petróleo foram acompanhadas de subidas na taxa média anual de câmbio. Os exercícios económicos de 2017, 2018 e 2021 não corresponderam a esta tendência, sendo este comportamento atípico explicado pelas intervenções políticas do Banco Nacional de Angola visando o equilíbrio do mercado cambial.

Todavia, devemos reconhecer que a relação não é completamente direta, porque os choques incidem sobre outras variáveis (como é o caso das Reservas Internacionais Líquidas), que acabam por influenciar conseqüentemente o câmbio.

Não obstante a apreciação do Kwanza ser boa para Angola, considerando o país um grande importador, tanto de produtos acabados como de matérias-primas, alguns analistas vão contra essa apreciação pelo facto de poder promover recurso à importação em detrimento da produção interna, dificultando assim as exportações não petrolíferas. Contudo, no entendimento de Marcos Souto (Representante do FMI em Angola), este fenómeno não é assim tão linear, na medida em que a produção nacional também importa muitos insumos, logo, tal apreciação tem igualmente um impacto positivo sobre o preço dos produtos fabricados no país, visto que serão necessários cada vez menos Kwanzas para adquirir um Dólar.

Diante do exposto, importa referir que o objetivo de aumento da produção nacional, pode ser concretizada sem recurso a manipulação recorrente da taxa de câmbio, criando condições através de reformas estruturais para que a

parte da volatilidade nas receitas fiscais e do nível de endividamento em Angola é explicada pelos choques do preço do petróleo. Um choque positivo no preço do petróleo tem um impacto positivo na receita fiscal e negativo na dívida.

produção interna cresça de forma sustentável. É preciso que haja infraestruturas, condições de escoamento dos produtos, melhoria da capacidade humana, entre outros fatores de natureza estrutural, que visem a melhoria do ambiente de negócios e que consequentemente atraiam investimento.

Conclusão

Este trabalho procurou investigar a relação entre os choques do preço do petróleo e o Orçamento Geral do Estado. De acordo com a literatura empírica analisada, verificamos que as variações no preço do petróleo afetam significativamente os países exportadores como Angola.

Após estudo das propriedades estocásticas das séries que se encontraram integradas de primeira ordem, as técnicas do modelo de regressão simples permitiram-nos determinar a relação entre as variáveis. Analisámos igualmente o comportamento do preço do petróleo, a receita fiscal e a dívida pública ao longo do tempo.

Os resultados mostram que parte da volatilidade nas receitas fiscais e do nível de endividamento em Angola é explicada pelos choques do preço do petróleo. Assim, um choque positivo no preço do petróleo tem um impacto positivo na receita fiscal e negativo na dívida.

Diante dos resultados evidenciados, recomendamos a diversificação das receitas do Orçamento Geral do Estado, por via da redução da dependência das receitas petrolíferas, mediante intensificação das ações no âmbito da reforma

fiscal em curso, como é o caso do alargamento da base tributária e aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização, visto que a economia angolana ainda abarca um nível de penetração fiscal muito aquém daquilo que é a potencialidade.

Por outro lado, é fundamental a criação de mecanismos adequados de controlo da dívida, garantindo a sua sustentabilidade no médio e longo prazo. Adicionalmente, torna-se imperioso criar medidas de combate à economia informal e diversificação do sector não petrolífero, com vista a contribuir para uma maior arrecadação e redução da dependência petrolífera.

Bibliografia

- Balanchard, O., Gali, J. (2007). *The Macroeconomic Effects of Oil Shocks: Why are the 2000s so different from the 1970s?*. (pp.2708–2716). NBER Working Paper, 13368(7).
- Bernanke, B., Gertler, M., Watson, M. (1997). Systematic monetary policy and the effects of oil price shocks. *Brookings papers on Economic Activity*, 1997(1), 91-157.
- Corden W., Neary, J. (1982). *Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy*. *The Economic Journal* ((1992).
- Cuñado, J., Gracia, F.P. (2003). *Do oil price shocks matter? Evidence for some European countries*. (pp. 137–154). *Energy Economics*.
- Hamilton, J.D. (1983). *Oil and the macroeconomy since World War II*. (pp.228–248). *The Journal of Political Economy*,91(2).
- Hamilton, J.D. (1996). *This is what happened to the oil price-macroeconomy relationship* (pp.215–220). *Journal of Monetary Economics*, 38(2).
- Herrera, A. M., Lagalo, L.G., Wada, T. (2010). *Oil Price Shocks and Industrial Production: Is the Relationship Linear?* (pp. 472–497). *Macroeconomic Dynamics*, 15(S3).
- Jiménez-Rodríguez, R. Sánchez, M. (2005). *Oil price shocks and real GDP growth: empirical evidence for some OECD countries* (pp.201–228). *Applied Economics*, 37(2).
- Jiménez-Rodríguez, R., Sánchez, M. (2004). *Oil price shocks and real GDP growth: empirical evidence for some OECD countries*. *European Central Bank Working Paper*, No. 362.
- Mork, K. (1989). *Oil and the macroeconomy when prices go up and down: an extension of Hamilton's Results* (pp. 740.744). *The Journal of Political Economy*, 97(3).
- Mehrara, M., Oskoui, K. (2007). *The source of macroeconomic fluctuations in oil exporting countries: A comparative study* (pp. 365-379). *Economic Modelling* (3).
- Pereira, P., Afonso A., Arcanjo M., Santos, J. (2012). *Economia e Finanças Públicas* (4.ª Edição). Lisboa: Escolar Editora.
- Pindyck, R., Rotemberg, J. (1984). *Energy price Shocks and Macroeconomic adjustments* (pp.277–296). *Natural Resources Journal*, 26.
- Rocha, A. (2012). *Economic growth in Angola to 2017: The main challenges*. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Angola Brief (vol. 2 e 4). <https://www.cmi.no/publications/4669-economic-growth-in-angola-to-2017>

O Papel do Parlamento na Implementação da Política Orçamental

**IDALINA VALENTE, KÁTIA ASSUNÇÃO,
LOURENÇO SILVA, LUEGE ALVES,
MADALENA FERREIRA**

Introdução

O presente trabalho visa contribuir para, à luz do direito angolano, se fazer uma análise crítica sobre o papel do Parlamento no processo de tomada de decisões políticas conducentes à estabilidade macroeconómica, através da adoção de paradigmas de crescimento que proporcionem alterações de comportamento e correções dos efeitos negativos que não têm contribuído muito significativamente para o desenvolvimento económico e social sustentado do país.

Destes, destacamos a necessidade de se estabelecerem défices fiscais em níveis razoáveis, taxas de inflação controladas mais pela via do crescimento da produção e do aumento da oferta interna do que pela via monetária, bem como a fixação da dívida pública em níveis aceitáveis em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB).

A política fiscal joga um papel primordial na arrecadação de receitas necessárias para o financiamento do Estado, nomeadamente através da cobrança de impostos e outras contribuições especiais, bem como da contração de dívidas, quer no domínio interno quer externo. Tendo em conta que grande parte destas receitas são pagas pelo sector privado, atualmente responsável pela produção de grande parte dos bens e serviços para satisfação das necessidades da população, e que os estímulos de cariz fiscal têm um papel estruturante no incentivo à atividade económica, estamos conscientes de que esta é, sem dúvida, uma das áreas mais controversas da atualidade.

Porém, como se pode constatar ao longo do trabalho, no domínio da política fiscal, a ação do Parlamento apenas se faz sentir de forma indireta, nomeadamente por via da aprovação da legislação geral, tal como a Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas e da incidência desta na definição de medidas constantes na proposta do Orçamento Geral do Estado.

A política fiscal joga um papel primordial na arrecadação de receitas necessárias para o financiamento do Estado, nomeadamente através da cobrança de impostos e outras contribuições especiais, bem como da contração de dívidas, quer no domínio interno quer externo.

Devido a pressões políticas, económicas e sociais crescentes, neste mundo cada vez mais globalizado, é crucial que o papel do Parlamento seja reforçado, no âmbito das decisões a tomar no domínio da política fiscal no curto, médio e longo prazo.

O Orçamento Geral do Estado é, por isso, um instrumento de capital importância, no domínio da política fiscal, sobretudo em matéria de uma boa execução da despesa do Estado, com vista assegurar a estabilidade económica e macroeconómica necessárias para o bom desempenho da economia.

Enquadramento teórico

A Assembleia Nacional, Parlamento da República de Angola, é um órgão unicameral, representativo de todos os angolanos, que exprime a vontade soberana do povo e exerce o poder legislativo do Estado.

Neste âmbito, a Constituição da República de Angola (CRA) define um amplo leque de competências do Parlamento de Angola. No domínio político e legislativo, estas competências incluem a aprovação de leis, as autorizações legislativas ao Presidente da República, para além da apreciação dos decretos legislativos presidenciais autorizadas nos termos da lei e aprovação do Orçamento Geral do Estado. No que concerne o domínio do controlo e da fiscalização,

a AN tem como funções velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis, bem como 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 e de todos os elementos que se repute necessários à sua análise, nos termos da lei. Para além disso, cabe à AN autorizar o Executivo a contrair e a conceder empréstimos ou realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respetivas condições gerais, e cabe-lhe igualmente a responsabilidade de fixar o limite máximo dos avales a conceder em cada ano ao Executivo, no quadro da aprovação do Orçamento Geral do Estado.

Ainda neste domínio, a revisão constitucional, aprovada através da Lei n.º 18/21 de 16 de agosto, acrescentou novas competências Parlamentares, das quais destacamos o recebimento e apreciação dos Relatórios de Execução Trimestral do OGE enviados pelo Titular do Poder Executivo, a realização de audições e interpelações aos Ministros de Estado, Ministros e Governadores Provinciais, pelas comissões especializadas e mediante prévia solicitação ao Presidente da República, a aprovação da constituição de Comissões Parlamentares de Inquéritos, para efetuar inquéritos a factos e situações concretas decorrentes da atividade da Administração Pública, comunicando as respetivas constatações e conclusões ao Presidente da República e, se for caso disso, às competentes autoridades judiciais. Porém, esta revisão definiu também que os mecanismos de controlo e fiscalização previstos no número anterior não conferem à Assembleia Nacional competências para responsabilizar politicamente o Executivo, nem para colocar em causa a sua continuidade em funções. Para além disso, a fiscalização da Assembleia Nacional sobre o Executivo incide sobre factos ocorridos no período correspondente ao mandato em curso e, por último, o disposto no número anterior não impede a apreciação da Conta Geral do Estado e do Relatório de Execução do Orçamento Geral do Estado, nos termos da Constituição e da Lei.

A Constituição da República de Angola, no Capítulo II, explicita a matéria referente ao “Sistema Financeiro e Fiscal”, definindo o objeto do sistema financeiro, as competências do Banco Nacional de Angola, os conceitos sobre e relacionados ao sistema fiscal, bem como, no Artigo 104.º, exclusivamente dedicado ao Orçamento Geral do Estado, determina o âmbito, a composição e os limites de despesas, as regras para a elaboração e os princípios a observar por este importante instrumento de política fiscal.

Por outro lado, a Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento Geral do Estado, dispõe sobre as normas gerais aplicáveis à preparação, elaboração, aprovação e execução orçamental, à programação financeira e ao registo contabilístico dos recursos públicos e estabelece, nos artigos 23.º e 24.º da Secção II do Capítulo III, as competências da Assembleia Nacional em matéria de

Devido a pressões políticas, económicas e sociais crescentes, neste mundo cada vez mais globalizado, é crucial que o papel do Parlamento seja reforçado, no âmbito das decisões a tomar no domínio da política fiscal no curto, médio e longo prazo.

aprovação do OGE, bem como estabelece os prazos de receção e aprovação se a lei for aprovada e, no caso da proposta ser rejeitada, os prazos a observar.

No que concerne à Assembleia Nacional, este diploma define, igualmente, nos n.ºs 4 e 6 do Artigo 63.º, a competência de apresentação, o prazo de entrega e a aprovação da Conta Geral do Estado.

A Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas, estabelece as regras e os instrumentos que regem a implementação da política fiscal do Estado e a gestão das finanças públicas, orientada para a estabilidade e sustentabilidade orçamental e financeira, com vista ao crescimento económico inclusivo e sustentável, à criação de emprego e ao desenvolvimento.

Esta lei aplica-se aos órgãos e serviços da administração central e local do Estado, aos órgãos da administração indireta do Estado, bem como às administrações autónomas e independentes e aos órgãos e serviços dos poderes judicial e legislativo, colmatando, deste modo, algumas insuficiências registadas na Lei 15/10, nomeadamente sobre as regras fiscais (nível de endividamento entre outros), assim como um conjunto de elementos que visam assegurar a transparência e a monitorização (Documento de Estratégia Fiscal, Estratégia de Endividamento de Médio Prazo, Quadro Fiscal de Médio Prazo).

A par disso, outro instrumento jurídico a realçar é a Lei n.º 1/11, de 14 de janeiro - Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de

Planeamento, que estabelece as bases gerais do Sistema Nacional de Planeamento, define os objetivos, princípios, instrumentos (Estratégia de Longo Prazo (ELP), assim como o Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN), o Quadro de Despesa de Desenvolvimento (QDD), os Planos de Desenvolvimento Sectorial e Provincial (PDSP), o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), entre outros, e os órgãos integrantes, as normas e os procedimentos necessários à configuração e à eficácia desses mecanismos da gestão pública.

Esta lei, ao definir o Sistema Nacional de Planeamento como uma estrutura conceptual e normativa para a elaboração, execução, registo, acompanhamento e avaliação do planeamento nacional, traduz-se em objetivos, estratégias, planos, programas e ações (projetos e atividades) do Executivo, e respetivos resultados e impactos, materializando, deste modo, o conteúdo do n.º 1 do Artigo 104º da CRA.

Por outro lado, a Lei n.º 21/18, de 3 de maio, que aprova o Regimento Interno da Assembleia Nacional, define as responsabilidades das Comissões de Trabalho especializadas, nomeadamente da Comissão de Economia e Finanças da Assembleia Nacional.

A decisão política que pretende concretizar a ação pública e realizar os direitos de um Estado social de direito depende das Finanças públicas, que são necessárias, não só para arrecadar receita que permita gastar e concretizar direitos, mas também para distribuir / redistribuir recursos e garantir a estabilização macroeconómica, funções suplementares do Estado, segundo Musgrave.

Por isso, com o objetivo de proceder à análise das constatações sobre a situação económica, financeira e social de Angola na atualidade, e aferir a eficiência e a eficácia dos instrumentos e dos mecanismos disponíveis, entendeu-se refletir sobre “o Papel do Parlamento na implementação da Política Orçamental”.

Política Orçamental vs. Política Fiscal

O quadro jurídico fundamental da política orçamental consubstancia-se no Orçamento Geral de Estado, o qual constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado, que deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidas nos instrumentos de Planeamento Nacional e estimar o nível de receitas a obter, além de fixar os limites de despesas autorizadas em cada ano fiscal, de acordo com a Constituição.

A par disso, no que concerne à gestão financeira em matéria de crescimento económico, do défice fiscal e da dívida pública, resultam, igualmente da Constituição, as normas gerais relativas à mobilização e aplicação dos recursos

financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social e a justa repartição do rendimento e da riqueza nacional.

Neste quesito, de 2017 a 2020, os indicadores como o PIB Nominal, PIB Real e Produto *per capita*, apresentaram um comportamento regressivo, refletindo o mau desempenho da economia de Angola, agravada sem dúvida pela despesa com a dívida pública.

TABELA 1: Principais indicadores económicos

		2017	2018	2019		2020		
				Prog.	Est.	Prog.	Est.	
PRODUTOS E PREÇOS								
PIB Nominal	Mil milhões de EUR	108,2	86,2	86,5	74,8	56,4	-	
PIB Real	Taxa de variação anual	-0,1	-2,0	0,3	-0,9	-4,0	-	
Setor petrolífero	Taxa de variação anual	-5,3	-9,4	-2,6	-6,6	-6,8	-	
Outros sectores	Taxa de variação anual	1,2	-0,1	1,6	1,6	-2,8	-	
Produto per Capita	USD, em PPP	7311,0	7097,0	-	6930,0	-	-	
Inflação (IPC)	Taxa de variação homóloga	23,7	18,6	15,0	16,9	23,1	22,9	Jul.
Inflação (IPC)	Taxa de variação média	29,8	19,6	17,5	17,1	25,0	19,0	Jul.
FINANÇAS PÚBLICAS								
Receitas Totais	% do PIB	17,5	22,9	19,3	21,3	19,2	-	
Receitas petrolíferas	% do PIB	9,9	14,5	11,5	13,0	9,3	-	
Despesas Totais	% do PIB	23,7	20,8	19,3	20,5	23,2	-	
Despesas correntes	% do PIB	17,3	16,1	16,0	16,9	18,6	-	
Despesas de investimento	% do PIB	6,5	4,6	3,4	3,7	4,6	-	
Saldo Global	% do PIB	-6,3	2,1	0,0	0,8	-4,0	-	
Dívida Pública Externa	% do PIB	35,5	46,4	-	59,1	-	79,2	Mar.

Porém, o relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2021, sobre desempenho da economia de Angola em 2020, indica que o Orçamento Geral

do Estado tem registado défices fiscais sistemáticos desde 2014, perfazendo um acumulado em 2020 de -20% do PIB, o que denota uma violação clara da regra do equilíbrio orçamental.

Em 2020, os efeitos da pandemia da Covid-19 agravaram as contas públicas, tendo o seu impacto na economia começado a diminuir em 2021, com o aumento do preço do petróleo e com a implementação de medidas de contenção menos disruptivas.

Não obstante a taxa de inflação tivesse ultrapassado os 25%, devido sobretudo a fatores do lado da oferta, segundo as projeções do FMI, Angola registará em 2022 um crescimento global positivo, atingindo cerca de 4% a médio prazo, impulsionado pela implementação de reformas estruturais planeadas, profundas e contínuas, essenciais para alcançar um crescimento inclusivo e consolidar a sustentabilidade económica, com vista à diversificação da economia.

Para este efeito, é fundamental que a política orçamental contribua para a forte queda do rácio dívida pública/PIB, reforçando a sustentabilidade da dívida. A manutenção da redução da dívida pública exige uma disciplina orçamental contínua apoiada por reformas orçamentais estruturais.

A política orçamental também terá de atenuar o impacto dos choques de preços do petróleo, o que poderá ser conseguido mediante a poupança de ganhos extraordinários futuros da alta dos preços desse produto e a proteção das despesas prioritárias em períodos de contração.

Por outro lado, é imprescindível que o BNA, enquanto autoridade monetária e cambial independente, trace uma política monetária restritiva, não só para reduzir a inflação, mas também para a manter em níveis aceitáveis, caso ela volte a acelerar, ou as expectativas de inflação elevada se enraizem.

A postura do Parlamento em fiscalizar a implementação da política orçamental é, sem dúvida, chamada à ação, pois os possíveis desvios na execução do orçamento afetam o crescimento económico almejado por todos os Angolanos, aumenta a capacidade de Angola de reduzir o seu endividamento ao longo do tempo, bem como baixa a revisão de Angola pelas agências de Rating.

Fundamentos para a elaboração do Orçamento Geral do Estado

As Fases do Ciclo Orçamental e o Processo Orçamental

O orçamento é um dos principais instrumentos da Política fiscal do Governo e traz consigo estratégias para o alcance dos objetivos das políticas macroeconómicas e sectoriais. Na Política orçamental é feito uso das despesas e receitas públicas para influenciar a atividade económica, assegurar a estabilidade

macroeconómica, atenuar os efeitos do ciclo sobre as principais variáveis económicas e tem papel redistributivo.

As fases do ciclo orçamental são orientadas por documentos orçamentais e contam com diferentes atores, como se pode observar na tabela 2.

TABELA 2 – Fases do Ciclo Orçamental

FASES	DOCUMENTOS ORÇAMENTAIS	ACTORES
Planeamento e formulação (atribuição das dotações orçamentais às Unidades Orçamentais)	<ul style="list-style-type: none"> Decretos Presidenciais com as instruções / Regras para elaboração do OGE e do Quadro de Despesa de Médio Prazo para os 2 anos subsequentes Lei n.º 1/11 – Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei do Orçamento Geral do Estado Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Ministério das Finanças (MINFIN) Comissão Económica Departamentos Ministeriais Governos Provinciais Administrações Municipais
Elaboração e apresentação da proposta do OGE (até 30 de outubro)	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 37/20, de 30 de outubro, define até 30 de junho de cada ano os limites máximos para as despesas setoriais e programáticas. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministério das Finanças (MINFIN) Comissão Económica Departamentos Ministeriais Governos Provinciais Administrações Municipais
Discussão e Aprovação De 31 de outubro até 15 de dezembro (45 dias)	<ul style="list-style-type: none"> Receção da proposta de Orçamento Geral do Estado e da Lei do Orçamento. Elaboração do Parecer na Generalidade. Elaboração dos Pareceres na Especialidade. Aprovação da Resolução contendo recomendações. Lei n.º 21/18 de 3 de maio, aprova o Regimento da Assembleia Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Assembleia Nacional: <ul style="list-style-type: none"> - Comissão de Economia e Finanças - Comissões de trabalho especializadas Sociedade Civil
Execução 1 de janeiro a 30 de dezembro	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios de Execução Orçamental 	<ul style="list-style-type: none"> Comissão de Economia e Finanças (CEF) e demais Comissões de Trabalho Especializadas da Assembleia Nacional
Controlo e Fiscalização 30 de setembro a 30 de junho (9 meses)	<ul style="list-style-type: none"> Conta Geral do Estado Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta 	<ul style="list-style-type: none"> Assembleia Nacional CEF Comissões especializadas de trabalho da Assembleia Nacional Tribunal de Contas

O orçamento é um dos principais instrumentos da Política fiscal do Governo e traz consigo estratégias para o alcance dos objetivos das políticas macroeconómicas e sectoriais

A Proposta de Lei do Orçamento entra na Assembleia com o contexto macroeconómico mundial, nacional, os mapas de decomposição da Receita e da Despesa e documentos sectoriais. O OE é apresentado pelo Ministério da Coordenação Económica e pelo Ministério das Finanças que defendem, em primeira instância, o documento perante os deputados. Após debates e votação da generalidade e as discussões na especialidade há, na primeira quinzena do mês de dezembro, a votação final global da proposta de lei do OGE para o ano seguinte.

O processo de aprovação do Orçamento de Estado começa com a entrega da proposta de lei ao Presidente da Assembleia da República pelo Ministro das Finanças, altura em que esta é também distribuída a todas as forças partidárias. A Comissão do Orçamento elabora então um relatório, enquanto as restantes comissões apresentam pareceres – conforme regimento da Assembleia Nacional n.º 21/18 de 3 de maio.

No caso de Angola, cabe ao Titular do Poder Executivo apresentar, na Assembleia Nacional, a Proposta do Orçamento Geral do Estado no último quadrimestre do ano visando, naturalmente, a sua aprovação no Parlamento para que tenha validade e atividade a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte.

O processo de aprovação do Orçamento de Estado faz oficialmente uma primeira apresentação e discussão do documento, concluindo-se esta fase com o debate a aprovação da proposta na generalidade. Prossegue depois, durante cerca de duas semanas, a análise sectorial, que é feita pelas diversas comissões especializadas.

O Orçamento de Estado passa por várias fases até entrar em vigor, que incluem elaboração, preparação, apresentação, discussão, aprovação, promulgação, execução e avaliação. São constituídas as Comissões de Trabalho, cada

uma das comissões com o seu papel e a auscultação (mecanismos, auscultação) com os deputados e funcionários.

TABELA 3 – Processo Orçamental

DOCUMENTO	DATA DE ELABORAÇÃO/PUBLICAÇÃO	COMPETÊNCIA
Documento de Estratégia Fiscal	Até 30 de abril Atualização a 31 de outubro	Executivo
Estratégia de Endividamento de Médio Prazo	Até 15 de maio	Executivo
Quadro Fiscal de Médio Prazo	Até 30 de abril Atualização a 31 de outubro	Executivo
Quadro de Despesa de Médio Prazo	Até 30 de junho	Executivo
Relatório Trimestral de Execução Fiscal	Até ao 45.º dia após o fim de cada trimestre	Executivo
Relatório Anual de Execução Fiscal	Até 15 de maio de cada ano	Executivo
Plano de Correção	Até 15 de maio do ano seguinte	Executivo
Relatório de Avaliação das Regras Fiscais	De 5 em 5 anos	Executivo

Com base no Documento de Estratégia Fiscal, no qual deve constar o Quadro Fiscal de Médio Prazo, são estabelecidos os limites obrigatórios para o orçamento anual para os agregados de défice e despesas que são usados para estabelecer limites máximos de despesas sectoriais no Quadro de Despesa de Médio Prazo (QDMP), a Estratégia de Gestão de Investimento Público e a Estratégia de Médio Prazo, que inicia a primeira fase do ciclo orçamental, ou seja, a fase do planeamento e formulação do Orçamento Geral do Estado. As instruções para a elaboração da proposta do OGE são emanadas por Decreto Presidencial que, presentemente, publica também o Quadro de Despesa de Médio Prazo para os dois anos subsequentes.

Estas instruções aplicam-se às Unidades Orçamentais e aos Órgãos dependentes que devem, com base nos limites máximos de despesa fixados pelo Ministério das Finanças, por um lado, servir de base para estimar as despesas sectoriais e programáticas para o exercício económico seguinte e, por um lado, indicar os limites máximos indicativos das mesmas despesas para os três exercícios seguintes.

O Orçamento de Estado passa por várias fases até entrar em vigor, que incluem elaboração, preparação, apresentação, discussão, aprovação, promulgação, execução e avaliação.

Com base nisso e nos planos setoriais e programáticos de âmbito nacional e provincial, são formuladas as propostas que posteriormente se consolidam em dois níveis, nomeadamente, o primeiro sobre a responsabilidade dos Órgãos do Executivo e Governos provinciais que consolidam as propostas preliminares, e o segundo, a cargo do órgão central, responsável pelo Orçamento Geral do Estado, que consolida as propostas parciais referidas na alínea anterior. Relativamente aos órgãos de soberania que integram o OGE, devem ser discutidas entre o titular do órgão e o poder executivo até dia 15 de setembro.

Tal como se pode verificar na tabela 2, o processo de aprovação do Orçamento Geral do Estado (fase 3) pela Assembleia Nacional, começa com a entrega da proposta de lei ao Presidente da Assembleia Nacional, pelo Ministro de Estado para a área Económica e o Ministro das Finanças. Posteriormente, o Presidente da Assembleia Nacional despacha o documento aos Grupos Parlamentares e às Comissões de Trabalho Especializadas da Assembleia Nacional para o devido tratamento.

A Comissão de Economia e Finanças, competente em razão da matéria, estabelece a metodologia para a discussão do Orçamento e elabora o calendário dos debates e votação da generalidade e as discussões na especialidade, que devem culminar com a votação final global da proposta de lei do OGE para o ano seguinte, na primeira quinzena do mês de dezembro.

Durante este período, cada Comissão de Trabalho Especializada analisa as matérias da sua competência e ausculta os departamentos ministeriais e as organizações da sociedade civil correspondentes, e elabora um parecer com constatações e recomendações que devem ser objeto de análise e discussão. Caso sejam aceites, haverá inclusão numa proposta de Resolução, a qual é aprovada juntamente com a lei que aprova o Orçamento.

A execução do Orçamento Geral do Estado obedece ao princípio da transparência, da boa governação e da responsabilização e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por lei. No decurso da execução orçamental, à Assembleia Nacional compete apenas a sua fiscalização, através da análise e emissão dos pareceres aos Relatórios de Execução Orçamental entregues pelo Ministério das Finanças.

A fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da administração do Estado e dos órgãos que dele depende, 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.

À Assembleia Nacional compete aprovar a Conta Geral do Estado, podendo a mesma ser acompanhada do Relatório Parecer do Tribunal de Contas e de todos os elementos necessários à sua análise nos termos da Lei.

Análise da Avaliação da Execução, da Fiscalização e do Controlo Orçamental

Antes de mais, é necessário compreender que um sistema fiscal ótimo é, no fundo, uma utopia.

No entanto, o Estado, na persecução do seu fim maior, que é a satisfação das necessidades coletivas, busca encontrar uma solução fiscal tendente à ótima, visto não existir, por definição, uma estrutura fiscal ótima que se adapte a todos os países do mundo, sendo necessárias as devidas adaptações, tendo em conta as mais diversas variáveis e contexto.

Este desiderato implica, por um lado, a obtenção de recursos económicos que sejam capazes de assegurar a satisfação das necessidades públicas (receitas) e, por outro lado, o correto emprego dos recursos obtidos (despesa).

Note-se que, o principal objetivo na persecução de um sistema ótimo, tem por base as funções económicas do Estado conjugadas com os principais objetivos de um sistema fiscal que passa pela eficiência e eficácia na afetação dos recursos, na equidade na repartição dos rendimentos e da riqueza e, por fim, no crescimento económico.

No entanto, os recursos são sempre escassos e as necessidades não são estanques, sendo por isso necessário definir as prioridades.

Por este motivo, o papel do Parlamento não deve passar somente pela avaliação da execução, fiscalização e controlo orçamental, devendo o mesmo passar também pelo planeamento.

De realçar que o Parlamento atualmente aprova o orçamento como um todo, quando deveria começar por aprovar primeiramente as receitas, o que

o OGE não é simplesmente um instrumento de gestão de receitas e despesas, mas é principalmente o documento que deve refletir-se na vida de todos os angolanos.

implicaria uma análise à própria política de arrecadação de receitas, sempre baseada nos conceitos de justiça e equidade, evitando-se isentar impostos àqueles com forte capacidade financeira, que culmina no agravamento dos impostos daqueles com menor capacidade, o que por norma produz um efeito contrário ao desejado, que é permitir a poupança das famílias e o investimento.

Práticas e Desafios

O papel do Parlamento na execução e controlo orçamental deve ser encarado como um problema de forma, para que se possa analisar quais são os principais pontos fortes e evidenciá-los, mas principalmente detetar os pontos fracos do mesmo, e, tendo em conta o atual contexto mundial de necessidade de *compliance*, se possa elevar o nível de satisfação da população.

Com isto, gostaríamos de realçar que o OGE não é simplesmente um instrumento de gestão de receitas e despesas, mas é principalmente o documento que deve refletir-se na vida de todos os angolanos. Mais do que gerir o dinheiro público, o Executivo tem o desafio de gerir as expectativas gerais de um povo complexo pois, no final das contas, vale o trabalho entregue e as necessidades resolvidas.

Durante a elaboração do OGE é tido em conta o plano do governo para o quinquénio em causa, numa perspetiva de desenvolvimento e sustentabilidade.

No entanto, acreditamos que deve haver um maior envolvimento por parte do Parlamento no processo de planeamento das ações a desenvolver, o que irá

colmatar num acompanhamento mais direto durante a fase de execução. Para isso, será necessária uma mudança de paradigma.

Analisando a atual prática, somos a identificar os principais desafios para a concretização desse desiderato, conforme se descreve no quadro abaixo:

TABELA 4 – Práticas e desafios

ATUAL DIFICULDADE	DESAFIO	AÇÕES CONCRETAS
Tempo insuficiente para apreciar os documentos de formulação do orçamento.	Encontrar um mecanismo que permita maior familiarização com o documento, antes mesmo da sua entrada na Assembleia Nacional.	Que o Parlamento participe na formulação do OGE.
Ausência de regras claras que distingam as funções dos órgãos executivo e legislativo durante o processo orçamental.	Maior envolvimento do órgão legislativo no processo orçamental, permitindo ter acesso a maior quantidade de informação para a tomada de decisão.	Criação de um instrumento legal que norteie as funções e o envolvimento de cada órgão no processo orçamental.
Impossibilidade de incluir projetos que não sejam conceptualizados pelos MDA.	Supervisão do orçamento.	Flexibilidade para sugerir projetos.
Ausência de supervisão funcional dos relatórios de execução orçamental.	Avaliação e auditoria.	Acompanhamento in loco das ações descritas no OGE, associando o grau de cumprimento à disponibilização do pagamento.
Fraca capacidade das comissões de trabalho especializado no sentido de responsabilizar o governo.	Dotar o pessoal de valências que permitam indagar sobre os diversos aspetos, independentemente da sua complexidade.	Formação especializada para os quadros envolvidos nas diferentes fases do processo.
A entrega do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado à Assembleia Nacional é facultativa.	Obter opinião do Tribunal de Contas permitirá maior rasteio ao documento, visto que este organismo conta com pessoal especializado nesta matéria.	Que a entrega do Parecer pelo Tribunal de Contas sobre a Conta Geral de Estado à Assembleia Nacional passe a ser obrigatória e dentro de um prazo útil para uma melhor análise do mesmo.
Os relatórios de auditoria não são examinados pelas comissões a tempo para exigir a prestação de contas.	A Assembleia Nacional deve ter um papel mais ativo na fiscalização do grau de cumprimento das ações previstas no OGE para que a análise do relatório seja mais célere.	Alterar a data-limite de entrega dos relatórios.

Da análise feita à atual forma de avaliação da execução, fiscalização e controlo orçamental, verifica-se que existem aspetos que carecem de ser mais bem orientados e melhorados.

No entanto, para que tal aconteça, seria necessário alterar a forma como é realizado o acompanhamento ao processo de aprovação, execução e controlo do orçamento, permitindo que o Parlamento tenha, efetivamente, maior envolvimento em todo o processo, o que implica alterações de ordem legal, tanto fora, como na própria estrutura interna do Parlamento, como, por exemplo, a criação de uma área (ou comissão) especializada somente para o acompanhamento a todo o processo do OGE.

Para tal, será necessário desenvolver capacidades para uma avaliação efetiva do OGE, que passa por ter pessoal especializado e disponível para trabalhar diretamente nestas matérias.

A auditoria passa assim a ter um grau de importância elevado, sendo possível um controlo prévio (antes de execução do orçamento), um controlo concomitante (durante a execução do orçamento) e um controlo sucessivo (após a realização da despesa) sempre que existirem acordos de manutenção ou, tão somente, para auferir a qualidade do serviço entregue.

O Parlamento, tendo em conta as suas atribuições, tem o poder de alterar as leis para encontrar os melhores mecanismos para desempenhar o seu papel, em função de ser o representante do povo e trabalhar em prol das suas necessidades, e tornar o orçamento num instrumento de política económica mais eficiente, mais eficaz e económico.

Conclusão

Um dos deveres mais importantes dos parlamentos é supervisionar o poder executivo para garantir a prestação eficiente e eficaz de gastos, leis e programas em benefício da população. Para que se atinja este desiderato, os parlamentos geralmente recebem fortes poderes de investigação, interrogação e supervisão, e desempenham um papel crítico como uma das mais poderosas instituições de prestação de contas.

A questão do acompanhamento da execução orçamental é matéria que tem suscitado frequentes manifestações do Parlamento. Tida como uma das suas mais importantes responsabilidades, seja pela sua importância para a avaliação do desempenho do Governo na implementação das políticas públicas, seja para fins de alimentação do processo de planeamento, seja para fins de controlo, o acompanhamento da execução orçamental e a avaliação dos resultados na execução dos programas é uma preocupação claramente enunciada.

Um dos deveres mais importantes dos parlamentos é supervisionar o poder executivo para garantir a prestação eficiente e eficaz de gastos, leis e programas em benefício da população.

No caso do Parlamento de Angola, constata-se que a transparência ainda é mitigada, na medida em que os relatórios relativos às contas públicas não são elaborados em linguagem acessível, que permita facilitar a compreensão de seus conteúdos e, mesmo quando disponibilizadas, as informações acabam por não atender ao espírito da lei, que é de oferecer transparência aos atos que envolvem a aplicação dos dinheiros públicos.

O efetivo aprimoramento dos sistemas de controlo não depende apenas de ações no âmbito do Poder Legislativo, embora tais sejam fortes indutores dos comportamentos assumidos no contexto do Poder Executivo. Para tanto, serão imprescindíveis aprimoramentos no processo de planeamento governamental, hoje muito deficiente na sistematização de diagnósticos, pouco criativo na estruturação de processos abrangentes (que incluam todo o setor público e segmentos relevantes do setor privado) e tímido na indicação de prioridades. Além disso, impõe-se um amplo aperfeiçoamento dos sistemas de controlo, de modo a superar a sua ênfase no formalismo.

O desempenho da economia angolana registou défices fiscais sistemáticos desde 2014, perfazendo um acumulado em 2020 de menos 20% do PIB, o que denotou uma violação clara das regras do equilíbrio orçamental.

Ao longo do período de 2012 a 2020, observou-se um aumento progressivo das receitas não petrolíferas. Do lado da despesa, registou-se em 2018 uma diminuição significativa com o pessoal, bens e serviços, transferências e investimentos, ainda do lado da despesa, verificou-se um incremento anual considerável.

O Executivo de Angola tem levado a cabo uma agenda de reformas económicas, com o objetivo de criar um ambiente de investimentos indutor do

crescimento. Contudo, com as Orientações e Medidas de Política Monetária em 2020, o Banco Nacional de Angola sinalizou a flexibilização do controlo da liquidez, com implementação de medidas que visam atenuar os efeitos da Crise provocada pela pandemia da Covid-19.

Observa-se a necessidade de a economia de vários sectores acompanhar e participar do crescimento da economia do estado, ajustar a diferença dos impostos ao PIB provincial, aumentar o investimento público, voltar a negociar com o banco central os pagamentos da dívida pública, rever os incentivos fiscais dando mais transparência e, principalmente, tornar a fiscalização mais eficiente:

1. Que o parlamento participe na elaboração e formulação do OGE como mecanismo que permita obter maior domínio do documento antes da sua entrada na Assembleia Nacional;
2. Necessidade de conformar a Lei-quadro do OGE para garantir a harmonia entre as normas que compõem o sistema das finanças públicas em Angola;
3. Necessidade da criação de um instrumento legal que norteie as funções e o envolvimento de cada órgão no processo orçamental;
4. Que haja acompanhamento *in loco* das ações descritas no OGE, assegurando o grau de cumprimento à disponibilização do pagamento;
5. Formação especializada para os quadros envolvidos nas diferentes fases do processo;
6. Que a entrega do Parecer pelo Tribunal de Contas sobre a conta Geral de Estado à Assembleia Nacional passe a ser obrigatória e dentro de um prazo útil para uma melhor análise do mesmo;
7. Alterar a data-limite de entrega dos relatórios.

Estes obstáculos encontrados durante a elaboração do OE estão diretamente relacionados com a análise e discussão. Poucos recursos humanos de apoio aos deputados e poucas responsabilidades da entidade técnica de apoio, poderiam não representar problemas de maior, se não existissem de forma cumulativa. Alterações que trouxessem melhorias ao nível dos três 'R' – Regras, Recursos e Responsabilidades – dariam instrumentos acrescidos ao parlamento na análise do OE, facilitando dar informação, explicar e justificar as mudanças propostas.

Bibliografia

- Cabo, S. G. do (1994). *Finanças Europeias. Introdução e Orçamento*, Vol. I, Almedina, Coimbra.
- Franco, A. L. de S. (2007). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Vol. I e II, Coimbra.
- Gameiro, A. R. (2004). *O controlo Parlamentar das finanças Públicas em Portugal (197-2002)*. Almedina, Coimbra.

Jund, S. (2008). *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*, 3.ª edição. Rio de Janeiro, Elsevier.

Nunes, E. R. (2011). *Lições de Finanças Públicas e de Direito Financeiro*, 3.ª edição, Luanda.

Pereira, P. A. T., Arcanjo, M. A., Santos, J. C. G. dos (2016). *Economia e Finanças Públicas*, 5.ª edição. Escolar Editora.

Constituição da República

Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto – Instruções para elaboração do OGE para o exercício económico de 2022 e do quadro de despesa de médio prazo 2023-20-25

Lei n.º 18/21, de 16 de agosto – Lei da Revisão Constitucional

Lei n.º 4/10, de 31 de março – Lei Orgânica da Assembleia Nacional

Lei n.º 21/18, de 3 de maio – Regimento Interno da Assembleia Nacional

Lei n.º 15/10, de 14 de julho – Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado

Lei n.º 37/20, de 30 de outubro – Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas

Lei n.º 1/11, de 14 de janeiro – Lei de Bases do Regime Geral do Sistema Nacional de Planeamento

Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho – Bases do Orçamento do Estado, de Cabo verde

Relatório Económico de Angola 2019/2020, Universidade Católica de Angola

Assembleia Nacional e os seus Instrumentos de Planeamento e Controlo

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ciclo Orçamental da Assembleia Nacional

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

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

Planeamento Estratégico e Anual

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

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

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

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

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

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

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

Níveis e Tipo de Planeamento na Assembleia Nacional

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

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

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

A gestão de primeira linha é da responsabilidade do Secretário-Geral, a quem compete coordenar a preparação das propostas referentes aos planos de atividades anuais e plurianuais, orçamento anual e orçamentos suplementares, relatório de atividades anual e relatório de gestão administrativa e execução financeira e contas anuais da Assembleia Nacional¹.

Instrumentos de Planeamento Orçamental da Assembleia Nacional

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

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

Orçamento

Conceito De Orçamento Na Ordem Jurídica Angolana

A lei de enquadramento orçamental, denominada Lei – Quadro do OGE (n.º 15/10, de 14 de julho, em conjugação com a Lei n.º 12/13, de 11 de dezembro – Lei de Alteração da Lei Quadro do OGE) contém no n.º 1 do artigo 3.º a seguinte definição de orçamento: “*instrumento programático aprovado por lei específica, de que se serve a Administração do Estado e a administração autárquica, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir os recursos públicos, de acordo com os princípios da unidade, universalidade e anualidade e publicidade*”².

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

¹ Fonte: LOAN

² Elisa Rangel Nunes, Orçamento do Estado, cit., pg. 110

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

Orçamento da Assembleia Nacional

O OAN, nos termos do artigo 83.º da LOAN³, é a expressão financeira do seu plano de atividades anual, que a Assembleia Nacional compreende, no exercício das competências políticas e legislativas, de controlo e fiscalização, bem como da sua organização interna e funcionamento.

Nestes termos, o OAN deve assegurar recursos orçamentais necessários para garantir o funcionamento normal de todos Órgãos e serviços de apoio administrativos⁴. Deste modo, o OAN deve garantir o funcionamento dos seguintes Órgãos e serviços:

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

Estrutura do Orçamento da Assembleia Nacional

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

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

³ LOAN – Lei Orgânica da Assembleia Nacional

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

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

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

O Conteúdo Formal do Orçamento

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

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

O Conteúdo Substancial do Orçamento

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

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

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

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

Classificação das receitas

As receitas orçamentais obedecem a duas classificações:

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

A classificação económica da receita compreende duas categorias:

- a) Receitas correntes (patrimoniais, de serviço, bem como as transferências recebidas para atender quaisquer despesas);
- b) Receitas de capital (provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de operações de crédito e da conversão em espécie de bens e de direitos, bem como de saldos não comprometidos de exercícios anteriores).

A classificação da receita por fonte de recurso envolve simultaneamente a sua identificação quanto à origem e quanto ao seu destino. Quanto à sua origem, as receitas são classificadas como:

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

Quanto ao seu destino, as receitas são classificadas como:

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

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

Classificação económica da despesa

A classificação económica da despesa compreende duas categorias:

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

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

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

Preparação e Aprovação Orçamento da Assembleia Nacional

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

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

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

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

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

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

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

A Execução do Orçamento da Assembleia Nacional

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

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

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

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

Procedimentos de realização de despesas

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

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

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

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

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

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

O Controlo da Execução do Orçamento da Assembleia Nacional

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

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

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

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

Instrumentos de controlo da Execução do Orçamento da Assembleia Nacional

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

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

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

O controlo tem as seguintes finalidades:

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

03

O Papel da
Responsabilização
Financeira

03

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

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

Função Jurisdicional

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

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

Âmbito e Natureza do Controlo

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

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

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

Competência do Tribunal de Contas

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

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

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

Gestão Pública de Recursos

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

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

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

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

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

Controlo Financeiro Externo e Interno

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

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

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

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

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

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

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

Tribunal de Contas e os Tipos de Controlo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Fiscalização preventiva

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

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

Não estão sujeitos a Fiscalização preventiva:

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

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

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

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

2 Fiscalização sucessiva

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

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

1 Técnicos insuficientes para fazer face à demanda.

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

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

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

2 Prestação de contas pelas Empresas Públicas

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

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

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

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

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

Expurgar más práticas

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

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

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

Responsabilização

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tipos de Responsabilização

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

a) Responsabilidade Civil

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

b) Responsabilidade Criminal

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

c) Responsabilidade Disciplinar

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

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

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

d) Responsabilidade Financeira

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

Bibliografia

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

Natureza e Eficácia da Responsabilidade Financeira

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

Pressupostos da Responsabilidade Financeira

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

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

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

¹ *Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado* (1999). Revista do Tribunal de Contas, n.º 32 (pg. 101).

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

à reposição de dinheiros públicos por parte do agente infrator; a segunda traduz-se na aplicação de uma sanção pecuniária, de natureza contraordenacional, ao autor da infração².

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

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

² Costa, P. N., *O Tribunal de Contas e a boa governança* (2014). 1.ª Edição (pg. 477). Coimbra.

³ *O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira* in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco (2006). 2.º vol. (pp. 803-804). Lisboa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Fundamentos da Efetivação da Responsabilidade Financeira em Angola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Efeitos da Prevenção sobre a Responsabilidade Financeira

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

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

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

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

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

Efetivação da Responsabilidade Financeira no Tribunal de Contas de Angola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desafios da Fiscalização Financeira (Pontos Fortes e Fracos)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Crítica ao Regime de Efetivação da Responsabilidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Com erros ou dados ocultos.

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

Responsabilização Financeira em Tempos de Reforma

**DIDIER ROGÉRIO DA SILVA SEBASTIÃO;
ELISA TEIXEIRA CAMPOS MANGUNDO;
MAIDAR NATIVIDADE BARTOLOMEU IVES JOEL**

Introdução

A responsabilidade financeira é uma espécie processual existente nos países que adotam o modelo de Tribunal de Contas com função jurisdicional, como é o caso de Angola. No contexto das atribuições do TCA, a responsabilidade financeira está diretamente ligada às suas funções de fiscalização e de julgamento das contas, o que tem relevante implicação quanto à delimitação dos sujeitos passivos na responsabilidade e na gradação das sanções financeiras.

A responsabilidade financeira está prevista na Lei n.º 13/10, de 9 de julho¹, com alterações introduzidas pela Lei n.º 19/19, de 14 de agosto e, nos termos da lei, ela pode ser reintegratória, quando se exige ao responsável a reposição aos cofres do Estado dos fundos desviados da sua afetação legal, ou sancionatória, quando a infração cometida resulta na aplicação de uma multa, que pode ser aplicada ou não, como medida acessória quando há imputação de responsabilidade financeira reintegratória².

A responsabilidade financeira reintegratória tem como premissa a restituição ou compensação do património público. Porém, a simples reposição ao erário não é suficiente para prevenir o desvio de recursos públicos. Em função do princípio da legalidade, que vigora na gestão das finanças públicas, é fundamental desestimular situações que implicam grave violação dos princípios da administração pública que, não necessariamente, implicam dano ao erário³.

¹ Lei que aprova a LOPTC

² Artigo 82.º, n.º 4 da LOPTCA

³ Responsabilidade Financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas.

A responsabilidade financeira reintegratória tem como premissa a restituição ou compensação do património público.

Para a penalidade dos responsáveis, recorre-se à responsabilidade financeira sancionatória, que consiste na aplicação de uma multa. Além da função de punir, a multa aplicada pelo TCA tem também por finalidade a prevenção dos ilícitos na gestão pública.

O artigo 29.º da LOPTCA, define os casos em que se pode aplicar multas e o limite máximo das mesmas. O mesmo artigo estabelece ainda, no n.º 3, que as multas são graduadas de acordo com a circunstância da infração, todavia, não estabelece os limites para a aplicação de multa, quando a infração é cometida com dolo ou por negligência, conforme o caso.

Pressupostos da Responsabilidade Financeira

A responsabilidade financeira é regulada pela LOPTCA, e a norma estabelece que os processos jurisdicionais de responsabilidade financeira têm por base os relatórios de verificação das contas e de auditoria, os acórdãos que as apreciaram, de uma maneira geral, todas as decisões do Tribunal que considerem a existência de situações geradoras de responsabilidade financeira⁴. Todavia, a lei é omissa quanto a determinados aspetos relativos à sua efetivação, sobretudo os pressupostos de responsabilidade; a clarificação de dano ao erário e a sua delimitação; o conceito de grave infração à norma de natureza contabilística, financeira, orçamental ou patrimonial; os critérios de quantificação da responsabilidade financeira; os procedimentos aplicáveis à efetivação da responsabilidade financeira.

Segundo Amável Raposo, apenas pode ser suscetível de responsabilidade financeira “quantos tendo praticado o facto ilícito tenham responsabilidade no

manejo, na arrecadação, na guarda ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifique como infrações financeiras”⁵.

Para haver o dever de reposição ou obrigação de indemnizar ordenada pelo TC, é importante a verificação dos pressupostos processuais:

- e) **Facto:** traduz-se numa ação ou omissão de infração financeira. Exemplo: Ação - execução de um contrato sem o visto prévio do TCA no âmbito da Fiscalização preventiva; Omissão - falta de descontos do imposto sobre o rendimento do trabalho.
- f) **Ilícito:** consiste na ação ou omissão tipificada como infração financeira prevista na LOPTCA, nos artigos 29.º a 31.º, entendendo-se de forma mais restrita em comparação à Responsabilidade Civil Extracontratual. Citando o professor Marcelo Rebelo de Sousa, a ilicitude consiste em um ato voluntário e que, por isso, “ilícita” é a conduta que viola o bloco de legalidade.
- g) **Imputação Subjetiva:**
Sujeito ativo - Estado ou pessoa coletiva pública cujo património foi agredido ou colocado em risco com a conduta que é punida pelo TCA.
Sujeito passivo - aquele que, sujeito à prestação de contas ou que tem a seu cargo a guarda ou gestão de bens públicos, não guardou como lhe cumpria ou não administrou (ou informou), de acordo com a lei, os fundos públicos postos à sua disposição. Pode incluir agentes de facto, como por exemplo, um funcionário sem delegação de competências para praticar o ato ilegal. Segundo o artigo 8.º do n.º 10 da LOPTCA – gestores orçamentais, responsáveis de facto e de direito, entidades cocontratantes são solidariamente responsáveis.
- h) **Culpa:** Só há responsabilidade se a ação for praticada com intenção - artigo 61.º, n.º 5.

Questão: Tendo em consideração as funções atribuídas ao agente da ação, o tempo no cargo, a sua formação académica e o contexto em que se insere, a sua ação era a exigível a um responsável financeiro diligente e prudente? (Acórdão n.º 2/2006 – 3.ª Secção (RO n.º JRF/04), de 18.10.2006, págs. 143 e seguintes)

“A apreciação da culpa, em concreto, na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.” (neste sentido, vide Acórdão do Tribunal n.º 13/2019, 3.ª S/PL, de 19.09.2019, pg. 63) - Sentença n.º 4/2021-3.ª Secção.

⁴ Cluny, A., *Responsabilidade Financeira dos Tribunais de Contas* (pg. 157).

⁵ Artigo 31.º, n.º 3 da LOPTCA e Varela, A., *As Obrigações em Geral* (pg. 599), Vol. I.

i) **Dolo:** Intenção em agir

Dolo direto: O agente prevê o efeito da sua conduta e quer esse efeito como fim da sua atuação, apesar de conhecer a sua ilicitude.

Dolo necessário: O agente não quer diretamente o facto ilícito, mas previu-o como uma consequência segura (necessária) da sua conduta e, ainda assim, não deixou de agir.

Dolo eventual: O agente previu a produção do facto ilícito como um efeito possível ou eventual da sua conduta e ainda assim agiu.

Negligência - consiste na omissão de um dever de diligência, que pode ser:

1. Negligência consciente ou mera culpa: O agente atuou, confiante de que o resultado ilícito, embora possível, não se produziria, não tendo tomado as medidas necessárias para o evitar;
2. Culpa inconsciente: O agente não chegou a conceber a possibilidade de o facto ilícito se verificar, podendo e devendo prevê-lo e evitar a sua verificação, se usasse a diligência devida.

A Culpa é analisada em duas perspetivas⁶:

1. Culpa grave: O agente atua com dolo ou diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontrava obrigado em razão do cargo;
2. Culpa leve: O agente atua com diligência e zelo manifestamente inferiores, mas não manifestamente inferiores àqueles a que encontrava obrigado.

O ónus da prova dos factos constitutivos da infração bem como da culpa compete ao Ministério Público, nos termos dos artigos 87.º e 88.º da LOPTCA.

Avaliação da Culpa

A culpa é avaliada em harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou dos membros dos Conselhos de Administração, o volume dos valores ou dos fundos movimentados, assim como os meios humanos e materiais existentes no serviço, nos termos do artigo 31.º, n.º 3 da LOPTC.

Causas de exclusão da ilicitude/culpa - O Estado de Necessidade - Acórdão n.º 12/2018 - 3.ª Secção

“(…) sublinhar a jurisprudência deste Tribunal quanto ao estado de necessidade, nomeadamente como situação que pressupõe «uma situação anormal e exorbitante», que leva à impossibilidade para a administração

⁶ Caupers, J., *A Responsabilidade do Estado e Outros Entes Públicos*.

de atuar legalmente e uma manifesta desproporcionalidade entre o interesse protegido pelo legislador e aquele outro cujo aparecimento ou empolamento ele não previu. (...) o estado de necessidade é um conceito que sustenta a justificação da ilicitude de uma conduta, perante a existência de perigo iminente, ameaça de bens jurídicos pessoais ou patrimoniais e os requisitos das condutas adotadas ao seu abrigo se sustentem num princípio da proporcionalidade”.

- › Permite afastar a ilicitude do facto se:
- › Foi praticado como um meio adequado para afastar um perigo atual que ameace interesses juridicamente protegidos do agente ou de terceiro;
- › A situação de perigo não ter sido voluntariamente criada pelo agente;
- › Houver sensível superioridade do interesse a salvaguardar relativamente ao interesse sacrificado;
- › For razoável impor ao lesado o sacrifício do seu interesse em atenção à natureza ou ao valor do interesse ameaçado.

Dano: consubstancia-se na importância abrangida pela infração (não é o prejuízo concreto), o valor que não está no cofre e que devia lá estar, o montante pago e que não tem contrapartida.

Tratando-se de responsabilidade reintegratória o dano é o financeiramente avaliável, pelo que o valor do dano é fixado no relatório de uma ação de controlo ou auditoria, aquela fase administrativa que decorre na 2.ª Câmara, e será este valor que o gestor terá que justificar, em obediência ao princípio do contraditório, nos termos do artigo 57.º, n.º 1 e 2 da LOPTCA.

Tratando-se de responsabilidade sancionatória, o dano não quantificável financeiramente, sancionando-se a violação das normas da ordem jurídica (exemplo: violação das regras do OGE).

Nexo de causalidade: é a relação entre o facto ilícito, a conduta culposa e o dano.

Em sede de ação de controlo (auditorias) deve-se procurar identificar os factos que permitem as conexões necessárias tendentes a relacionar os diferentes ilícitos, as infrações financeiras com os danos. Todavia, os pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória aproximam-se dos que a doutrina reconhece à responsabilidade civil, com base no disposto no artigo 483.º, n.º 1 do Código Civil que dispõe o seguinte:

“Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem, ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios, fica obrigado a indemnizar o lesado e os danos resultantes da violação.”

Os referidos pressupostos são transponíveis ao domínio da responsabilidade financeira, com as necessárias adaptações. Uma dessas adaptações decorre

do carácter típico dos factos ilícitos geradores de responsabilidade financeira, seja ela reintegratória ou sancionatória⁷.

A responsabilidade financeira em tempos de reforma

No ordenamento jurídico angolano, está em curso a conformação dos diplomas relativos à organização dos Tribunais, os mais variados códigos e outros diplomas que contenham as normas substantivas para a realização da justiça no país. Esta atualização que começou há 17 anos, tem por objetivo a aproximação dos cidadãos aos órgãos que administram a justiça, conferir maior celeridade na prolação das decisões, a aglutinação de diplomas relativos à mesma matéria que se encontravam em diplomas dispersos, adaptar a estrutura judicial à organização administrativa e territorial e garantir que o sistema judicial acolha os mais recentes desenvolvimentos doutrinários de direito comparado e, mesmo que não seja seu apanágio, das decisões proferidas pelos Tribunais nacionais.

Quadro Legal em Vigor Relativo à Responsabilidade Financeira

A responsabilidade financeira é, em Angola, regulada pela Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas. Em sede desta Pós-Graduação, de debates e de direito comparado, levantaram-se algumas questões que resultam de avanços doutrinários ou jurisprudenciais, que são pertinentes e estão na base deste trabalho, e que passamos a apresentar.

Tomando como base a premissa supracitada, quanto à adequação da responsabilidade financeira à atual gestão pública, podemos afirmar que, em Angola, não há na Lei a responsabilização financeira direta pelo exercício de uma função. Há sim responsabilização, baseada nos factos e com limitação dos atos praticados, nos termos do artigo do artigo 30.º, n.º 2. O posicionamento é discutível, porém, não é de todo incorreto, porquanto quem assume determinada responsabilidade, em princípio, deve ser pessoa avisada para os atos de gestão inerentes à função que ocupa.

Quanto às questões de quem e em que moldes são responsabilizados financeiramente os gestores e agentes que tenham à sua guarda recursos públicos, a responsabilidade financeira sancionatória é individual do seu perpetrador, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, 1.ª Parte; que a responsabilidade financeira

⁷ Revista de Finanças Públicas e Direito fiscal (pp.53-54).

A responsabilidade financeira é, em Angola, regulada pela Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

reintegratória é individual e pode ser solidária, contanto que seja um ou vários indivíduos que tenham participado do ato em concreto, nos termos do artigo 30, n.º 1.

Quanto à questão da responsabilidade dos membros do Governo e dos órgãos executivos das autarquias locais, em Angola são financeiramente imputáveis os responsáveis, nos termos do artigo 67.º, n.º 1 da Lei n.º 15/10, de 14 de julho e do artigo 31.º, n.º 2.

Quanto à questão do Ministério Público, no âmbito da ação popular, poder completar a investigação para concretizar eventuais responsabilidades financeiras, nos termos do artigo 91.º, e a pedido do Juiz Relator, cremos ser possível, na medida em que este é uma das partes do processo de responsabilidade financeira, competindo-lhe, nos termos dos artigos 87.º e 88.º, instaurá-lo, fazendo prova do que aduzir.

Quanto à questão da autonomização da parte substantiva da responsabilidade financeira do diploma do Tribunal de Contas, o facto de aí se aglutinarem os regimes substantivos e adjetivos da responsabilidade financeira, nos termos do Preâmbulo (parte final), não tem apresentado constrangimentos, porém, pugnamos sobretudo pela concretização no diploma das disposições específicas do Código de Processo Civil que sejam aplicáveis aos processos em apreço.

Relativamente à questão de imputação de responsabilização financeira às pessoas coletivas, o artigo 8.º, n.º 10, dispõe que, tratando-se de entidades que intervenham em atos de contratação pública de que resultem danos ao património público, respondem solidariamente com os agentes públicos que derem causa à situação danosa pela reintegração dos fundos.

Estando, no momento, em revisão a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, e como resultado da análise dos seus comandos, podiam ser

ainda efetuadas melhorias ao mesmo, no que se refere à sua relação com os órgãos de controlo interno, porquanto constatamos que a informação para a remessa dos relatórios não impõe a estes um determinado conteúdo e mesmo elementos de prova para se lograr a responsabilização; de igual modo, constatamos que o número de situações em que se pode efetivar a responsabilização sancionatória é muito reduzido, havendo muitas situações que podem ser inscritas nas normas; constatamos que há no processado vários atos que podem ser suprimidos, de modo a favorecer o interesse da celeridade na conclusão de processos de responsabilização sem, claro, postergar princípios basilares, como é o caso do princípio do contraditório; também ligado à celeridade dos processos, a questão de execução das decisões proferidas por esta Instituição Superior de Controlo, que depende da velocidade dos Tribunais comuns.

Definição de Competências internas para a avaliação de denúncias e relatórios dos órgãos de controlo interno

A competência de controlo do TCA estende-se por todo o ordenamento jurídico angolano. Assim, para além dos relatórios elaborados pelos serviços desta instituição superior de controlo, cabe-lhe também apreciar os relatórios provenientes dos órgãos de controlo interno do Estado, nos termos dos artigos 18.º, n.º 3⁸ e 50.º, n.º 1⁹ da Lei n.º 13/10, de 9 de julho, porque, como vimos, é o único órgão com competência para julgar situações passíveis de responsabilização financeira. E compete-lhe apreciar também eventuais denúncias sobre a forma como são geridos os fundos públicos, nos termos do previsto no corpo do artigo 6.º da supracitada Lei.

Porém, se para a primeira situação há a previsão explícita na lei, não há na segunda situação, atentando contra o princípio da participação popular, segundo o qual, todos os interessados podem prestar informações, solicitar esclarecimentos, apresentar reclamações e pretender responsabilização por eventuais situações contrárias à lei e aos ditames da boa gestão de entes públicos. Pelo que, parece-nos atendível que houvesse na Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, a clara previsão

8 Artigo 18.º, n.º 3 da LOPTCA, segundo o qual, “os relatórios dos diversos serviços de inspeção, devem ser sempre remetidos ao Tribunal, quando contenham matéria de interesse para sua ação”.

9 Artigo 50.º, n.º 1 da LOPTCA, segundo o qual, “os serviços de controlo interno, designadamente a Inspeção Nacional de Finanças e a Direção Nacional de Contabilidade ou quaisquer outros organismos ou entidades de controlo ou de auditoria dos organismos da administração pública, assim como do sector empresarial do Estado estão sujeitos ao dever especial de cooperação com o Tribunal de Contas.”

de um expediente para reclamações populares, com a definição de um fluxograma de tratamento, dos prazos em que as ações do fluxograma se deviam suceder, os órgãos intervenientes e que documento seria proferido aquando da sua ocorrência.

Assim, não havendo disposição direta na Lei n.º 13/10, de 9 de julho, em sede de fiscalização sucessiva, que confira esta faculdade aos cidadãos, propomos que seja adicionada ao seu artigo 9.º, a seguinte alínea:

“Em sede de fiscalização sucessiva, o Tribunal aprecia, também, por solicitação ou denúncia pública, o modo como quaisquer entidades apliquem os recursos públicos”.

Depois, convindo materializar internamente aquela disposição, proceder a adição ao artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento de Funcionamento da 2.ª Câmara do Tribunal de Contas¹⁰, com o seguinte teor:

“Apreciar as denúncias públicas sobre o modo como quaisquer entidades que giram ou apliquem recursos públicos”.

No que às competências do Venerando Juiz Conselheiro Presidente da Segunda Câmara se refere, propomos a introdução de dois números ao artigo 10.º deste diploma, com o seguinte teor:

“Ordenar a autuação de expedientes provenientes de denúncia e relatórios dos órgãos de controlo interno numa das espécies processuais em vigor no Tribunal ou ainda o seu arquivamento por não reunir os requisitos”.

“Ordenar a distribuição dos processos resultantes de denúncias e relatórios dos órgãos de controlo externo”.

Ainda quanto ao Regulamento Interno de Funcionamento da 2.ª Câmara, propomos a adição às competências do Venerando da mesma, previstas no artigo 15.º, uma alínea que explicitamente lhe confira a competência para apreciar os relatórios provenientes dos órgãos de controlo interno e das denúncias suscetíveis de responsabilização financeira.

De igual modo, proceder à alteração da estrutura da Contadoria Geral, prevista no artigo 9.º do Regulamento Interno da Direção dos Serviços Técnicos do Tribunal de Contas¹¹, passando a mesma a conter a seguinte:

“Secção de denúncias e relatórios dos órgãos de controlo interno.”

Esta área teria como principal objeto analisar e classificar os atos submetidos ao Tribunal que, porém, não se revistam nas modalidades ordinárias de atividade do tribunal, mas careçam de uma subsunção e aferição da suscetibilidade de eventuais responsabilidades financeiras. Teria também a finalidade

10 Resolução n.º 3/19, de 13 de agosto, do Tribunal de Contas, publicada no *Diário da República* n.º 104, 1.ª Série.

11 Resolução n.º 5/11, de 2 de fevereiro, do Tribunal de Contas, publicada no *Diário da República* n.º 22, 1.ª Série.

de evitar que expedientes, sem enquadramento num dos tipos de processos das espécies processuais previstas no artigo 52.º da LOPTCA, circulassem pelas áreas técnicas.

Celeridade dos Processos

A sociedade e o momento democrático que se vive em Angola pugnam e impelem a uma maior celeridade na tramitação dos processos judiciais, com decisões que permitam, em tempo relativamente curto, dar respostas aos eventos que forem ocorrendo. Porém, estas aspirações nem sempre são possíveis de alcançar, sobretudo porque as decisões se obtêm cumprindo fases de processos.

Os referidos processos demandam, por imperativos constitucionais¹² e legais¹³, que se respeitem os direitos dos envolvidos, as normas de obtenção e produção de provas e eventuais interações com outras entidades para a realização dos trabalhos.

O Tribunal de Contas debate-se com os mesmos constrangimentos vividos pelos demais tribunais e uma das possibilidades aventadas para introduzir maior celeridade aos seus procedimentos de responsabilização financeira, nomeadamente no que se refere à responsabilização financeira sancionatória, a multa, é a criação de um processo sumário ou de multa direta.

Execução das Decisões

Quanto à falta de voto do Tribunal de Contas no Conselho Superior da Magistratura, o artigo 25.º, n.º 4 da **Lei do Conselho Superior da Magistratura Judicial**¹⁴, estabelece que “Os Juízes Conselheiros Presidentes do Tribunal

12 O artigo 29.º da Constituição da República de Angola, publicada no *Diário da República* na 1.ª Série, n.º 23, revista pela Lei n.º 18/21, de 16 de agosto, publicada no *Diário da República* na 1.ª Série, n.º 154, consagra o acesso ao direito a todos os cidadãos e aos Tribunais, podendo aí fazer valer os seus direitos e interesses e a faculdade de, ao fazê-lo, disporem de procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade para obter a tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças e violações dos seus direitos.

13 O artigo 3.º, n.º 2 da Lei n.º 2/15, de 2 de fevereiro, Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum, publicada no *Diário da República* na 1.ª Série, n.º 17, dispõe *mutatis mutandis*, que “*competem aos Tribunais Judiciais, no exercício da função jurisdicional, dirimir conflitos de interesse público ou privado, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, bem como, em matéria penal, assegurar a efetivação dos princípios do acusatório e do contraditório, no respeito pelas competências próprias do Ministério Público, distinguindo as funções de fiscalização das funções de julgamento e reprimir as violações à legalidade democrática*”.

14 Lei n.º 14/11, de 18 de março, publicada no *Diário da República* n.º 52, 1.ª Série.

Constitucional e do Tribunal de Contas e o Ministro da Justiça têm assento nas reuniões do Plenário do Conselho, sem direito a voto”.

É nosso entendimento que, quanto ao Juiz Presidente do Tribunal de Contas, esta disposição deva ser alterada, porquanto a falta de direito de voto deste, poderá estar na base da falta de celeridade ou da total exequibilidade das decisões proferidas pelo órgão por este liderado. E pensamos assim porque, segundo o artigo 26.º, n.º 1, alínea g) da supracitada Lei, compete ao Plenário do Conselho Superior da Magistratura, “*avaliar o desempenho profissional dos Magistrados Judiciais e deliberar sobre a atribuição da classificação final da avaliação*”.

Naqueles termos, mesmo que o Presidente daquele órgão não tenha voto em todas as matérias, cremos ser curial a sua intervenção aquando da avaliação dos magistrados da primeira instância que tenha a seu cargo a execução das decisões de responsabilidade financeira proferidas pelo Tribunal de Contas. Ademais, esta questão parece ser apenas um problema para o Tribunal de Contas, mas, reveste-se num problema de todo o sistema judicial e mesmo de arrecadação do País, porquanto, quando deixam de ser executadas as decisões daquele tribunal superior, deixam de ser reavidas importantes somas do Estado, postergando totalmente o princípio da intangibilidade dos fundos públicos¹⁵, e prejudica todo o sistema judicial, que de outro modo havia de repartir entre o órgão superior e os tribunais de execução os emolumentos daí advindos.

Conclusão

Pugna-se por um acompanhamento mais acutilante do legislador da atividade do Tribunal de Contas, procedendo às alterações que sejam pertinentes em tempo oportuno, não se delongando tanto como se tem notado, permitindo que este órgão esteja sempre alinhado com os objetivos de desenvolvimento sustentável e mesmo de contexto social nacional.

Com a proposta de alargamento das situações em que o TCA pode despoletar processos de responsabilidade sancionatória, pretende-se o alargamento das situações previstas, com a inclusão de situações relativas a infrações financeiras, a contratação pública e ainda quanto a atos de provimento de pessoal.

15 Princípio da Intangibilidade dos Fundos Públicos, segundo o qual as transações realizadas por entes públicos pressupõem contrapartidas e, tratando-se da aferição de responsabilidades por atos de gestão, refere-se ao facto de que os fundos afetados devem ser despendidos mediante orçamentação e cumprimento das fases da realização de despesas e que, cumprido o exercício financeiro, todas as despesas estejam justificadas e todas as receitas tenham sido alocadas aos fins preconizados e não a fins diversos.

Com as propostas de definição de competências internas, cremos poderem-se melhorar a tramitação e a interação com a IGAE, e mesmo com os cidadãos que, em vez de interposta entidade, a Assembleia Nacional, poderão diretamente solicitar a intervenção do Tribunal para salvaguardar o interesse comum.

Reafirma-se o direito constitucional ao contraditório a todos que, por atos de sua gestão, ou que por alguma forma disponham de recursos públicos, sejam passíveis de responsabilização financeira, quer a título reintegratório, quer sancionatório.

A questão da falta de execução ou de demora na execução das decisões do TCA transcende ao interesse deste próprio órgão, revestido de curial importância para a manutenção de todo o sistema de Tribunais no país, da preservação da ordem social e da impunidade de atos que lesem ao património do Estado.

Urge a necessidade do TCA implementar medidas que visem garantir celeridade dos relatórios provenientes da IGAE, nomeadamente, a criação de procedimentos específicos para tratamento dos referidos relatórios.

Bibliografia

- Costa, P. N. da, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança – Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal* (2014). Coimbra.
- Cluny, A., *Responsabilidade Financeira dos Tribunais de Contas* (2021). 1.ª Edição. Coimbra Editora.
- Santos, H., Aulas Ministradas no curso de Pós-Graduação de Finanças Públicas (2022).
- Sousa, J. A., *Os tribunais de Contas e o SCI: o sistema nacional de controlo financeiro em Portugal*.
- Tavares, J., *As Responsabilidades na Gestão Pública*, Intervenção Produzida em Seminário no Centro Cultural de Belém (2000). Lisboa.
- Código de Processo Civil.
- Constituição da República de Angola.
- Decreto Presidencial n.º 1/17, de 3 de janeiro.
- Decreto Presidencial n.º 242/20, de 28 de setembro - Aprova o Estatuto Orgânico da Inspeção Geral da Administração Geral do Estado.
- Despacho n.º 5/05, de 31 de janeiro - Diário da República n.º 13, 1.ª Série.
- Despacho Presidencial n.º 30/15, de 18 de abril - Diário da República n.º 48, 1.ª Série.
- Despacho Presidencial n.º 72/20, de 26 de maio, Diário da República n.º 71, 1.ª Série.
- Despacho Presidencial n.º 124/12, de 27 de novembro - Diário da República n.º 226, 1.ª Série.
- Lei n.º 3/10 de 29 de março (Lei da Probidade Pública).
- Lei n.º 13/10, de 9 de julho, publicada no Diário da República n.º 128, 1.ª Série.
- Lei n.º 14/11, de 18 de março, publicada no Diário da República n.º 52, 1.ª Série.
- Lei n.º 19/19, de 14 de agosto, publicada no Diário da República n.º 105, 1.ª Série.
- Lei n.º 20/10 de 7 de setembro (Lei da Contratação Pública).
- Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.
- Manual de Auditoria e de Procedimentos (pg.11). Tribunal de Contas de Portugal, Anexo I.
- Falta de responsabilização por irregularidades na contratação pública (2021). Jornal Expansão, 25 de junho de 2021.

Responsabilidade *Civil administrativa - Direito Administrativo Geral* (2008). Tomo III, Don Quixote, Lisboa. Revista de *finanças públicas e direito fiscal* (pp. 53-54). Editora Almedina.

Instituição Superior de Controlo com função jurisdicional, membro da INTOSAI, OISC-CPLP, AFROSAI - E implementação de políticas de contratação pública, nos termos do artigo 1.º do Decreto Presidencial n.º 162/15, de 19 de agosto, publicado no Diário da República n.º 118, 1.ª Série.

Comemoração dos 18 anos do Tribunal de Contas - <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/detalhes.php?id=426360>

Necessidades de formação de juristas - <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/jurista-quer-harmonizacao-dos-planos-curriculares/>

<https://www.expansao.co.ao/angola/interior/lei-e-omissa-sobre-responsabilizacao-e-abre-portas-a-irregularidades-na-contratacao-publica>

04

Modernização
e Inovação

04

Reforma da Contratação Pública em Angola: Instrumento para a melhoria da Despesa Pública

**JOÃO JOSÉ, MANUEL FREIRE, MARIA COUTINHO,
MARIA RAMIRO, RAQUEL COSTA,
SÓNIA GUILHERME**

Introdução

No quadro das reformas da administração pública, têm sido introduzidas medidas económicas para a maximização da receita e melhoria da despesa pública, como forma de alcançar ganhos para a melhoria da condição de vida das populações, combate à fome e à pobreza. Nesse sentido, trazemos à reflexão o tema da melhoria da despesa, na perspetiva das reformas no domínio da contratação pública, tendo de se avaliar em que medida a aplicação desses instrumentos contribui, ou poderá contribuir, de modo efetivo, para a melhoria da qualidade da despesa pública.

Sendo a contratação pública um instrumento fundamental de gestão macroeconómica, é necessário que esta esteja ancorada em normas que propiciem a célere tomada de decisão, bem como a participação aberta, transparente e concorrencial dos operadores económicos, com vista à obtenção de propostas competitivas para a melhor realização do interesse público.

As reformas no sector da contratação pública estão, cada vez mais, ligadas ao maior lugar que esta tem vindo a ocupar nas finanças públicas - em 2021, 26% do Orçamento Geral do Estado (OGE) e 9% do Produto Interno Bruto. Dada a escassez de recursos financeiros, o Estado recorre, com maior frequência, aos operadores privados para a prossecução dos seus objetivos, com vista a garantir a sua maior eficácia, eficiência e aplicabilidade prática da contratação pública, atendendo ao contexto e ao estágio de desenvolvimento da sociedade.

As Reformas no domínio da Contratação Pública para o alcance dos objetivos de política económica

A história dos contratos administrativos, onde estão inseridos os contratos públicos, tinha uma visão “...em termos dogmáticos [...] essencialmente preocupada com o ato administrativo e com o recurso contencioso de anulação” (Estorninho, 2012, pg. 17). Em virtude das várias vicissitudes, principalmente financeiras, que os Estados foram enfrentando, com o recurso crescente aos particulares para desempenharem funções tradicionais do Estado, bem como a necessidade de satisfação das necessidades da coletividade, associada aos desafios atuais de sustentabilidade financeira, ambiental e de natureza social das compras públicas, foram sendo colocadas outras prioridades e, por conseguinte, alterando a perspetiva dos contratos públicos.

O Direito Administrativo tem vindo a sofrer constantes mutações, estando a viver hoje um “novo Direito Administrativo”, defendido por Silva (2010). Esse “novo Direito Administrativo”, tem diferentes preocupações, quando comparado com o Direito Administrativo Tradicional, v.g. o *e-government*, a *accountability* e ainda temas ligados a *New Public Management*.

A *New Public Management*, que traduzida para a língua portuguesa significa “*Nova Gestão Pública*”, está inserida na “*revolução da gestão pública*” defendida por Cabral (2008, pp. 430-454).

Nesse sentido, o modo de vinculação da Administração Pública passou a ter, também, como referência, interesses ligados ao *value for money* e focados no famoso *triple bottom line* da sustentabilidade, ou seja, passou a olhar igualmente para os temas sociais, económicos e ambientais, de tal modo que, a Contratação Pública, hoje, representa, sem sombra de dúvidas, um importante instrumento de governação, para a implementação de políticas. Como refere Gonçalves (2010, pg.7) “... a despesa pública estimuladora [...] aproveita politicamente o conhecido potencial regulador do *public procurement*, na busca da realização dos designados objetivos públicos secundários, colaterais ou horizontais da contratação pública [...] ao serviço de uma política pública caracterizada por um escopo socioeconómico de largo espectro...”.

A Contratação Pública tem assim funções de grande relevância pois, “...no panorama internacional da contratação pública: por um lado, [...] destinada [...] a promover o desenvolvimento económico dos países; e, por outro, dominada por critérios de racionalidade e eficiência económicos...” (Viana, 2008, pg. 23).

Com efeito, “... a aquisição de bens e serviços por entidades públicas tem subjacente a necessidade de assegurar o *value for money* [...] não obstante, que a contratação pública não tem, nem deve ter, apenas este objetivo [...]

o controlo da despesa pública na contratação pública não deve ser visto apenas numa ótica de *value for money*...” (Rodrigues, 2017, pp. 436-437). É necessário que esse objetivo se entrelace com outras políticas “... às chamadas políticas horizontais – como o comércio internacional, políticas ambientais ou políticas sociais – assim designadas por, justamente, estarem ao mesmo nível ou terem a mesma relevância que a defesa do *value for money* na contratação pública” (Rodrigues, 2017, pg. 437).

Não obstante a importância de outras ações da reforma da Contratação Pública, reputamos relevantes, essencialmente, três medidas que, do nosso ponto de vista, concorreram ou têm vindo a concorrer para a melhoria da qualidade da despesa.

Nesse sentido, vamos, no presente estudo, discorrer sobre as referidas medidas.

a) Unidade de Contratação Pública (UCP), enquanto Medida de Sustentabilidade de Contratação Pública

A definição de instrumentos que permitem a melhor execução dos comandos normativos constantes da legislação sobre Contratação Pública tornou-se imperativa, não apenas para a eficácia do referido diploma, mas, fundamentalmente, para a contínua dinamização do mercado da Contratação Pública, na busca dos meios mais adequados para a realização do interesse público aquisitivo e para o fomento da concorrência e competitividade entre os operadores económicos que contratam com o Estado.

Assim, a Administração Pública identificou a necessidade de criação de estruturas administrativas, suficientemente aptas para garantir, da melhor forma, o acompanhamento da planificação, gestão, controlo, fiscalização, reporte contínuo e uniformizado das aquisições públicas sem, entretanto, aumentar o crescimento do aparelho burocrático do Estado e, conseqüentemente, os custos operacionais.

Nesse sentido, a criação das Unidades de Contratação Pública (UCP) surge no âmbito da definição de medidas de sustentabilidade da Contratação Pública, como uma medida tendente à profissionalização da função compras na Administração Pública. Um dos objetivos da criação dessa figura no ordenamento jurídico resultou da necessidade de se colocar fim às situações de compras por entes públicos, sem a necessária especialização de quem as adquirisse e, por força dessa situação, o risco de realização de despesas sem qualquer preparação, planificação e, até, em algumas situações, em desconformidade com a lei ou sem qualquer necessidade aquisitiva.

A estratégia de criação das UCP fica alinhada ao paradigma de avaliação dos Sistemas Nacionais de Contratação Pública, definido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que estabelece como um dos requisitos fundamentais do governo em relação à Contratação Pública, a

existência de Unidade interna de apoio às Entidades Públicas Contratantes (EPC) que centralizem o processo de Contratação Pública, enquanto medida para a profissionalização da função do comprador público.

Atualmente, o país está administrativamente dividido em 18 províncias e 164 municípios, os quais integram, até ao momento, 564 Unidades Orçamentais e respetivos órgãos dependentes, que constituem o quadro de EPC com a função de planificar e executar as compras públicas a nível nacional. Para maximizar a utilização dos escassos recursos disponíveis no serviço da Contratação Pública, optou-se por implementar as UCP de forma gradual, priorizando as EPC às quais são alocadas maiores dotações orçamentais e, conseqüentemente, estão tendencialmente mais propensas ao lançamento de um maior número de Procedimentos de Contratação Pública (PCP).

b) A Inovação da Contratação Eletrónica

As reformas da administração pública pressupõem também o desenvolvimento das tecnologias de informação, a adequação dos serviços à demanda tecnológica, a modernização tecnológica da administração pública, a simplificação administrativa e a aproximação da administração aos particulares e, em alguns casos, o surgimento do ato administrativo informático e da Contratação Pública Eletrónica. Dito de outro modo, a contratação eletrónica pressupõe um conjunto de reformas na administração pública para o *e-government*.

Podemos falar em contratação pública eletrónica “pelo menos em dois sentidos diferentes [...] em sentido muito amplo, a utilização de quaisquer meios eletrónicos no circuito da compra pública [...] em sentido estrito pressupõe a existência de ferramentas próprias, que organizam a relação entre entidade adjudicante e os interessados, no âmbito de procedimentos pré-contratuais” (Raimundo, 2017, pg. 400).

Segundo Raimundo (2017, pp. 400-401), “...a contratação eletrónica, tal como ela se tem manifestado de acordo com a evolução tecnológica, pode [...] ser objeto de uma divisão por fases [...] mas é [...] útil para efeito de compreensão das opções que se colocam aos decisores públicos quando se trata de avançar para a implementação de e-procurement [...] de acordo com esta lógica, as seguintes vertentes:

- I. Disponibilização online de anúncios de procedimentos (*e-noticing*);
- II. Disponibilização das peças online (*e-access*);
- III. Apresentação de candidaturas e propostas por vias eletrónicas (*e-submission*);
- IV. Avaliação de candidaturas e propostas/adjudicação da vencedora (*e-evaluation, e-award*);
- V. Notificação eletrónica da decisão final (*e-notification*);
- VI. Faturação e pagamentos eletrónicos (*e-billing, e-payment*).

a criação das Unidades de Contratação Pública (UCP) surge no âmbito da definição de medidas de sustentabilidade da Contratação Pública, como uma medida tendente à profissionalização da função compras na Administração Pública.

A institucionalização da contratação eletrónica traz algumas vantagens e desvantagens. Uma grande vantagem está relacionada com a desmaterialização do procedimento e, por conseguinte, a poupança, em várias vertentes, nas EPC. No entanto, processos há em que a intervenção humana é imprescindível, sendo que, a eventual opção por um modelo de contratação pública completamente eletrónico pode ser, neste domínio, desvantajosa. A esse respeito, Raimundo (2017, pg. 402) entre a opção pelo *end-to-end e-procurement* ou não, fala das “chamadas *ilhas de tecnologia*, em que apenas uma parte ínfima do processo corre por via informática”.

Em nosso entender, a decisão do *end-to-end e-procurement* deve estar também associada às condições tecnológicas de cada país e ao nível de literacia sobre Contratação Pública dos interessados.

No caso de Angola, como se pode constatar no Plano Diretor de Tecnologias de Informação de Angola, aprovado pela Resolução n.º 56/06, de 9 de agosto, do Conselho de Ministros, o Plano Estratégico para a Governação Eletrónica (PEGE) “reconhece a Governação Eletrónica como um instrumento imprescindível na modernização da atividade governativa e como uma alavanca fundamental no processo de consolidação e desenvolvimento económico e social, com o enfoque em melhor governo e não em mais tecnologia, de modo a provocar maior impacto positivo na implementação de soluções tecnológicas ao nível da qualidade

da prestação do serviço, da eficiência do funcionamento da administração pública, da transparência dos atos governativos e da redução dos custos de funcionamento”.

O PEGE realça a visão e a estratégia para a utilização das TIC como instrumento para uma melhor Governação em Angola, devendo as Políticas de Governação Eletrónica assumir o desafio de tornar os serviços públicos mais orientados para o cidadão comum, com particular atenção aos mais desfavorecidos e ajudar a modernizar a máquina da Administração Pública do Estado.

c) O Impacto das Novas Regras da Contratação Pública no Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM)

Um dos desafios do Executivo é a criação das condições para a implementação das autarquias locais em Angola. Com efeito, tendo em conta a necessidade de assegurar a celeridade do processo de desenvolvimento local, em virtude das inúmeras desigualdades existentes entre os 164 municípios do país, e alinhado ao Programa de Investimento Público, foi aprovado pelo Titular do Poder Executivo, mediante Decreto Presidencial n.º 20/18, de 29 de janeiro, o Plano Integrado de Intervenção nos Municípios (PIIM), enquanto instrumento de planeamento, acompanhamento e gestão de projetos com impacto em todos os municípios de Angola.

O PIIM surge, enquanto medida para a materialização de ações do Programa de Investimento Público, com prioridade para as ações de carácter social para a promoção do desenvolvimento regional mais inclusivo no país.

A execução do PIIM não afastou, de certa forma, as regras que regem o funcionamento da Administração Pública, com destaque para o cumprimento dos procedimentos de Contratação Pública, para assegurar o cumprimento das boas práticas inerentes ao processo, sendo que os processos têm sido conduzidos na base dos princípios basilares da contratação pública, nomeadamente, da legalidade, probidade, transparência, imparcialidade, prossecução do interesse público, concorrência, publicidade. Pelo contrário, as medidas de reforma da Contratação Pública que vêm sendo elencadas ao longo do trabalho têm servido para a maximização da eficácia e eficiência dos procedimentos de contratação de serviços inseridos no PIIM.

Adiciona-se que, no âmbito dessas reformas, tendo em conta os desafios encarados na condução dos processos do PIIM, com a finalidade de responder positivamente aos prazos fixados para a execução dos respetivos projetos, foram introduzidas reformas específicas aos contratos do PIIM, por via do Decreto Executivo n.º 167/20 de 27 de maio, que aprova as Medidas Excepcionais de Execução dos Contratos Públicos no âmbito do PIIM, com especial realce na definição de regras gerais sobre o equilíbrio económico-financeiro desses contratos públicos.

O PIIM tem servido de alavanca para o incentivo aos gestores dos órgãos da Administração Local e envolve os cidadãos no processo decisório e na execução das medidas, considerando-os como parte da solução dos seus próprios problemas.

Formas de controlo e fiscalização da despesa pública por via da contratação pública

Não obstante a figura de Controlo e Fiscalização remontar à Civilização Mesopotâmica, passando por marcos como a Revolução Industrial, ou acontecimentos mundiais como os escândalos financeiros resultantes das especulações de operações financeiras, reforçaram a necessidade de se instituir mecanismos de controlo nas instituições.

O Congresso norte-americano, com o intuito de promover a estabilidade do mercado e proporcionar um melhor reporte aos investidores, aprovou duas leis

- I. a “*Securities Act 1933*”, que previa que o auditor tivesse em consideração, na preparação da auditoria, a adequação do sistema de controlo interno (SCI) implementado, além de reconhecer as vantagens do controlo interno (CI) tanto para a entidade quanto para o trabalho do auditor externo (AE);
- II. a “*Securities Exchange Act 1934*”, que, com a criação da “*Securities and Exchange Commission*”, exigia que as empresas nela registadas apresentassem demonstrações financeiras certificadas por auditores externos.

Internacionalmente, o controlo e fiscalização encontram-se espelhados nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), elaboradas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores - e esses instrumentos servem para apoiar os profissionais na sua atividade de fiscalização e controlo.

As Normas Profissionais da INTOSAI apresentam 4 níveis, nomeadamente (i) o nível 1 – princípios fundamentais da estrutura; (ii) o nível 2 – pré-requisitos para o funcionamento adequado e a conduta profissional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como independência, transparência e *accountability*, ética e controlo de qualidade; (iii) os níveis 3 e 4 – instruções para a realização de cada tipo de auditoria, incluindo princípios profissionais para a realização de auditoria eficaz e independente às Entidades Públicas.

Portanto, à luz da INTOSAI, podemos destacar as (i) ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Sector Público; (ii) ISSAI 200 – Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira; (iii) ISSAI 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional; e (iv) ISSAI 400 – Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade.

A nível do ordenamento angolano, com a entrada em vigor da Constituição da República, houve, também, a necessidade de conformação da legislação referente ao Tribunal de Contas (TC) – órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas das entidades a ele sujeitas, por via da Lei n.º 13/10, de 9 de julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), com o intuito de conferi a este órgão maior eficiência e rigor nas suas obrigações, no âmbito do controlo externo.

Com a introdução da nova legislação sobre a Contratação Pública, em 2016, com vista a se adequar às novas formas de funcionamento da administração do Estado, esta lei sofreu alteração parcial, por via da Lei n.º 19/19, de 14 de agosto – Lei que Altera a Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, com o objetivo de alargamento do âmbito de jurisdição deste órgão, ampliando a sua composição, e imprimindo celeridade na resolução de litígios, assim como a inclusão da figura da Fiscalização Concomitante (artigo 9.º A) – novo modelo de fiscalização, que adicionado à Fiscalização Sucessiva (artigo 9.º), permite que o TC possa exercer o seu papel de controlo e fiscalização ao longo do processo de execução do OGE e do ciclo de vida dos contratos, isto é, antes, durante e após a execução dos contratos, ficando, desta forma, alinhado, em termos de tipo de fiscalização, às suas congéneres (v.g. Tribunal de Contas de Portugal, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

Para o efeito, estão sujeitas ao controlo e fiscalização do TC os entes descritos no n.º 2 do artigo 2.º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas de Angola, bem como todo e qualquer fundo público a ser gasto por qualquer órgão (n.º 3 do referido artigo). No que à matéria de Contratação Pública diz respeito, ao abrigo do disposto no artigo 8.º da LOPTC, conjugado com o artigo 10.º da Lei n.º 32/21, de 30 de dezembro – Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o exercício económico de 2022, as EPC devem, a partir de determinados valores, submeter os seus contratos para fiscalização prévia do TC.

Adicionalmente, o TC conta com o Manual de Procedimentos de Auditoria de Regularidade (Manual), criado ao abrigo da Resolução n.º 8/21, de 25 de junho, que estabelece os procedimentos e técnicas que devam ser adotados pelo TC, no âmbito do seu papel de controlo e fiscalização, para a realização de auditorias [alínea d) do artigo 6.º da LOPTC. Este comporta as regras da INTOSAI (Planificação – ISSAI 1300; Execução – ISSAI 1200 e Relatório – ISSAI 1700), para a realização combinada de (i) Auditoria de Conformidade e (ii) Auditoria Financeira.

De entre os instrumentos constantes do Manual, incluem-se (i) a lista de verificação do sistema de controlo interno (E11) e (ii) a lista de revisão de auditoria interna, como elementos precedentes de apoio ao controlo e supervisão do TC. Assim, no que se refere ao controlo interno, a legislação angolana

atribui, nos termos do disposto no Decreto Presidencial n.º 134/18, de 21 de maio – Estatuto Orgânico da Inspeção Geral da Administração do Estado (EO-IGAE), à Inspeção Geral da Administração do Estado (IGAE).

A IGAE, criada ao abrigo da Lei n.º 2/92, de 17 de janeiro, sob dependência direta do chefe do Governo, constitui um órgão de fiscalização da ação do Governo, que tinha, inicialmente, a função de “...inspeção e fiscalização superior de toda a atividade desenvolvida no exercício das suas atribuições e competência, pelos órgãos, organismos e serviços do Estado bem como de empresas de que seja o Estado detentor de parte do capital.” (n.º 1 do artigo 2.º desta Lei).

Todavia, de acordo com o novo EO-IGAE – que revogou o então Estatuto (DP n.º 215/13, de 16 de dezembro) – foram reforçados os seus poderes de controlo interno aos órgãos e organismos da Administração direta e indireta do Estado, bem como das administrações autónomas e independentes, na medida que à IGAE é atribuída, de entre outras, a missão de controlar todos os órgãos da administração direta e indireta, autónoma e independente, central e local, missões diplomáticas e consulares no exterior (alínea a) do artigo 6.º do EO-IGAE).

Em adição ao papel da IGAE, encontra-se o SNCP (entre outras), no seu papel de supervisor fiscalizador do mercado da Contratação Pública (n.º 1 do artigo 11.º da LCP), que, ao abrigo do disposto na alínea h) do artigo 6.º do EO-IGAE, tem o dever de cooperação, com vista a garantir a racionalidade e complementaridade das respetivas intervenções.

Olhando para os mecanismos de controlo interno, podemos destacar os modelos COSO e o COBIT, sendo que este último possui uma estrutura, em termos de funcionamento, similar ao COSO, e amplamente focalizada em tecnologias de informação, em que o controlo interno deve ser entendido como políticas, procedimentos, práticas e estruturas organizacionais que proporcionam uma segurança razoável para prevenir, detetar e corrigir distorções.

Como anteriormente referido, um dos instrumentos do Sistema Nacional de Contratação Pública Eletrónica em desenvolvimento e implementação é o Sistema de Gestão de Contratos (SGC) – instrumento desenvolvido no SIGFE –, que constitui(rá) um repositório único de todos os contratos celebrados pelas EPC, permitindo a disponibilização simplificada e organizada da informação, e uma melhor gestão do ciclo de vida dos contratos.

O SGC, cujo início da fase piloto remonta a agosto de 2020 e, atualmente, está a ser utilizada por 31 Unidades Orçamentais, funciona como um autêntico mecanismo de controlo interno, senão vejamos:

- I. Desenvolvido à medida de cada um dos tipos de procedimentos dispostos na LCP, permitindo a inserção da informação das diferentes fases dos procedimentos, mitigando os riscos de inobservância às fases exigíveis em cada procedimento, permitindo uma partilha de risco na avaliação e deteção de eventuais inconformidades à Lei;

- II. Desenvolvido para cobrir as fases de tramitação e de execução dos contratos, aumentando a monitoria aos mesmos, e disponibilizando a informação necessária para os estudos que se reputarem necessários, bem como obter uma melhor avaliação do custo/benefício dos contratos, tanto apenas na fase de tramitação, como extensível à fase de execução.

Assim sendo, consegue-se perceber, no SGC (*vide* Quadro abaixo), atividades de controlo (i) **Estratégico** – na perspetiva das atividades previstas no PAC, em alinhamento com o orçamento da EPC, estarem, igualmente, alinhadas aos procedimentos desencadeados (n.º 4 do artigo 9.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 10.º, ambos das ERA-OGE/2022); (ii) **Operacional** – contendo as autorizações, verificações, validações e aprovações a vários níveis na EPC (artigos 31.º, 32.º, 33.º, 35.º, 36.º, 37.º, 37.º, 43.º, todos da LCP); (iii) **Informático** – segurança dos ativos, controlo aplicativos – registo das alterações efetuadas –, interoperabilidade com outros sistemas (SIGT/SIPIP) e integra 3 Classificadores (Orçamental, Patrimonial e UNSPSC – *The United Nations Standard Products and Services Code*); e (iv) **Financeiro** – Facilidade na verificação da totalidade dos registos, com a exatidão requerida, permitindo a rápida reconciliação dos dados financeiros, reduzindo a execução do número de contratos sem que tenham sido precedidos de procedimento e, conseqüentemente, a contenção dos atrasados e uma melhor gestão da dívida pública.

QUADRO N.º 1 – Fluxograma do SGC



Fonte: SNCP, maio 2022

Adicionalmente, foi desenvolvida uma ferramenta, no SGC, que permite a visualização, por qualquer entidade, de informação chave sobre os contratos registados, a que se denominou de “Espelho do Contrato”, permitindo que a sociedade civil possa, também, efetuar o seu papel de controlador do que forem os gastos com as despesas públicas.

Em suma, podemos dizer que, com o processo de expansão do SGC a todas as EPC, o Governo de Angola terá em mãos um instrumento de controlo interno, composto por informação fidedigna dos registos financeiros, em observância às leis e regulamentos, que permitirá a eficácia e eficiência na tomada de decisão dos gestores públicos, bem como promover a salvaguarda dos seus ativos, podendo facilmente ser verificada e atestada pelos auditores. Neste contexto, o Sistema de Gestão de Contrato conta, atualmente, com 5232 contratos registados.

Impacto quantitativo e qualitativo na melhoria da qualidade da despesa pública

No período de 2016 a 2021 verificou-se uma evolução significativa na quantidade de procedimentos comunicados ao SNCP, com destaque para uma variação em mais de 247% (709 PCP) entre os anos de 2017 (287 PCP) e 2018 (996), ano de início da implementação das UCP.

Por conta das restrições da Covid-19, a comunicação de PCP tendeu a abrandar no ano de 2020 (891 PCP), onde a variação se cifrou em menos 21% (244 PCP), em comparação ao ano de 2019 (1 135 PCP). Contudo, fruto das inúmeras ações realizadas pelo SNCP junto das UCP, foi possível a retoma da tendência verificada, pelo que se espera uma melhoria para o ano de 2022.

Por outro lado, verificou-se uma poupança de 21 433 milhões de kwanzas no período de 2016 a 2021, com destaque para 2020 (em que o valor atingiu 14 260 milhões de kwanzas). Deste modo, podemos aferir que, com a criação das UCP e à medida que estas vão sendo formadas e o contínuo apelo, pelo órgão supervisor, à adoção de procedimentos abertos, já se consegue notar alguma poupança dos recursos públicos, verificando-se aquisições a preços mais competitivos.

Em relação à contratação eletrónica, pode-se notar uma crescente preferência no seu uso, ainda que modesta, pelo aumento de procedimentos tramitados via SNCPE, em que se destaca o ano de 2021, com 43 PCP, ou seja, com 46% dos procedimentos desencadeados. Destes, destacam-se o Ministério das Finanças com 39 PCP (42%), o Ministério dos Recursos Minerais Petróleos e Gás com 17 PCP (18%) e o Ministério da Saúde com 15 PCP (16%). Realça-se, igualmente, a utilização, com alguma regularidade, do SNCPE por EPC fora da província de Luanda, nomeadamente, o Instituto Médio de Petróleos do Cuanza Sul (afeto ao Ministério dos Recursos Minerais Petróleos e Gás) e a Delegação Provincial de Finanças do Bié (afeta ao Ministério das Finanças).

Já em relação às poupanças, pelo uso da contratação eletrónica, verifica-se um aumento significativo, um ano após a sua implementação (2018), com a fase piloto (5 PCP), de KZ 16 210 milhões para KZ 83 185 milhões (11 PCP). Como resultado da poupança verifica-se que, em alguns casos, serviram para

que as EPC, por via das UCP, melhorassem as suas avaliações para o cálculo das estimativas de custos em procedimentos similares nos anos seguintes, tendo-se constatado, por consequência, um nível de poupança menor, face ao número de PCP desencadeados em cada ano.

Vale dar nota que, com a introdução do PDE em 2021, voltou-se a registar um aumento na poupança, em relação ao período homólogo (2020), de KZ 2 522 milhões (6 PCP) para KZ 7 939 milhões, tendo este ano sido evidenciado pelo aumento no uso de procedimentos eletrónicos.

Conclusão

Chegados a este ponto, é importante deixar as seguintes notas de reflexão e conclusões:

O Direito Administrativo tem vindo a sofrer constantes mutações, estando a viver hoje uma nova perspectiva, voltada à nova gestão pública, ao *e-government* e a *accountability*, muito por conta de uma revolução da gestão pública.

Essa revolução da gestão pública implica uma nova forma de atuação, que passa a ter como relevantes, interesses ligados ao *value for money*, ao famoso *triple bottom line* da sustentabilidade, ou seja, passa a olhar igualmente para as questões sociais, económicas e ambientais, de tal modo que influencia a Contratação Pública de hoje, que representa, sem sombra de dúvidas, um importante instrumento de governação, para a implementação de políticas públicas.

Por essa razão, a Contratação Pública tem, atualmente, funções de grande relevância na promoção do desenvolvimento económico dos países e na definição de critérios de racionalidade e eficiência económicos, permitindo os Governos terem ao seu alcance informação para a melhor tomada de decisão.

A Administração Pública Angolana, não está aquém da nova forma de atuação pública internacional nesse domínio e, por essa razão, introduziu reformas significativas no seu ordenamento jurídico, de modo a adequar-se às novas exigências da governação, no domínio da contratação pública, utilizando-a como ferramenta estratégica de governação.

Nesse sentido, em linha com os desenvolvimentos internacionais e regionais, foram introduzidas as Unidades de Contratação Pública na arquitetura jurídica contratual pública, para a profissionalização da função compras, bem como para programar e racionalizar a despesa pública. A institucionalização desse instituto jurídico representou ganhos significativos no processo de aquisição pública, mas é um trabalho que ainda tem um grande percurso por trilhar, principalmente no que diz respeito à formação e consciencialização dos gestores.

Assim, no domínio do *e-government*, a implementação da Contratação Eletrónica no ordenamento jurídico angolano, lançou bases atinentes à desmaterialização na tramitação dos procedimentos de Contratação Pública, dando azo a um processo acelerado para a melhoria da qualidade da despesa. Tal instrumento veio a reforçar a racionalização, redução e controlo dos gastos públicos, procurando conferir uma melhor qualidade na execução da despesa pública e obter poupança para o Estado, salvaguardando os princípios fundamentais que regem a atividade administrativa, com destaque para a transparência, concorrência e o interesse público aquisitivo.

A contratação eletrónica introduz, assim, mecanismos para a condução de procedimentos, através da plataforma eletrónica, conferindo maior celeridade, isto é, a conclusão do processo aquisitivo num curto espaço de tempo. O processo é eficiente, transparente, concorrencial e menos burocrático, trazendo benefícios na melhoria da qualidade da despesa pública.

O processo de implementação da contratação eletrónica permitirá, de certa forma, acelerar a interoperabilidade dos sistemas e portais, um dos grandes desafios, pois, visa a troca de dados e de informações, bem como a interligação de plataformas inerentes ao processo de cadastro de fornecedores de execução da despesa. Neste sentido, a plataforma de contratação eletrónica assegurará a permuta de informação, entre os respetivos Sistemas Integrados do Estado e seus utilizadores, de forma efetiva.

No ordenamento jurídico angolano, o Estado assegura a equivalência da tramitação dos procedimentos, quer por via eletrónica ou em suporte papel, estando subjacente a aplicação de todos os princípios informadores da Contratação Pública, conforme dispõe o artigo 3.º e o artigo 443.º, ambos da LCP.

De acordo com as regras de funcionamento da plataforma eletrónica, o acesso para a sua utilização é concedido mediante obtenção de direitos para visualizar ou processar informação, com base na identificação digital do utilizador, através de um terminal, a um procedimento ou processo a que se refere a informação e a fase do mesmo. No entanto, esse processo é antecedido de um registo que permite associar, de maneira inequívoca, o documento ao seu autor, de forma a assegurar a autenticidade dos procedimentos conduzidos na plataforma.

As duas inovações na Contratação Pública angolana têm vindo a facilitar o processo de implementação do PIIM, na medida em que o Executivo pretende, de forma célere, introduzir melhorias e reduzir desigualdades nos municípios, para a implementação das autarquias locais.

De uma maneira geral, o controlo das despesas públicas em Angola, opera-se, quer no modelo do controlo interno, quer no modelo do controlo externo, sendo este último realizado pelo Tribunal de Contas.

Ao nível do controlo interno, sem prejuízo do controlo da Inspeção Geral da Administração do Estado, o Serviço Nacional da Contratação Pública é o

órgão de especialidade, responsável pela supervisão e controlo do mercado da Contratação Pública.

Na qualidade de supervisor do mercado da Contratação Pública, o Serviço Nacional da Contratação Pública tem vindo a desenvolver mecanismos de controlo para a boa gestão dos contratos, nomeadamente, a implementação de um Sistema de Gestão de Contratos (eletrónico) para o acompanhamento de toda a vida do contrato, desde a fase preparatória do procedimento à fase de execução.

Os mecanismos até aqui implementados pelo Executivo, designadamente a UCP e a Contratação Eletrónica, têm servido para o controlo, acompanhamento e melhoria da qualidade da despesa, representando não só poupanças avultadas para o sector público, mas também a melhoria da qualidade da despesa, bem como a preparação de Planos de Contratação Pública mais realistas, mais assertivos e mais profissionais.

Bibliografia

- Cabral, N. D., *Programação e Decisão Orçamental - Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica* (2008). Almedina. Coimbra.
- Estorninho, M. J., *Curso de Direito dos Contratos Públicos - por uma contratação pública sustentável* (2012). Almedina. Coimbra.
- Gonçalves, P. C., *Gestão de Contratos Públicos em Tempo de Crise* (2012). in A. V. CEDIPRE, *Estudos de Contratação Pública* (Vol. III, pp. 5-49). Wolters Kluwer. Coimbra Editora. Coimbra.
- Gonçalves, P. C., *Direito dos Contratos Públicos* (2015). Almedina. Coimbra.
- Raimundo, M. A., E-procurement. *Atas do II Congresso Internacional de Compras Públicas - para um crescimento da economia assente na contratação pública sustentável, inteligente e inovadora* (2017 - pp. 399-418). NEDIP - Núcleo de Estudos de Direito Público, ius publicum. Braga.
- Rodrigues, N. C., *A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica* (2015). Edições Almedina. Coimbra.
- Rodrigues, N. C., *A compra pública sustentável: recursos públicos, despesa pública e controlo da eficiência nas compras públicas. Atas do II Congresso Internacional de Compras Públicas - para um crescimento da economia assente na contratação pública sustentável, inteligente e inovadora* (2017 -pp. 435-445). NEDIP - Núcleo de Estudos de Direito Público, ius publicum. Braga.
- Silva, S. T., *Um novo Direito Administrativo?* (2010). Coimbra.
- Teixeira, C., *Os Contratos Administrativos no Direito Angolano* (1999). Luanda Editora. Luanda.
- Viana, C., *A Globalização da Contratação Pública e o Quadro Jurídico Internacional* (2008). in CE-DIPRE, *Estudos de Contratação Pública* (Vol. I, pp. 23-49). Coimbra.
- Serviço Nacional da Contratação Pública - *Relatório Anual da Contratação Pública* (2011). SNCP. Luanda.

Auditorias no Setor Público: Ferramentas digitais para melhorar a eficácia e a eficiência

CARLOS ARAÚJO

Introdução

Angola é uma economia emergente, com um enorme potencial de crescimento. O setor público deve ser coordenado, eficiente e eficaz, pois só assim poderá enfrentar os desafios que o país enfrenta e, ao fazê-lo, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

As auditorias são uma peça essencial da administração pública, porque ajudam os governos a introduzir melhorias nas suas ações, asseguram a responsabilização, demonstram transparência e promovem o desenvolvimento.

O Tribunal de Contas de Angola enfrenta desafios complexos, tanto ao nível interno, como no externo. Para fazer face a tais desafios, o Tribunal de Contas tem vindo a implementar novas formas de trabalho. Por estas razões, são exploradas várias possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias, como a *Blockchain*, a fim de se melhorar a sua eficácia e eficiência e mais facilmente ultrapassar os seus principais desafios.

Atualmente, existem tribunais no mundo que criaram ferramentas digitais inovadoras como a atrás referida, utilizando uma estratégia holística de transformação digital, que envolve pessoas, processos e cultura.

Inovação nos procedimentos de auditoria

Uma vez que as necessidades, os procedimentos e as expectativas dos principais intervenientes do Tribunal de Contas estão a mudar rapidamente, as formas de auditoria vigentes podem já não satisfazer os principais interessados (Otia e Bracci, 2022).

Recordemos que a natureza da manutenção e auditoria dos livros de contabilidade envolve muitas tarefas repetitivas e mecânicas, que seguem parâmetros rigorosos - recolha, classificação e armazenamento de dados, entre outros. Este sistema requer demasiado tempo e, além disso, pode resultar em erros que poderão conduzir a danos financeiros e também de reputação, tanto do auditor, como do auditado.

À luz destes desafios, os auditados começaram a automatizar os seus processos contabilísticos. Do mesmo modo, parece evidente que, ao automatizar os procedimentos de auditoria, o auditor pode dedicar mais do seu tempo à realização de tarefas que acrescentam mais valor aos principais intervenientes do Tribunal de Contas. No entanto, não é ainda possível saber-se, hoje em dia, até que ponto o processo de auditoria pode ser automatizado.

O Sistema Blockchain como potencial solução para o Tribunal de Contas

A fim de evitar neologismos, é necessário explicar em primeiro lugar o que é o sistema Blockchain e qual a sua relevância nas auditorias do setor público. *Blockchain* é um tipo de tecnologia de livro-razão distribuído (DLT), isto é, um ficheiro digital que regista todas as alterações feitas no mesmo. Sempre que o ficheiro é editado, um “bloco” é criado. Cada bloco tem um carimbo de data/hora e uma ligação ao bloco anterior. Assim é criada uma “cadeia” de blocos - ou *Blockchain*.

A “cadeia de blocos” aumenta a integridade dos dados. Para invadir uma “cadeia de blocos”, seria necessário *hackear* e editar cada um dos blocos ao mesmo tempo. Tal não é impossível, mas é muito difícil, devido ao poder computacional necessário.

A *Blockchain* pode melhorar muitos processos de auditoria existentes tais como, por exemplo, a recolha de dados, armazenamento de dados, amostragem e confirmações. Pode, inclusivamente, proporcionar um conjunto seguro de registos e relatórios quase em tempo real, uma pista de auditoria robusta, bem como transparência, criando possivelmente uma garantia contínua. Doravante, poderá permitir aos auditores uma avaliação da eficiência e eficácia de determinadas políticas públicas em tempo real.

Os novos ecossistemas de dados, como os acima mencionados, podem criar novas oportunidades para tornar as auditorias mais eficientes e eficazes. Resultam na utilização de métricas, para além das normas profissionais, tais como as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI).

Outras tecnologias relevantes, que podem moldar a prática futura da auditoria do setor público, são:

- › Contratos inteligentes - contratos que se auto executam quando todos os acordos contratuais são cumpridos. Um exemplo é a transferência automática do título de propriedade, uma vez efetuado o pagamento;
- › Drones - inspeção, observação ou contagem de inventário em grandes áreas;
- › Realidade aumentada/virtual - o auditor pode ser transportado para qualquer lugar remotamente. Um exemplo é a comparação da fase atual da execução física de uma obra, com uma cópia digital da obra finalizada. Potencialmente, transformando como as partes reúnem, são auditadas e comunicam as suas recomendações usando ferramentas digitais;
- › Automatização de processos robóticos - execução automática de procedimentos rígidos que consomem tempo, são repetitivos e mecânicos. Um exemplo é a classificação contabilística dos dados financeiros, a inferência de vários pontos de dados ou a apresentação e disseminação de dados.

A adoção de cadeias de bloqueio e de outras novas tecnologias poderá causar um novo conjunto de desafios. Por outro lado, podem também melhorar significativamente o desempenho dos serviços públicos, das políticas públicas, da gestão da despesa pública e das auditorias do sector público.

Casos práticos sobre a utilização de *blockchain*: os tribunais de internet de Hangzhou, Beijing e Guangzhou

Desde 2020, as autoridades chinesas passaram a aplicar a *Blockchain* nos Tribunais de Internet de Hangzhou, Beijing e Guangzhou (Chan, V., et al., 2020), cujos principais objetivos são resolver os litígios na venda de bens pela Dado o enorme volume de trabalho que os tribunais chineses de internet têm de enfrentar, em 2020 também foi implementada a inteligência artificial, a fim de automatizar a decisão dos processos mais comuns e simples. Assim, reduziu-se o tempo de decisão judicial em 70%, utilizando a inteligência artificial (Xinhuanet Espanhol, 2020).

As autoridades chinesas defendem que, comparativamente aos métodos tradicionais, a utilização da *Blockchain*, juntamente com a Inteligência Artificial, nos seus tribunais de internet, é mais eficaz e eficiente, dado que o seu sistema jurídico se encontra em processo de modernização. Por esse motivo, tanto os processos de recolha de evidências materiais, como os processos de tomada de decisões judiciais tinham igualmente de evoluir.

Lançamento da rede *blockchain* Brasil por parte do Tribunal de Contas da União

Sob o mesmo ponto de vista, o Tribunal de Contas da União do Brasil (TCU), no dia 28 de agosto de 2020, publicou no seu *website* o Lançamento da *Tecnologia Blockchain*. Neste período, era possivelmente um dos documentos mais completos sobre as potenciais aplicações do sistema *Blockchain* no setor público.

No dia 30 de maio do ano corrente, o TCU em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES), lançou a *Rede Blockchain Brasil* com o fim de trazer inovação, eficiência, transparência e integridade aos atos e contratos da administração pública.

“A *Rede Blockchain Brasil* funcionará como uma base de dados pública, com o armazenamento de informações em blocos encadeados de forma sequencial. Para que os documentos sejam aceitos na rede, deve haver consenso entre as partes e, uma vez publicados, não podem ser modificados nem deletados, garantindo segurança e integridade dos dados...” – TCU

A *Blockchain* é internacionalmente reconhecida como tendo a capacidade de melhorar substancialmente os serviços públicos, com ênfase nas auditorias da gestão dos recursos públicos, tanto para o cidadão comum, como para as partes auditoras e auditadas.

O TCU defende que a *Rede Blockchain Brasil* poderá aumentar a segurança de todos os servidores públicos, principalmente aqueles que participam nos processos de contratação pública.

Poderá também aumentar globalmente a eficácia e eficiência do Tribunal de Contas, por exemplo, nos seus procedimentos de controlo interno, na sua apresentação de contas, nas suas atividades e até nas auditorias de desempenho das políticas públicas do governo.

É, na realidade, uma tecnologia de grande interesse que terá, provavelmente, um impacto semelhante ao da introdução da internet há algumas décadas atrás.

Desenvolvimentos tecnológicos desta natureza, merecem toda a nossa atenção, uma vez que irão, possivelmente, mudar de forma profunda o modo como as pessoas trabalham e a forma como as instituições são organizadas.

Transformação digital do Tribunal de Contas de Angola

Otia e Bracci (2022), explicam que a maioria da investigação sobre transformação digital dá-se no contexto do setor privado. Além disso, o foco centra-se geralmente na adoção de determinadas tecnologias, bem como no seu impacto.

Os mesmos autores defendem que não se deve confundir transformação digital com digitalização, dado que são conceitos muito diferentes. Por exemplo, a digitalização dedica-se a migrar processos analógicos para digitais, mas, em contraste, a transformação digital abrange todo o modelo de negócio - com ênfase em fatores não tecnológicos como os quadros, os processos e a cultura das instituições.

Transição da digitalização para a transformação digital – O SIGTC

O Tribunal de Contas, no seu Plano Estratégico (2018-2023), tem prevista a digitalização dos seus serviços, como um dos seus objetivos principais, especificamente, pela criação do Sistema Integrado de Gestão e Digitalização do Tribunal de Contas (SIGTC), com o fim de melhorar a eficácia das suas atividades com base nos seus valores, designadamente, a “independência, inovação, imparcialidade, transparência, rigor, ética e eficiência”.

A literatura sobre a **digitalização** defende que, de forma geral, a maior barreira é convencer as partes-chave interessadas, principalmente os utilizadores finais da ferramenta, em largar o sistema que já dominam para abraçar um sistema que lhes é desconhecido. Paralelamente, a **transformação digital** também é vista pelos utilizadores finais como uma ameaça (Otia and Bracci, 2022).

Prevedo-se que, no Plano Estratégico 2023-2026, um dos principais objetivos do Tribunal de Contas será abraçar novas ferramentas e formas de trabalho, poderia colocar-se uma maior ênfase na **transformação digital**, onde a distinção entre **digitalização** é mais clara, tendo em vista o propósito de guiar a cultura, as pessoas e os processos do Tribunal de Contas, de modo a melhor responder às necessidades das partes-chave interessadas.

Desta forma, o SIGTC poderia ser implementado com uma maior eficiência e eficácia.

Sobre a Blockchain, o SIGFE e o SIGTC

Tanto a *Blockchain* como a inteligência artificial, já existem com sucesso nos Tribunais de Internet de Hangzhou, Beijing e Guangzho, na China, desde 2020. Por outro lado, o Tribunal de Contas da União do Brasil lançou a *Rede Blockchain Brasil*, com o intuito de trazer inovação, eficiência, transparência e integridade a atos e contratos da Administração Pública. Provavelmente,

poder-se-á tirar partido das experiências destes Tribunais e criar algo semelhante em Angola.

Já se sabe, por exemplo, que do ponto de vista informático é possível conectar o SIGFE ao SIGTC. Sendo assim, porque não conectar os mesmos na rede *Blockchain*, como fez o Tribunal de Contas da União?

Neste sentido, poderia criar-se uma única **Rede Blockchain Angola (RBA)**, altamente segura, atualizada e de fácil acesso apenas a pessoas autorizadas, com o fim de tornar a gestão e fiscalização das finanças públicas mais eficiente e eficaz, aumentando a segurança e credibilidade, tanto do auditor como dos auditados e, inclusivamente, a transparência do Estado e a comunicação entre os seus órgãos.

Tratando-se de um trabalho complexo, que requer muita paciência e perseverança, justificar-se-ia a constituição de uma equipa dedicada apenas a este projeto de transformação digital - *Rede Blockchain Angola (RBA)*. Provavelmente, uma das razões pela qual o Tribunal de Contas da União é tão inovador, seja o facto de o mesmo ter no seu seio o Laboratório de Inovação e Coparticipação do Tribunal de Contas da União.

Criação de um centro de inovação do setor público (TCA) – Caso coLAB-i

O Laboratório de Inovação e Coparticipação do Tribunal de Contas da União (coLAB-i) tem como Visão “gerar transformação social por meio da inovação na administração pública” e como Missão “promover a inovação na administração pública, por meio da interação entre gestores, controle e sociedade.”

O TCU colabora intensamente com os seus auditados e, inclusivamente, com os recursos locais, tais como universidades, centros de estudo e peritos nacionais. Têm, desta forma, uma melhor capacidade de proactivamente, diagnosticar as suas lacunas e criar soluções de forma articulada.

Poderão, por exemplo, mitigar as lacunas entre as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI), ou mesmo implementar precocemente tecnologias como a *Blockchain* que, possivelmente, irão transformar o mundo das auditorias do sector público. Alternativamente, o Tribunal de Contas de Angola pode criar novos cargos para responder aos seus desafios (Otia e Bracci, 2022). A contratação de um Consultor de Transformação Digital, de preferência alguém que conheça bem a realidade do Tribunal de Contas e de Angola, seria uma opção.

Os sucessos do Tribunal de Contas

Criação do primeiro plano estratégico (2018-2023)

O primeiro Plano Estratégico do Tribunal de Contas foi introduzido em 2020 e será concluído em 2023. O Plano Estratégico assenta em dois eventos principais:

- › no feedback das auditorias externas realizadas pela CROWE e AFROSAI-E em 2018.
- › no inquérito interno realizado no Tribunal em agosto de 2019.

Como já acima referido, o inquérito interno realizado em agosto de 2019 (que teve uma participação de 53% dos funcionários do Tribunal de Contas), revelou que os maiores desafios do Tribunal de Contas são nas áreas tecnológicas e no controlo interno, bem como nos sistemas de qualidade e gestão.

Não obstante, entre 28 e 29 de julho de 2021, o Tribunal de Contas realizou a 2.^a Reunião Metodológica sob o tema “Avaliação da Implementação do Plano Estratégico para a Melhoria do Controlo das Finanças Públicas”, em que cada Divisão do Tribunal apresentou publicamente o ponto da situação das suas áreas, no que se refere à execução do Plano Estratégico (2018-2023). Como se esperava, o COVID-19 teve um impacto negativo na evolução da implementação do Plano Estratégico.

Esta situação resultou na necessidade de rever urgentemente o Plano Estratégico, no sentido de simplificá-lo, concentrando, por exemplo, recursos em algumas prioridades-chave e criando e implementando uma estratégia de gestão de risco.

Também se tornou evidente que nem todas as métricas de sucesso (*key performance indicators*) eram bem definidas, no sentido de respeitarem os princípios SMART na criação de objetivos - Específico, Mensurável, Realizável, Realista e Temporal.

Por conseguinte, é perante todo este quadro que se propõe a integração da **transformação digital** acima mencionada, no próximo Plano Estratégico do Tribunal de Contas (2023-2026).

Capacitação técnica no Tribunal de Contas de Angola

O Tribunal tem inquestionavelmente investido na capacitação contínua dos seus técnicos. Entre 2020 e 2021, é possível que qualquer técnico tenha participado em mais de 20 exercícios de capacitação profissional contínua, entre *workshops*, seminários e conferências.

Poderiam eventualmente ser realizadas mais ações de formação, nomeadamente nas áreas de gestão de mudanças e gestão de inovação, bem como ações de formação sobre *blockchain*, e até mesmo sobre *cibersegurança*, visto que estas são áreas e temas pertinentes a nível internacional, de que pouco se fala em Angola.

Criação do programa informativo “Vutuila”

No dia 30 de abril de 2021, foi lançado o programa de televisão “Vutuila” que significa “regressar” ou “restaurar”, cujo nome vem da língua nacional Kimbundu. O programa tem como público-alvo os contribuintes, as entidades fiscalizadas pelo TCA e a sociedade em geral. O mesmo pretende aumentar o conhecimento dos cidadãos sobre a fiscalização das finanças públicas e sobre as matérias relativas à responsabilização das instituições que utilizam os dinheiros públicos provenientes do Orçamento Geral do Estado.

O Programa Vutuila é inteiramente produzido pelos Serviços de Comunicação e Imagem do Tribunal de Contas de Angola. Até à data o programa já conta com mais de 25 edições, com uma duração média de 15 minutos cada. O programa é transmitido na Televisão Pública de Angola e também pode ser visto no canal YouTube do Tribunal de Contas.

Conclusão

A *transformação digital* e a *Blockchain* podem não resolver todos os desafios do Tribunal de Contas de Angola, mas poderão tornar a organização bastante mais eficiente e eficaz, apesar desta tecnologia ser muito recente e de receber de momento pouca atenção por parte dos entes públicos.

O ambiente externo do Tribunal de Contas tem vindo a revelar-se cada vez mais complexo. A tendência, a nível internacional, é marcada por democracias mais frágeis e por menos independência das ISC. É importante que Angola não siga o mesmo rumo. Apesar disso, os Tribunais de Contas continuam a ter um papel fundamental, como defensores do Estado de Direito Democrático.

As formas tradicionais de auditar, possivelmente já não satisfazem as necessidades das partes interessadas e as normas profissionais, tais como as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI) e precisem de ser atualizadas. Por outro lado, esta situação tem inspirado soluções criativas.

O Estado Angolano também tem imensos desafios com elevado impacto na eficiência e eficácia do Tribunal de Contas. De igual modo, existem inúmeras oportunidades para o mesmo evoluir e criar mais valor na vida dos cidadãos tais como, por exemplo, o combate à corrupção, de forma a melhorar a redistribuição da riqueza natural abundante no território nacional.

O Tribunal de Contas de Angola tem igualmente grandes desafios, particularmente nas áreas tecnológicas, nas áreas de controlo interno e nos sistemas de qualidade e de gestão, sem esquecer as áreas relativas ao acesso restrito ao SIGFE, à criação do SIGTC e à implementação da INTOSAI P-50.

A utilização da *Blockchain* nas auditorias do sector público pode criar um nível de segurança, transparência e eficácia nunca antes visto. Alguns dos exemplos do uso criativo e com sucesso desta tecnologia foi na China, nos Tribunais de Internet de Hangzhou, Beijing e Guangzhou, que usam *Blockchain* e inteligência artificial desde 2020 com sucesso (diminuíram o tempo de decisão dos processos por 70%), e no Brasil, o Tribunal de Contas da União que lançou a *Rede Blockchain Brasil*, no ano corrente, que funcionará como uma base de dados pública, focada na gestão e auditoria das finanças públicas e dos contratos públicos.

A transformação digital do Tribunal de Contas pode torná-lo mais eficaz e eficiente. Possivelmente, terá que ser mais abrangente que um mero projeto de digitalização, como a criação do Sistema Integrado de Gestão e digitalização do Tribunal de Contas (SIGTC). Contudo, pode começar com uma transformação da sua cultura organizacional, dos seus quadros e dos seus processos de organização.

Sem uma transformação digital adequada, que envolva todas as suas partes interessadas, tanto as partes auditoras como as partes auditadas, o acesso ao SIGFE poderá continuar restrito, a criação e implementação do SIGTC será mais difícil, a implementação da INTOSAI P-50 será improvável e, da mesma forma, será praticamente impossível a criação de uma Rede de *Blockchain* Nacional.

Propõe-se uma nova cultura organizacional, que tire maior partido dos recursos locais, nomeadamente as universidades, os centros de estudos e os peritos nacionais. Face aos desafios acima mencionados, o Tribunal de Contas pode criar um “Centro de Inovação do Sector Público”, à semelhança do Laboratório de Inovação e Coparticipação do Tribunal de Contas da União (coLAB-i).

Como alternativa, o Tribunal de Contas de Angola pode criar novos cargos, para responder aos seus desafios (Otia e Bracci, 2022). A contratação de um Consultor de Transformação Digital, de preferência uma entidade que conheça bem a realidade do Tribunal de Contas de Angola, seria uma opção.

Apesar de o Tribunal de Contas de Angola ter imensos desafios, tanto no ambiente interno, como no externo, é um órgão de referência pelas suas políticas internas progressistas, consubstanciadas, dentre outras, na criação de um Plano Estratégico com ênfase na sua digitalização e modernização, na promoção e manutenção da igualdade do género, na capacitação contínua dos seus Técnicos e funcionários e na criação bem sucedida do programa televisivo “Vutuila”, de divulgação e educação dos cidadãos em matéria de fiscalização das finanças públicas.

Em suma, o ambiente externo do Tribunal está a mudar, o mesmo acontecendo relativamente às expectativas das diversas partes interessadas. De notar

que esta mudança no ambiente externo e as expectativas das partes interessadas são fundamentais para dinamizar a mudança necessária, a fim de enfrentar os novos desafios.

Por essas razões, o Tribunal de Contas continua a ter um papel fundamental na consolidação da democracia, na preservação da confiança dos cidadãos no Estado e na construção de serviços públicos que satisfaçam as expectativas das populações. Diante do exposto, do mesmo modo que existem novos desafios, existem em contrapartida novas oportunidades, para se melhorar o que está bem e corrigir o que precisa de ser melhorado.

Bibliografia

- A Constituição da República de Angola, (2010).
- Calheiros, M., Tavares, J., & Feio, D. (2021). *A Importância do Tribunal de Contas na Defesa do Estado de Direito*. Grupo Almedina.
- Chan, V., Koo, A. M. (2020). *Blockchain Evidence in Internet Courts in China: The Fast Track for Evidence Collection for Online Disputes*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1631e87b-155a-40b4-a6aa-5260a2e4b9bb>
- Global SAI stocktaking report 2020* (2021). IDI - INTOSAI Development Initiative, <https://www.idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/global-sai-stocktaking-report-2020/1476-idi-global-sai-stocktaking-report-2020-v0104/file>
- Leke, A., Chironga, M., Desvaux, G. (2018). *Africa's Overlooked Business Revolution*. McKinsey Quarterly.
- Otia, J. E., Bracci, E. (2022). *Digital Transformation and the Public Sector Auditing: The SAI's Perspective*. *Financial Accountability & Management* (pp. 252-280).
- Levantamento da Tecnologia Blockchain*. Tribunal de Contas da União do Brasil (2020). https://portal.tcu.gov.br/data/files/59/02/40/6E/C4854710A7AE4547E18818A8/Blockchain_sumario_executivo.pdf
- O Plano Estratégico do Tribunal de Contas (2018-2023)*. Tribunal de Contas de Angola (2018). Diário da República.
- O Tribunal de Contas lamenta não ter acesso ao Sistema Integrado de Gestão Financeira*. (2022) Ver Angola. <https://www.verangola.net/va/en/072021/Defense/26509/Court-of-Auditors-regrets-not-having-access-to-the-Integrated-Financial-Management-System.html>
- Xinhuanet Espanhol. (2020). *Tribunales de Internet de China Reducen Tiempo de Juicios en 70%* [Spanish Xinhua Net. http://spanish.xinhuanet.com/2020-10/16/c_139443364.html
- Zemánková, A., *Artificial Intelligence and Blockchain in Audit and Accounting: Literature review*. *weas Transactions on Business and Economics*, (2019- pg. 568-581).



UNIÃO EUROPEIA



Pro PALOP-TL ISC
PROGRAMA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNANÇA ECONÓMICA
E SISTEMAS DE GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NOS PALOP-TL

FASE II



Participando em
Reformas



O Pro Palop-TL ISC (FASE II) é co-financiado pela União Europeia.