

JULIÃO ANTÓNIO

**A GÊNESE
DA FISCALIZAÇÃO
DA GESTÃO PÚBLICA
EM ANGOLA**

Ficha Técnica

Título:
A Génese da Fiscalização da Gestão Pública em Angola

Autor:
Julião António

Editora:
Editora Casa das Ideias
Bairro Mártires do Kifangondo
Rua 19 N.º 21 - Luanda - Angola
Tel.: +244 933 886 868 / +244 937 693 629
Email: geral@casadasideias.com

Edição:
1.ª Edição - Março 2016

Tiragem:
1.500 Exemplares

ISBN:
978-989-8396-68-6

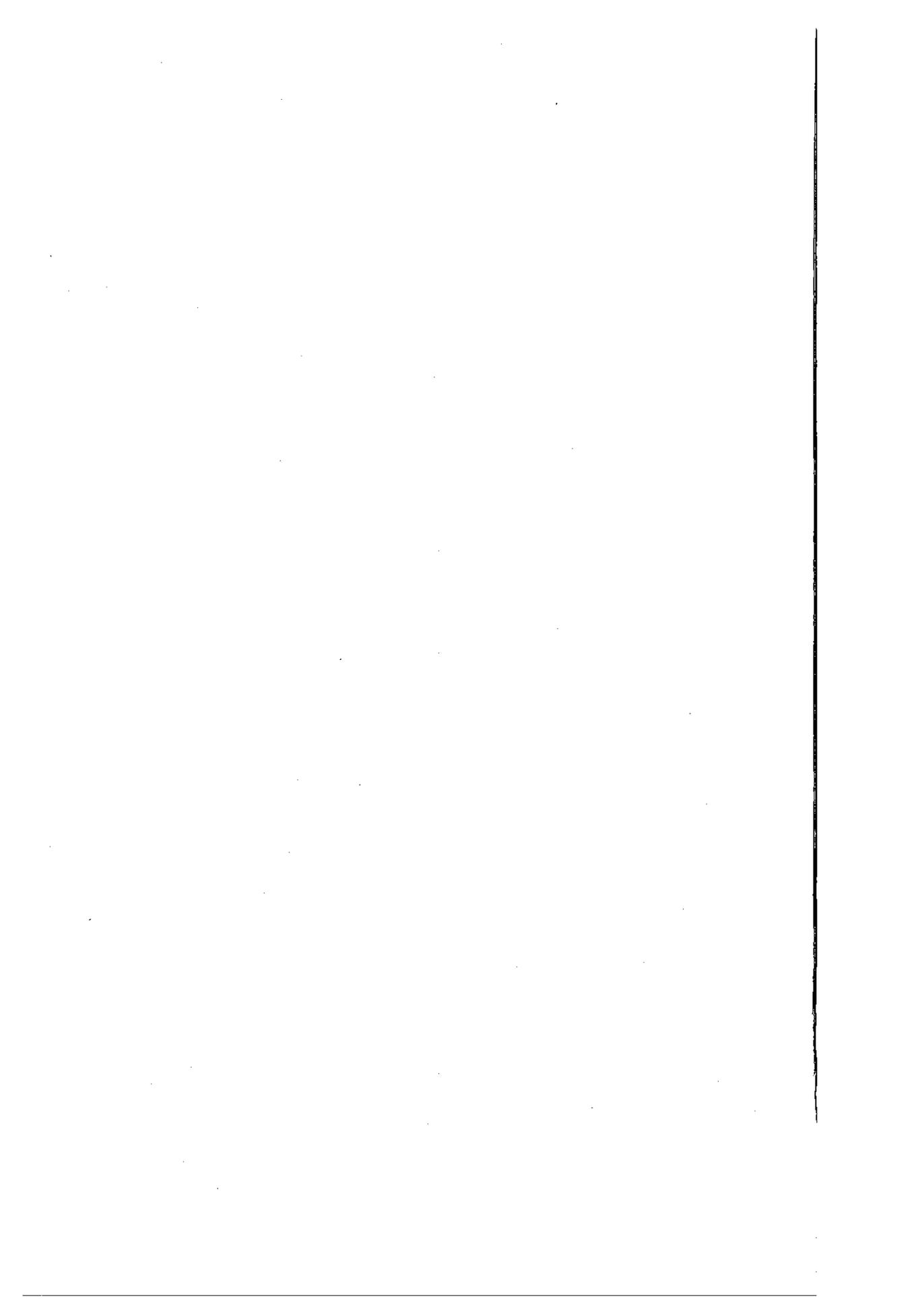
Depósito Legal:
7470/2016

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
I. ASPECTOS HISTÓRICOS	13
1. Da Criação do Tribunal (Antecedentes Históricos)	
2. A Nomeação e Tomada de Posse do Presidente e dos demais Juízes Conselheiros	16
3. Do Quadro Legal	19
3.1. A Lei N.º 5/96, de 12 de Abril	19
3.2. A Lei N.º 13/10, de 9 de Julho	21
3.2.1. Resumo do Quadro Legal à Luz da Constituição e da Lei N.º 13/10	23
3.2.2. Aspectos que Carecem de Alguma Melhoria	28
3.3. Os Manuais de Procedimento de Auditoria	29
3.4. O Código de Ética dos Auditores	31
4. O Plano Estratégico e os Marcos Institucionais	34
4.1. Independência e Quadro Legal	34
4.2. Recursos Humanos	36
4.3. Metodologia de Auditoria	37
4.4. Comunicação Externa	38
5. Valores Institucionais	39
6. O Edifício Sede do Tribunal de Contas	41
7. As Relações com os Organismos de Controlo Interno e Externo	43
7.1. Auditorias a Pedido da Assembleia Nacional	45
7.2. Conta Geral do Estado	45
7.3. Organismos do Controlo Interno	46
7.4. Assembleia Nacional	47

8.	A Inserção Do Tribunal nas Organizações Internacionais de Controlo	49
8.1.	A Organização das Instituições Supremas de Controlo – INTOSAI	49
8.2.	A Organização das Instituições Supremas de Controlo dos Países Africanos – AFROSAI	50
8.3.	A Organização das Instituições Supremas de Controlo dos Países Africanos de Expressão Inglesa – AFROSAI-E	51
8.4.	A Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – OISC/CPLP	53
8.5.	Relações Bilaterais	55
9.	Auditoria à SADC	58
9.1.	Objectivos da Auditoria à SADC	59
9.1.1.	Objectivos Primários da Auditoria	59
9.1.2.	Objectivos Finais da Auditoria	60
9.2.	Âmbito da Auditoria	61
9.3.	Da Independência	62
II.	PRINCIPAIS CONQUISTAS E REALIZAÇÕES	63
10.	O Visto Prévio como Condição Necessária para a boa Execução dos Contratos	63
11.	A Cultura de Prestação de Contas	68
12.	A Emissão do Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado	70
13.	A Padronização dos Métodos de Auditoria	73
14.	Acções de Formação do Pessoal	75

III. PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO	76
15. Reforço da Capacidade Institucional	
– Necessidade de Pessoal e Instalações	76
16. Secções Regionais	81
17. Formação Avançada nos Domínios da Actuação do Tribunal	83
18. Implementação da Auditoria de Desempenho e da Indústria Extractiva de Petróleo e Diamantes	84
19. Controlo da Gestão do Património do Estado	88
20. O Controlo Social dos Cidadãos	90
21. Maior Articulação do Tribunal com os demais Órgãos de Justiça, para a Responsabilização Penal, e com o Executivo, para Efeitos de Probidade Pública	93
IV. ACÇÃO SOCIAL	97
APÊNDICE	101
A) Resolução N.º 9/01, de 16 de Fevereiro	101
B) Breves Palavras de Sua Excelência o Senhor Presidente da República no Acto de Empossamento do Presidente do Tribunal de Contas – 4 de Abril de 2001	101
C) Breve Intervenção de Sua Excelência o Dr. Julião António, Presidente do Tribunal de Contas, na Cerimónia de Tomada de Posse, Realizada a 4 de Abril de 2001	102
D) Dados Biográficos	104



INTRODUÇÃO

No âmbito dos esforços do Estado angolano, de melhorar a gestão financeira pública, imprimindo-lhe maior rigor e transparência, através da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, foi criado o Tribunal de Contas – Órgão Judicial encarregue de fiscalizar a legalidade das Finanças Públicas e o julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição.

Como órgão de controlo externo, o Tribunal juntou-se à Assembleia Nacional que, no âmbito das suas competências, já exercia o controlo político sobre o Executivo, essencialmente através da aprovação do Orçamento Geral do Estado e de algumas acções de acompanhamento a programas específicos, por não estarem criadas, no momento, as condições para a elaboração da Conta Geral do Estado – importante instrumento de efectivação da fiscalização política da Assembleia Nacional, a quem compete aprová-la, precedida ou não do relatório e parecer do Tribunal de Contas.

Criado em 1996, o Tribunal de Contas só entrou em funcionamento em 2001, com a eleição e tomada de posse do seu Juiz Conselheiro Presidente e dos outros quatro Juizes, que constituíam o número mínimo de juizes necessários para o funcionamento do Tribunal, uma vez que nos termos da Lei n.º 5/96, o Tribunal de Contas era composto por sete Juizes Conselheiros, incluindo o Presidente, podendo funcionar com um mínimo de cinco.

Do efectivo funcionamento até ao presente momento passaram 14 anos, um percurso marcado por intensa actividade em que o Tribunal, no conjunto das instituições do Estado, promoveu a cultura de transparência e de prestação de contas na gestão financeira pública.

Assim, permitindo-nos um 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 acções pedagógicas da difusão das boas práticas, quer através de acções de controlo e fiscalização, cuja finalidade primária é o auxílio à gestão, embora sirvam de pressupos-

to técnico para a efectivação de responsabilidades financeiras em processos jurisdicionais respectivos, quando o relatório daquela acção revele indícios de má gestão por parte dos responsáveis de facto ou de direito do respectivo organismo ou entidade.

Com esta obra, pretendemos, assim, apresentar a trajectória do Tribunal de Contas, desde a sua criação até aos dias de hoje, descrevendo os grandes marcos e as políticas adoptadas para que a Instituição alcançasse os níveis de desempenho que hoje apresenta. Deste modo, serão apresentados em detalhe, entre outros aspectos, os instrumentos estratégicos que permitiram ao Tribunal aperfeiçoar os seus métodos de auditoria e criar as bases para uma sólida cooperação institucional com a Assembleia Nacional, enquanto órgão de controlo externo, com os organismos de controlo interno, per-úteis no auxílio do controlo técnico e jurisdicional do Tribunal de Contas, e com as organizações internacionais, cujas directrizes têm servido de base para o fortalecimento institucional, sobretudo no que concerne aos procedimentos de auditoria

É igualmente matéria deste livro a apresentação das medidas que permitiram o fortalecimento institucional, começando pela capacitação dos recursos humanos e pela adopção das tecnologias de informação indispensáveis ao desempenho de uma instituição moderna.

Não sendo este livro um trabalho histórico em sentido restrito, limitando-se a descrever os acontecimentos humanos e naturais com relevância para o devir universal, para que seja do conhecimento das gerações futuras, incluímos na sua abordagem alguns aspectos relativos aos pilares de crescimento do Tribunal, em termos de perspectiva imediata e a médio prazo.

Alcançados os actuais níveis de desempenho, e atendendo à dinâmica dos serviços públicos, objecto de fiscalização do Tribunal, impõe novas perspectivas de crescimento. Assim, é o propósito deste livro apresentar os novos marcos de desenvolvimento institucional, que passam pela contínua capacitação dos recursos humanos, pelas medidas legislativas necessárias para o melhoramento de alguns aspectos do quadro legal e pela melhoria das condições técnicas e físicas de funcionamento.

Uma vez apresentado o propósito deste livro, o seu objectivo, por nós pretendido, visa, por um lado, no que concerne aos elementos históricos, transmitir a experiência institucional marcada pelo árduo trabalho de promoção da cultura de prestação de contas e da difusão das boas práticas, por outro, com as perspectivas institucionais, tornar patente o nosso propósito e compromisso do contínuo fortalecimento do Tribunal de Contas, para a melhor prestação do serviço público de fiscalizar a legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas.

Para a organização das matérias, sistematizámos o livro em três unidades temáticas essenciais: a Parte I que descreve os aspectos históricos do Tribunal de Contas e o quadro legal do seu funcionamento, entre outras matérias; a Parte II em que se descrevem as principais conquistas, que patenteiam o bom desempenho do Tribunal, e a Parte III em que se perspectiva as novas linhas de crescimento do Tribunal, quer em função dos novos desafios colocados pela gestão financeira pública, objecto de sua fiscalização, quer pelas necessidades surgidas da dinâmica do próprio Tribunal, que, no âmbito do seu contínuo fortalecimento, se impõe superar os actuais níveis de desempenho.

Além destas matérias, que formam o núcleo desta obra, trazemos no Capítulo IV a nossa acção social, onde são apresentadas as políticas adoptadas na dignificação dos funcionários, com a criação de condições materiais que lhes permitam levar uma vida familiar e social digna, contando que isto tenha reflexos positivos na prestação do serviço público. Na mesma matéria, fora do Tribunal, apresentamos o Projecto Social Internato do Dori Lombe, em que prestamos assistência material e afectiva a mais de 70 crianças desfavorecidas, com o propósito de apelar à acção a todos que possam ter iniciativas do género.

Dedicado a todos os Juízes Conselheiros e funcionários do Tribunal de Contas, muito estimamos pelos seus nobres ideais e dedicação ao serviço público, esperamos, com esta obra, termos colocado nas mãos dos gestores públicos, da comunidade académica e do público em geral um valioso instrumento para o conhecimento do Tribunal de Contas no seu quadro legal, nos

instrumentos de gestão que conformam a sua actuação e, acima de tudo, nos valores institucionais que moldam e informam o comportamento dos seus funcionários.

I. ASPECTOS HISTÓRICOS

1. DA CRIAÇÃO DO TRIBUNAL (ANTECEDENTES HISTÓRICOS)

A história do surgimento do Tribunal de Contas (TC), como órgão de fiscalização das finanças públicas, remonta ao ano de 1917, com o Decreto n.º 3621 de 28 de Novembro, que criou um Tribunal Privativo que julgava diferendos de natureza administrativa, fiscal e de contas, denominando-se, entretanto, Tribunal do Contencioso e de Contas.

De entre as suas competências, é de realçar o apuramento de responsabilidades financeiras dos Agentes da Administração da Fazenda e dos Gestores Públicos, cujas acções mereciam recurso para o Conselho Colonial.

Em 1926, é extinto esse Tribunal e substituído pelo Conselho de Finanças da Colónia, que passou a exercer as funções anteriormente atribuídas ao Tribunal. Em 1930, por acção do “Acto Colonial”, foi instituído o TC que vem substituir o Conselho Superior de Finanças, estendendo a sua jurisdição a todo o território português e colónias.

Com a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) em 1933, as competências do Tribunal de Contas foram dispersas entre os diversos órgãos com intervenção nas colónias. Os Tribunais Ultramarinos de cada colónia passaram a exercer funções de exames e visto dos contratos e diplomas celebrados pelas autoridades locais, passando a fiscalização financeira das contas públicas a ser da competência do Ministro das Colónias.

Na sequência da revisão constitucional de 1951, foi devolvida a competência ao TC a fim de lhe serem submetidas as contas das referidas províncias. Todavia, em 1953, quando se instituiu a nova lei dos chamados “Territórios Ultramarinos” (Lei do Ultramar), atribuiu-se a jurisdição em matéria de fiscalização ao Conselho Ultramarino, ao TC e ao Tribunal Administrativo. A materialização desta norma revelou-se inconsistente, pois, de acordo com a

RAU, apenas possuíam funções de fiscalização financeira o Conselho Ultramarino e os Tribunais Administrativos.

Em Angola, cabia ao Tribunal Administrativo a competência para julgar as contas de todos os gestores da Fazenda Pública e emitir o parecer sobre o ordenamento de despesas, sempre que solicitado, nos termos da Lei do Ultramar.

Com o alvorear da Independência, o Tribunal Administrativo viu-se despojado das suas competências de fiscalização e controlo dos dinheiros públicos, até ser extinto por desuso, em 1988, fruto das alterações do quadro político, económico e social da época. Contudo, não fora criada uma instituição que fiscalizasse a despesa pública, havendo-se implantado a prática da não prestação de contas.

Na sequência das alterações introduzidas no quadro político constitucional do País, inicialmente pela Lei n.º 12/91, de 6 de Maio e, posteriormente, com a segunda revisão produzida pela Lei n.º 23/92 de 16 de Setembro, acabaria por ser prevista a criação do TC, órgão judicial de competência especializada no controlo dos dinheiros públicos.

A efectivação deste desiderato apenas se concretizou com a aprovação da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, que estabeleceu a orgânica do TC e criou as bases para a aprovação de outros instrumentos jurídicos complementares.

No preâmbulo desta lei, em que está condensado o espírito legislativo que presidiu a criação do Tribunal e que acolhe as inevitáveis mudanças que o País estava a conhecer, com a consolidação das instituições democráticas, constava que "A criação do Tribunal de Contas em Angola é, não só, um imperativo democrático no domínio do controlo dos dinheiros públicos que urge implementar, como também um instrumento fundamental para assegurar maior rigor e disciplina das finanças públicas".

Neste sentido, prossegue o preâmbulo, "(...) ao controlo interno, que os órgãos da Administração Pública devem continuar a realizar de forma cada vez mais aperfeiçoada, vem, com a constituição do Tribunal de Contas, juntar-se o controlo externo que, exercido de forma independente por um órgão judicial, visa conferir maior eficácia e eficiência à função de controlo dos dinheiros do Estado". Vemos que a criação do TC surge como um imperativo do Estado Democrático e de Direito.

Como sabemos, o Estado de Direito circunscreve-se à submissão do Estado ao Direito, enquanto o Estado Democrático refere-se aos valores que informam o mesmo Estado de Direito, que são os mesmos que inspiram a finalidade do mesmo Estado.

Deste modo, no Estado Democrático e de Direito, o Estado, além de submeter-se à Lei (princípio da legalidade), submete-se à vontade popular, que legitima a sua actuação. Os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vidal Moreira referem que "(...) o Estado de direito é democrático e só sendo-o é direito; O Estado democrático é de direito e só sendo-o é que é democrático".

Portanto, além da submissão do Estado à própria Lei, que o obriga a criar os órgãos essenciais para o funcionamento do Estado, que o obriga a separar os poderes entre os distintos órgãos, a limitar os poderes do Estado para, em alguns casos, prevalecerem os direitos dos cidadãos, considerados irredutíveis e, portanto, fundamentais, o Estado assume valores que o obrigam à boa gestão financeira pública, à prestação de contas, à transparência e ao princípio de participação dos cidadãos na gestão financeira pública. São estas as razões, traduzidas em detalhe, que estiveram na base da criação do TC.

Historicamente, a função de fiscalização surge com o constitucionalismo e o Estado de Direito, que foi implantado com a Revolução Francesa, e é tarefa dos Parlamentos, a nível do controlo político, e dos Tribunais de Contas, a nível do controlo técnico e jurisdicional. Neste sentido, estabelece o n.º 4 do artigo 104.º da Constituição que "A execução do Orçamento Geral do Estado obedece ao princípio da transparência e da boa governação e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições a definir por lei".

É no Estado Democrático e de Direito, assim descrito, como no caso de Angola, em que surge a necessidade de os actos da administração financeira serem fiscalizados por um organismo externo à própria administração, dotado de independência e autonomia administrativa e financeira, como garantia da eficácia da sua actuação. Este organismo, na nossa realidade jurídica, a par da Assembleia Nacional, é o TC – órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas que a Lei sujeitar à sua jurisdição¹.

¹ Cf. artigo 182.º da Constituição da República de Angola e no mesmo sentido o artigo 1.º da Lei n.º 13/10, de 9 de

2. A NOMEAÇÃO E TOMADA DE POSSE DO PRESIDENTE E DOS DEMAIS JUÍZES CONSELHEIROS

Criado em 1996, pela Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, o TC só entrou em efectivo funcionamento em 2001, com a nomeação e tomada de posse do seu Juiz Conselheiro Presidente, a 4 de Abril de 2001, e dos quatro Juízes Conselheiros, que integravam o Tribunal até 2012, como resultado não só da necessidade do preenchimento de um espaço vazio no domínio do controlo e da fiscalização dos dinheiros públicos, mas igualmente como reflexo de um sinal positivo de uma vontade política, no contexto de valores universais de maior transparência e responsabilidade pela gestão das coisas públicas, irrecusáveis em sociedades que se pretendem democráticas.

Neste sentido, depois dos trabalhos preparatórios, prévios a qualquer processo, a eleição do Presidente do Tribunal ocorreu no dia 18 de Janeiro de 2001, através da Resolução n.º 9/01, de 16 de Fevereiro.

Os primeiros Juízes Conselheiros foram nomeados em Março de 2002, designadamente o Doutor Evaristo Quebra, nomeado pelo Decreto Presidencial n.º 13/02, de 20 de Março; a Doutora Ana Maria Azevedo Chaves, por Decreto Presidencial, de 13 de Março de 2002; o Doutor José Magalhães, por Decreto Presidencial, de 15 de Março; e a Doutora Conceição José de Matos Agostinho Dias, nomeada a 15 de Março. Até 2012 o Tribunal de Contas funcionou com apenas cinco Juízes Conselheiros, incluindo o Presidente e o Vice-Presidente.

A Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, antes da revisão introduzida, dispunha que “O Tribunal de Contas é composto por um total de 7 juízes, podendo funcionar com um mínimo de três, um dos quais o Presidente”.

Se em 2002 o número dos juízes – quatro – estava além do mínimo exigido e satisfazia o quórum para o funcionamento do Tribunal, com a alteração introduzida na composição do Tribunal, este número não só se situava nos limiares do número mínimo, como significava a assunção de uma carga de

Julho, Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

trabalho além da média, devido ao facto de os poucos juízes terem de dar respostas à enorme demanda dos processos.

Assim, os inúmeros ganhos que marcam este período, como a promoção da consciência de prestação de contas, são o resultado dos esforços consentidos pelos poucos juízes e funcionários dos serviços de apoio técnico e administrativo, que, dentro das funções respectivas, souberam dar resposta aos ingentes trabalhos decorrentes da análise e apreciação dos processos de visto, de auditoria, de inquéritos, de averiguações pontuais, das acções de acompanhamento da execução orçamental, dos processos autónomos de multa, dos processos de responsabilidade financeira reintegratória, dos processos de fixação de débito aos responsáveis, entre outros.

Considerando estes factores e a dinâmica da demanda de trabalho, dentro das faculdades que lhe assistem, o Presidente do Tribunal promoveu acções competentes destinadas à realização do concurso junto do órgão competente para o provimento das vagas para Juízes Conselheiros.

Assim, em 2012, na sequência de um concurso curricular, foram empossados, por Sua Excelência o Senhor Presidente da República, o Doutor Aniceto Miguel da Costa Aragão, o Doutor Gilberto de Faria Magalhães, o Doutor Caetano Francisco Baião e a Doutora Eva Francisco da Costa Almeida.

Em Novembro de 2014, a seu pedido, o Venerando Juiz Conselheiro Vice-Presidente e Presidente da 2.^a Câmara do Tribunal de Contas, a seu pedido, jubilou-se. Este facto abriu vaga para a função de Vice-Presidente e para Presidente da 2.^a Câmara do Tribunal de Contas.

A indicação e nomeação do Vice-Presidente, o mesmo que sucede com a indicação e nomeação para Presidente do Tribunal, é de livre iniciativa do Presidente da República, a quem compete, nos termos da Constituição e da Lei, nomear qualquer cidadão nacional, magistrado ou não magistrado, para este cargo.

Quanto à função de Presidente da 2.^a Câmara, o Doutor Evaristo Quemba foi substituído pelo Doutor Gilberto de Faria Magalhães, nomeado pelo Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, no âmbito das competências

que lhe são conferidas pela alínea C) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho.

Numa cerimónia em que participaram os Venerandos Presidentes do Tribunal Supremo, do Tribunal Constitucional e Sua Excelência o Senhor Procurador-Geral da República, o Presidente do Tribunal de Contas lembrou ao empossado que “Dentro da actual dinâmica do Tribunal, a designação nas funções de Presidente da Câmara impõe não apenas a continuidade do trabalho já começado, que muito louvamos, mas acima de tudo, a renovação do dinamismo da Câmara, elevando o nível do seu desempenho, quer em termos qualitativos quer em termos quantitativos”².

² Discurso proferido pelo Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas na cerimónia de empossamento do Juiz Conselheiro Presidente da 2ª Câmara, Doutor Gilberto de Faria Magalhães.

3. DO QUADRO LEGAL

3.1. A LEI Nº 5/96, DE 12 DE ABRIL

O TC foi criado pela Lei n.º 5/96, de 12 de Abril. Então, a Lei Constitucional vigente não tinha uma consagração expressa do TC, com uma definição clara da sua natureza como o faz a Constituição da República nos dias de hoje. A Lei Constitucional no artigo 125.º continha uma previsão genérica de poderem ser criados outros Tribunais, entre os quais o de Contas, o Fiscal e Aduaneiro.

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

Embora a definição não fosse rigorosa, a Lei n.º 5/96 era uma lei substantiva de organização, não sendo adjectiva. As matérias de processo foram deixadas por regulamentar em diploma próprio, que veio a sê-lo pelo Decreto n.º 23/201, de 12 de Abril, Regulamento da Organização e do Processo do Tribunal de Contas.

Do mesmo modo, mereceu diploma próprio o regime emolumentar do TC, que é o Decreto n.º 24/201, de 12 de Abril.

Na vigência destes diplomas, foi sentida a necessidade de serem operadas algumas alterações de modo a conferir maior eficácia ao desempenho do Tribunal. Assim, no âmbito das suas faculdades de propor medidas legislativas julgadas necessárias para o desempenho das suas funções, o Tribunal solicitou à Assembleia Nacional algumas mudanças pontuais na Lei Orgânica, das quais referimos:

- **Composição do Tribunal:** A Lei n.º 5/96 estabelecia que “O Tribunal de Contas é composto por um total de 7 juizes, podendo funcionar

com um mínimo de três, um dos quais o Presidente”. A dinâmica do trabalho e a necessidade de haver juizes suficientes nas câmaras levou a considerar que o número pudesse ser elevado. Neste sentido, a proposta apresentada à Assembleia Nacional tinha a intenção de aumentar o número de juizes. Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/03, de 29 de Agosto, o número de juizes que compõem o Tribunal foi fixado em nove Juizes Conselheiros, incluindo o Presidente e o Vice-Presidente. E esta composição que persiste foi acolhida pela Lei n.º 13/10, de 9 de Julho.

- **Valor para a submissão dos contratos a visto:** Com os níveis de crescimento do País, aumentavam os contratos submetidos à fiscalização prévia, num momento em que a maioria dos processos respectivos eram mal instruídos, quer pela falta de capacidades técnicas quer pela falta da cultura de prestação de contas. Estes factores externos foram agravados pelo reduzido número de juizes e do pessoal técnico no Tribunal, a funcionar em instalações pequenas, que não permitiam novos ingressos. Considerando igualmente que a fiscalização do Tribunal não se esgotava no controlo prévio, concluiu-se que havia necessidade de propor uma alteração legislativa sobre o valor dos contratos a serem submetidos ao Tribunal, tendo sempre em vista o melhor desempenho deste órgão.

Assim, o valor foi alterado do equivalente em kwanzas a USD 50.000,00 para o equivalente a USD 350.000,00.

Propôs-se a alteração do valor dos contratos a serem submetidos a visto. Acolhida a proposta, o valor dos contratos foi fixado pela Assembleia Nacional.

3.2. A LEI N.º 13/10, DE 9 DE JULHO

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

Com a nova Lei foram introduzidas importantes alterações na organização e no funcionamento do Tribunal, que passamos a descrever:

- **Mandato do Presidente e dos demais Juizes Conselheiros:** No âmbito do que dispõe a Constituição no artigo 182.º, o Presidente e os demais Juizes Conselheiros passam a ter um mandato único de sete anos, não renovável, e são nomeados e empossados pelo Presidente da República.
- **Instituição do Vice-Presidente:** A Lei n.º 13/10 veio consagrar a figura do Vice-Presidente do Tribunal, competindo-lhe, no âmbito do n.º 2 do artigo 20.º, substituir o Presidente nas suas ausências, impedimentos ou em caso de vacatura. Institui-se, assim, um substituto legal do Presidente, que, em princípio, não mais pode delegar as suas competências nas situações nas suas ausências e impedimentos a outro Juiz Conselheiro, como vinha acontecendo antes da aprovação da Lei n.º 13/10.
- **Parecer sobre a Conta Geral do Estado:** À luz do actual quadro legal, não há por parte do Executivo a obrigatoriedade de submeter a Conta Geral do Estado ao parecer do TC. O Executivo submete a conta directamente à Assembleia Nacional, competindo a este órgão, julgando necessário, solicitar o parecer do TC.
- **Valor dos Contratos submetidos a visto do Tribunal:** Do valor fixo, estabelecido no artigo 8.º de USD 350.00,00, a Lei n.º 13/10 coloca na dependência da Lei do Orçamento do respectivo ano a fixação do valor dos contratos a serem submetidos ao visto do Tribunal.

- **Prazo para a formação do visto tácito:** No âmbito dos processos de visto, segundo a Lei n.º 5/96, dispunha-se apenas 45 dias para a formação do visto tácito. A Lei n.º 13/10, ao consagrar duas espécies de processos de visto – o visto ordinário e o visto simplificado ou de urgência –, estabeleceu correspectivamente dois prazos diferentes para a formação do visto tácito: 30 dias para os processos normais e 15 dias para o visto simplificado e de urgência.
O visto simplificado e de urgência, outra inovação da Lei n.º 13/10, é o visto solicitado pelo Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, desde que os processos digam respeito a projectos de reconstrução nacional e de desenvolvimento, assim como para a aquisição de bens.
- **Melhor definição da natureza do Tribunal:** A Lei n.º 13/10 define melhor a natureza do TC, ao consagrar nitidamente as duas funções que o Tribunal, como órgão supremo nas matérias de sua especialidade, exerce. As duas funções são as funções de controlo e as de julgamento. O controlo efectiva-se através das auditorias, inquéritos, entre outros, enquanto a função de julgar, efectiva-se através dos processos jurisdicionais de responsabilidade financeira. Para ilustrar as melhorias introduzidas vejamos o que estabelecia a lei revogada e o que estabelece a lei revogatória:
 - “É Criado o Tribunal de Contas, órgão judicial especialmente encarregue de exercer a fiscalização financeira do Estado e demais pessoas colectivas públicas que a lei determinar” (artigo 1.º da Lei n.º 5/96);
 - “O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a Lei sujeite à sua jurisdição”.
- Separação nítida entre a função jurisdicional e a função de controlo financeiro (artigo 1.º).
- Consagração de um sistema de fiscalização orçamental, preventiva e sucessiva.

- Clarificação do âmbito da fiscalização sucessiva, bem como da natureza do controlo com a consagração expressa da apreciação da gestão financeira, segundo critérios de economia, eficiência e eficácia.
- O Presidente e os demais Juízes Conselheiros passam a ter um mandato único de sete anos, não renovável, e serão nomeados e empossados pelo Presidente da República.
- Melhor enquadramento e clarificação das secções provinciais e regionais.
- Revisão do regime jurídico da efectivação de responsabilidade financeira, com clara destriça do carácter reintegratório e sancionatório do procedimento.
- **Regime substantivo e adjectivo no mesmo diploma:** Um aspecto de ordem prática, sobretudo ligada ao manuseamento, foi aglutinar no mesmo diploma os aspectos substantivos e adjectivos ou processuais da jurisdição financeira. No preâmbulo da Lei n.º 13/10, este facto é referido como uma das razões, naturalmente menos relevantes do que a conformação constitucional da disciplina jurídica do TC, que levaram à aprovação da nova lei. Vista em retrospectiva, mais do que razões de ordem prática, a revogação do Decreto n.º 23/2001, de 12 de Abril, haveria de impor-se, não tanto por razões prática, mas pelo estrito cumprimento do princípio de separação de poderes, no âmbito do qual as matérias atinentes à organização e funcionamento dos tribunais poderem apenas ser reguladas por lei em sentido formal, ou seja, lei da Assembleia Nacional e não lei em sentido material, onde teriam sede os decretos.

3.2.1. RESUMO DO QUADRO LEGAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DA LEI Nº 13/10

Função jurisdicional

O TC fiscaliza a legalidade das finanças públicas e julga as contas que a lei sujeite à sua jurisdição. A sua jurisdição estende-se 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 efectivação de responsabilidade financeira.

Âmbito e natureza do controlo

A jurisdição do Tribunal está definida no artigo 2.º da LOPTC, sendo os seus jurisdicionados nomeadamente os seguintes:

- O Estado e 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 públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos.

Competências

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 actos e dos contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira, 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;

- Emitir instruções sob a forma de resoluções sobre a instrução dos processos de vistos, e sobre o modo como as contas devem ser prestadas;
- Aprovar os regulamentos necessários ao seu funcionamento;
- Propor medidas legislativas julgadas necessárias ao desempenho das suas atribuições e competências;
- Decidir sobre a criação de secções regionais e provinciais.

Estrutura e Organização

Nos termos do artigo 4º da LOPTC, o Tribunal é composto por um total de 9 (nove) Juízes Conselheiros, podendo funcionar com um mínimo de 5 (cinco) incluindo o Presidente ou, por delegação, o Vice-Presidente. Com excepção do Presidente, os Juízes Conselheiros estão distribuídos em 2 (duas) Câmaras, a 1.ª é relativa à fiscalização prévia, e a 2.ª à fiscalização sucessiva.

O Presidente, o Vice-Presidente e os Juízes dispõem de gabinetes de apoio técnico e administrativo.

A Direcção dos Serviços Administrativos assegura a gestão administrativa e financeira, assim como de pessoal.

A Direcção dos Serviços Técnicos compreende:

- A Contadoria Geral, à qual compete receber, organizar e preparar os processos para apreciação e decisão;
- A 1.ª Divisão – procede à fiscalização preventiva dos órgãos centrais do Estado;
- A 2.ª Divisão – procede à fiscalização preventiva dos órgãos locais do Estado;
- A 3.ª Divisão – acompanha a execução do Orçamento Geral do Estado (OGE) e elabora o projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) e o relatório sobre as contas dos órgãos de soberania;
- A 4.ª Divisão – procede à efectivação da fiscalização sucessiva dos serviços da administração central, entidades públicas com funções de tesouraria, cofres e fundos em território nacional ou no estrangeiro;

- A 5.ª Divisão – procede à efectivação da fiscalização sucessiva dos serviços da administração local, autarquias, empresas públicas ou sociedades de capital maioritariamente públicos.

Funcionamento

O Tribunal funciona em Plenário, em sessões das Câmaras, em sessões diárias de visto e em sessões das secções regionais e provinciais, a implementar.

O Plenário do TC é composto por um total de 9 (nove) Juízes Conselheiros, podendo funcionar com um mínimo de 5 (cinco), desde que de entre eles se inclua o Presidente ou, por delegação, o Vice-Presidente.

As funções de Secretaria do Tribunal em Plenário, em sessão das Câmaras, bem como a tramitação e execução de todo o expediente competem à Direcção dos Serviços Técnicos que as exerce através da Contadoria Geral.

As Câmaras do Tribunal reúnem-se em sessão plenária ordinária uma vez por semana, com pelo menos três juízes.

Modalidades de Controlo

A **fiscalização prévia** tem como fim verificar se os actos e contratos a ela sujeitos estão conforme as leis e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental.

O âmbito da fiscalização preventiva compreende:

- Contratos de qualquer natureza de valor fixado na lei orçamental ou as minutas dos contratos, quando celebrados por escritura pública;
- Os instrumentos de dívida pública fundada ou outros de que resulte o aumento da dívida pública;
- Os contratos de arrendamento de valor superior ao equivalente a USD 500.000,00;
- Do seu âmbito excluem-se os actos e contratos fixados no n.º 5 do artigo 8.º da LOPTC.

A fiscalização prévia é exercida através do visto, da sua recusa ou da declaração de conformidade. Constituem fundamentos da recusa do visto a não conformidade dos actos, contratos e demais instrumentos com a legislação em vigor.

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

Essa fiscalização materializa-se através dos processos de verificação interna de contas (prestação de contas), inquéritos e auditorias, estas realizadas por iniciativa do Tribunal ou a pedido da Assembleia Nacional.

A verificação de contas pode ser interna ou externa (artigo 76.º e artigo 77.º da LOPTC). Diz-se interna aquela que abrange a análise e a conferência para demonstração numérica das operações realizadas. Esta verificação pode ser seguida de auditoria quando se verificarem factos constitutivos de responsabilidade financeira (n.º 7 do artigo 76.º).

A verificação externa faz-se por recurso a métodos e técnicas de auditoria (artigo 77.º).

Decorre da própria lei que as auditorias realizadas pelo Tribunal atendem grandemente à gestão financeira sem, todavia, afastar a realização de outros tipos de auditoria (artigo 9.º). Os processos de auditoria concluem com a elaboração e aprovação de um relatório que deve ser remetido ao Ministério Público com o respectivo processo, a fim de ser desencadeado o eventual processo judicial.

A prestação de contas é feita por períodos anuais, salvo nos casos em que haja substituição total dos responsáveis, sendo prestada por gerência.

A efectivação da responsabilidade financeira

A efectivação da responsabilidade financeira resulta de uma infracção financeira que tem por base os relatórios de verificação de contas e de auditorias, os acórdãos que as apreciaram ou qualquer decisão que considere existir

alguma situação geradora de responsabilidade financeira. Em qualquer das suas formas (reintegratória ou sancionatória), não prejudica a efectivação da responsabilidade criminal, disciplinar ou civil a que haja lugar.

3.2.2. ASPECTOS QUE CARECEM DE ALGUMA MELHORIA

No geral, a Lei n.º 13/10 representa uma grande evolução em relação à Lei n.º 5/96, contudo, vários aspectos carecem de melhoria, entre os quais importa destacar os seguintes:

- Secções regionais, no que concerne à sua composição e direcção;
- Execução das decisões do Tribunal;
- Melhor definição dos regimes de recursos;
- Melhoria do quadro orgânico e definição do estatuto dos funcionários dos serviços de apoio técnico e administrativo;
- Parecer sobre a CGE;
- Regime do cofre privativo do TC.

O Tribunal poderia ter dado o seu contributo a este e outros aspectos, no entanto, no momento da elaboração da lei o Tribunal não foi consultado. Sabemos que as matérias relativas à organização e ao funcionamento do Tribunal são de reserva absoluta da Assembleia Nacional. Contudo, sabendo que se estava a legislar sobre uma instituição já existente, em pleno funcionamento, perderam-se vantagens consideráveis, por não se ter ouvido o Tribunal que, pela experiência de trabalho, muito teria para propor. De resto, não nos parece harmonizável com os princípios de economia de meios que a Assembleia crie um órgão que lhe possa prestar um auxílio técnico e prefira os serviços de órgãos não especializadas na matéria para prestarem este auxílio.

3.3. OS MANUAIS DE PROCEDIMENTO DE AUDITORIA

Os manuais de procedimentos de auditoria não fazem parte do quadro legal em sentido restrito. São orientações gerais que corporizam as boas práticas sobre a matéria que, no âmbito da Lei, o Plenário do Tribunal aprovou.

A Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, sendo embora simultaneamente uma lei do Processo e uma lei Substantiva, não se desenvolve, aliás esta não é a missão da lei, ao ponto de abranger as técnicas e os procedimentos a serem usados nos trabalhos de campo, em processos de auditoria, inquéritos, e nas verificações internas de contas. Consentindo ela mesma as suas limitações, a Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, estabelece no n.º 1 do artigo 75.º que “Os processos de verificação de Contas adoptados pela Direcção dos Serviços Técnicos devem constar de normas de auditoria e de procedimentos a aprovar pelo Plenário do Tribunal de Contas”.

No âmbito desta disposição, o primeiro corpo de normas a ser aprovado em matérias de auditorias e inquéritos consta das Resoluções n.º 3 e n.º 5, respectivamente, regulamentos de funcionamento interno da 2.ª Câmara e da Direcção dos Serviços Técnicos. Estes instrumentos contêm um núcleo de procedimento de auditoria. A título de exemplo, o artigo 43.º da Resolução n.º 3/11, de 2 de Fevereiro (regulamento de funcionamento interno da 2.ª Câmara) define o conteúdo dos relatos de auditoria, enquanto o artigo 55.º da mesma resolução trata dos procedimentos a ter com os relatórios dos organismos de controlo interno remetidos ao Tribunal.

A dinâmica de trabalho e o grau de formação dos técnicos do Tribunal, aliados às exigências dos organismos da INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions) levaram à criação do Manual de Procedimentos da Auditoria Financeira e do Manual de Procedimentos da Auditoria de Desempenho, aprovados pelo Plenário a 26 de Março de 2014, enquanto prosseguem os trabalhos técnicos, coordenados pelo Gabinete do Juiz Conselheiro Presidente para a feitura de mais manuais, como sejam o da

auditoria às tecnologias de informação, o da auditoria das obras públicas, o da auditoria ambiental e o da auditoria de regularidade.

Os referidos manuais, acolhendo as boas práticas em matérias de auditoria, são um instrumento de trabalho para os Auditores do Tribunal de Contas, cuja missão é a verificação das demonstrações financeiras dos organismos sujeitos à verificação externa de contas, com vista à emissão de uma opinião técnica sobre se as mesmas demonstrações estão, em todos os aspectos, livres de irregularidades materiais, devidas a erros ou fraudes e se foram observadas as regras da optimização dos recursos públicos.

Trata-se de instrumentos de ordem prática, que corporizam as normas de auditoria geralmente aceites, constantes quer das Normas Internacionais de Auditoria da INTOSAI e das directrizes da AFROSAI-E (The Organisation of English-speaking African Supreme Audit Institutions), quer das próprias Resoluções do Tribunal de Contas n.º 3/11, de 2 de Fevereiro e n.º 5/11, também do dia 2 de Fevereiro. Foram igualmente acolhidas as doutrinas que, em matérias contabilísticas e de auditoria, se pontificam pela profundidade dos pensamentos dos seus autores.

Nesta ordem de ideias, os manuais visam essencialmente os seguintes objectivos:

- Promover a prática das auditorias financeiras e de desempenho dentro das técnicas e procedimentos mais adequados;
- Estabelecer as bases para a planificação, execução, relato e acompanhamento das recomendações de auditoria;
- Traçar as bases para os trabalhos dos auditores na análise às demonstrações financeiras;
- Servir de base, com as necessárias adaptações aos processos de inquérito;
- Auxiliar na análise dos relatórios dos órgãos de controlo interno;

- Atender outros propósitos compatíveis com a natureza deste manual, como estudos e pesquisas, e garantir que as auditorias financeiras do Tribunal sejam realizadas dentro das boas práticas existentes.

3.4. O CÓDIGO DE ÉTICA DOS AUDITORES

As normas da INTOSAI obrigam que os auditores adoptem um grau elevado de competências técnicas e um nível de exigências éticas igualmente elevado. Os princípios éticos são os valores que devem guiar os trabalhos do auditor nas diversas fases da auditoria e têm um grande reflexo no trabalho do Tribunal, pois a conduta dos auditores deverá ser a mais apropriada em todos os momentos e circunstâncias.

A falta de observância dos requisitos éticos, por mais elementar que seja, pode comprometer o trabalho da equipa e a confiança dos organismos fiscalizados em relação ao órgão de controlo.

A adopção de um Código de Ética pelo Tribunal promove a confiança e segurança nos auditores e no seu trabalho.

De uma forma geral, o Código de Ética dos Auditores promove a adopção dos seguintes princípios, que os mesmos terão de assumir no exercício da sua actividade:

- Exercer a sua actividade com independência, competência, diligência, objectividade, imparcialidade, confidencialidade e responsabilidade;
- Empregar, no exercício da sua função, todos os seus conhecimentos técnicos e profissionais e exercê-los com zelo profissional;
- Proceder, em todas as relações com responsáveis e colaboradores das entidades auditadas, com urbanidade, correcção e cortesia e não comprometer a sua independência e isenção;
- Cumprir com rigor e oportunidades as orientações emanadas do Tribunal em matéria de auditoria.

A ISSAI 200 (The International Standards of Supreme Audit Institutions), estabelece que “o auditor deve cumprir com os requisitos éticos relevantes, incluindo os que dizem respeito à independência, na condução da auditoria financeira”.

No universo das normas de ética e de deontologia costumam destacar-se os princípios orientadores que são: independência, competência, diligência, imparcialidade, objectividade e sigilo profissional.

Independência: A independência do Auditor decorre da independência de que goza o TC enquanto órgão supremo da fiscalização da legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas. A independência do Auditor traduz-se no livre arbítrio, dentro dos limites da Lei, de formular uma opinião justa e desinteressada sobre as demonstrações financeiras auditadas. Traduz-se igualmente em estar livre de impedimentos pessoais externos e manter uma atitude de independência das matérias que se relacionam com a realização da auditoria.

Competência: A competência profissional dos Auditores auferem-se dos seguintes meios:

- Domínio das matérias relevantes ao exercício do controlo financeiro;
- Domínio dos métodos e técnicas de auditoria do TC;
- Conhecimento da legislação financeira aplicável aos serviços, programas, projectos e contractos abrangidos pelo âmbito dos poderes de jurisdição e controlo financeiro do TC;
- Conhecimento dos regulamentos, resoluções, despachos e instruções do Tribunal em matérias de fiscalização e controlo.

A constituição das equipas de auditoria tem de ter em consideração o domínio das valências acima referidas pelos Auditores, atendendo em cada circunstância à complexidade de cada auditoria a ser realizada. De outro modo, pode ser necessário uma prévia formação do pessoal de forma a habilitá-lo a realizar a auditoria pretendida pelo Tribunal.

Diligência: O Auditor deve ser criterioso na determinação do âmbito da auditoria e na selecção dos métodos e técnicas aplicáveis na sua execução. Este princípio impõe ao Auditor a responsabilidade de cumprir todas as normas aplicáveis à auditoria e de avaliar com objectividade e imparcialidade os resultados a que chegou.

Objectividade e Imparcialidade: O Auditor tem de ser objectivo e imparcial na realização do seu trabalho, especialmente no relato que deve ser credível e objectivo. Neste sentido, as conclusões terão de ser baseadas nas evidências obtidas e avaliadas dentro das normas de auditoria existentes para o efeito.

Integridade: É o valor fundamental do Código de Ética. Os Auditores têm o dever de adoptar um elevado padrão de isenção e honestidade durante o seu trabalho e na sua relação com os funcionários da entidade auditada. Para manter a confiança do público, a conduta dos Auditores terá de ser livre de qualquer suspeição.

A integridade pode ser medida em termo do que seja certo e justo. A integridade requer que os Auditores observem os princípios da independência e objectividade, mantenham um nível irrepreensível de conduta profissional, tomem decisões dentro do interesse público e observem uma absoluta honestidade na condução do seu trabalho e no uso dos recursos da entidade auditada.

Sigilo profissional: Os Auditores não devem revelar informações obtidas no processo de auditoria a terceiros se não por determinação legal.

Para corporizar estes e outros princípios, por iniciativa do Venerando Presidente do Tribunal de Contas, foi criada uma comissão técnica em 2013 para a criação de um Código de Ética para os Auditores do Tribunal de Contas, que foi aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas a 26 de Março de 2014.

4. O PLANO ESTRATÉGICO E OS MARCOS INSTITUCIONAIS

O plano estratégico não é um instrumento legal como a Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, acima referido. É um instrumento de gestão que consiste na formulação de objectivos para a selecção dos programas de acção, tendo em conta as condições internas e externas do Tribunal e o desenvolvimento esperado dentro do período. É, em suma, um plano indicativo do desenvolvimento do Tribunal, alicerçado na missão institucional da melhoria da gestão financeira pública.

Ora, partindo da consideração de certos pressupostos, como a necessidade da afirmação da instituição nascente, o estabelecimento de relações externas com instituições congéneres para uma cooperação sólida, a necessidade da formação do pessoal para a condução da mudança desejável e a urgência da formação dos destinatários da acção do Tribunal de Contas, criando-lhes a cultura de prestação de contas, em 2005 foi aprovado um plano estratégico cujos objectivos visam o fortalecimento institucional para a boa prestação do serviço público tendente à melhoria da gestão financeira e patrimonial pública.

Para este fim, foram identificados quatro pilares fundamentais: independência e quadro legal, recursos humanos, métodos de auditoria, tecnologias de informação e comunicação externa.

4.1. INDEPENDÊNCIA E QUADRO LEGAL

O artigo 3.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, consagra a independência do TC e define os termos em que o autogoverno é exercido. Neste sentido, estabelece o n.º 1 do mesmo artigo que “o Tribunal de Contas é independente e os juizes, no exercício das suas funções, gozam dos direitos e das garantias dos demais magistrados judiciais, previstos na Constituição e na Lei dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público.”

Em termos gerais, as normas que regulam a estrutura e o funcionamento do TC, incluindo a Constituição, avultam na quantidade e na qualidade. Há, em suma, uma clara consagração das competências do TC, do seu estatuto legal de órgão supremo de controlo da legalidade das finanças públicas com funções jurisdicionais e com o direito, senão tanto, o poder de obter cooperação em matérias do seu interesse, dos organismos públicos e privados.

No essencial, não se colocavam grandes problemas em termos do quadro legal, sobretudo no domínio da independência e autogoverno. Entretanto, os problemas colocavam-se, no começo do funcionamento do Tribunal, no âmbito da interdependência funcional com outros órgãos e entidades. Neste sentido, o Tribunal teve de conquistar o seu estatuto de facto, juridicamente consagrado, que a realidade concreta nem sempre respeitou por razões normalmente ligadas à ignorância ou ao desconhecimento da lei, facilmente desculpável tendo em conta que, até então, o TC não existia. Era frequente ver-se o Tribunal ser relegado a um tratamento semelhante ao devotado aos órgãos do Executivo, ora considerado como um órgão dependente do Ministério da Justiça ora adstrito ao Ministério das Finanças.

Como consequência desse errado entendimento, houve dificuldades de se ver aprovado o regime remuneratório dos funcionários, entre outros aspectos, pela sua submissão aos critérios dos regimes gerais da Função Pública, do qual não houve o necessário cuidado de serem subtraídos.

Assim, considerando os aspectos de ordem prática, da interdependência funcional, e os aspectos que, na Lei n.º 13/10, de 9 de Julho³, carecem de alguma melhoria, dentro do pilar que vimos analisando, foram traçados vários imperativos estratégicos, cujas acções visavam o seguinte:

- Compreensão da natureza e papel do TC;
- Criação de secções regionais e a tomada de providências para o seu efectivo funcionamento;
- Proposta de medidas legislativas.

³ Muitos dos aspectos, que na lei carecem de melhor regulamentação, remontam da já revogada Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, como o da execução das decisões do Tribunal.

Volvidos os anos, hoje não se colocam problemas de relacionamento institucional que ponham em causa a independência do Tribunal e a consagração constitucional do Tribunal veio reforçar o facto.

4.2. RECURSOS HUMANOS

Conforme temos vindo a afirmar, qualquer projecto de fortalecimento institucional tem de partir da consideração do factor humano, sob pena de ser votado a um nascimento póstumo. Pois, como sabemos, só com quadros altamente competentes em termos técnicos e enformados dos valores éticos, capazes de exercerem um julgamento ponderado nas situações profissionais que a missão do Tribunal lhes impõe, é possível criar reformas institucionais e melhorar o desempenho do órgão.

A avaliação feita a partir da base destacava que as universidades e as demais instituições de ensino de que os funcionários eram provindos não poderiam, fruto de razões óbvias, fornecer um conhecimento profissionalizante e mesmo teórico-dogmático em matérias conexas à actividade do TC. Em termos de auditoria e contabilidade, a perspectiva de ensino era voltada para as áreas empresariais ou corporativas, diferente da pública, requerida no Tribunal, em termos de direito, o ensino académico é predominado pela jurisdição comum. Estas limitações eram igualmente encontradas nas empresas de auditoria, das mais renomadas, que o Tribunal contratou para acções de formação do seu pessoal técnico. Tais empresas pouco ou nada dominavam sobre habilidade e auditoria pública.

Considerando estas limitações, resultantes da conjuntura interna e externa, era necessário tomar medidas tendentes à qualificação do pessoal, através de acções de formação, de modo a responder às ingentes exigências do serviço público de fiscalização e controlo da legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas.

Neste domínio, os imperativos estratégicos traçados visavam a implementação da cooperação externa com os organismos superiores de controlo

que, nas respectivas ordens jurídicas, desempenham as funções do controlo jurisdicional e de auditoria.

Dentro da cooperação externa, os técnicos do Tribunal beneficiaram de várias acções de formação em matérias de auditoria financeira, auditoria de regularidade, auditoria de desempenho e auditoria ambiental e nos domínios da fiscalização preventiva.

Com as experiências adquiridas, cedo os técnicos do Tribunal começaram a adaptar as normas e padrões internacionais de auditoria à realidade nacional, o que permitiu, desde logo, ao Tribunal começar a realizar as primeiras auditorias com alguma qualidade técnica aceitável, e termos alguns Auditores integrados em missões de auditoria em organismos de que Angola é membro – como é o caso da SADC (Southern Africa Development Community) e da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), com auditores de outros países membros.

Hoje, a profissionalização dos quadros tem sido a grande aposta do Titular do Tribunal de Contas, sobretudo considerando os novos desavisos resultantes quer da incorporação de novas técnicas nas acções de controlo e fiscalização máxima das tecnologias de informação e comunicação, quer pelo aumento do trabalho resultante da complexificação das matérias que o Tribunal deve fiscalizar.

Em suma, o Tribunal, no âmbito do pilar recursos humanos, teve de considerar a profissionalização dos seus quadros como um investimento de capital de prioridade primária.

4.3. METODOLOGIA DE AUDITORIA

No âmbito deste pilar, as acções traçadas eram tendentes à adopção dos padrões internacionais de auditoria, o que se reflectiu na criação dos manuais de procedimentos de auditoria financeira, auditoria de desempenho e do Código de ética dos Auditores do TC, aprovados pelo Plenário em Fevereiro de 2014.

Dentro da transversalidade de medidas, os objectivos deste pilar foram igualmente implementados com a formação do pessoal em matérias de auditoria e prestação de contas.

4.4. COMUNICAÇÃO EXTERNA

Pela sua natureza e missão, a actividade do TC é do interesse de todos os cidadãos, de modo geral e de modo específico, dos organismos que exercem o controlo da gestão financeira e patrimonial pública a todos os níveis, em que se enquadra a Assembleia nacional (controlo político), dos departamentos ministeriais (no âmbito dos poderes de Direcção, tutela e Superintendência), dos organismos do controlo interno (controlo técnico de mérito ou de legalidade), e dos cidadãos organizados (controlo social).

Neste âmbito, o domínio da nossa actuação foi criar mecanismos que permitissem levar as informações relevantes aos seus destinatários, quer como forma de promoção da cultura de prestação de contas e de transparência, quer como forma de auxílio na melhoria da gestão pública, ou no caso do público em geral, como cumprimento do dever geral de informar, promovendo a criação da consciência jurídica, necessária para o exercício do controlo social.

Das acções desenvolvidas neste âmbito, podem referir-se a criação do programa de transparência, um programa essencialmente televisivo, votado a transmitir os valores da boa gestão pública; a edição e publicação da Jurisprudência do Tribunal de Contas⁴.

Em termos gerais, estas são as estratégias traçadas rumo ao fortalecimento institucional, sempre com vista a prestar o melhor serviço público de controlo da legalidade das finanças públicas. Os resultados desta estratégia estão patentes na consciência cada vez maior da prestação de contas por parte daqueles que administram os bens públicos, que hoje, melhor do que nunca, fazem-no dentro das melhores práticas.

⁴ Até ao momento já foram publicados três volumes.

5. VALORES INSTITUCIONAIS

Com vista ao melhor desempenho das suas actividades, o Tribunal de Contas procurou cultivar no seio dos seus funcionários os valores indispensáveis para a sã convivência entre os mesmos e para a boa prestação do serviço público. Hoje, estes valores são princípios fundamentais e permanentes da instituição, que representam as crenças e as convicções dominantes entre todos os funcionários.

Naturalmente, estas convicções não demandam justificativas externas, têm valor e importância intrínsecos e são elementos motivadores que direccionam as acções das pessoas na instituição, contribuindo para a unidade e coerência do trabalho. Constituem, deste modo, o conjunto de padrões éticos que norteiam a vida quotidiana dos funcionários e da instituição no seu todo. Portanto, mais do que uma simples declaração de princípios, estes valores enformam os actos da instituição nas relações internas e externas.

Entre os valores assumidos, merecem destaque a independência, a competência, a humildade, o compromisso, a transparência, a dedicação, o profissionalismo, a excelência, a valorização das pessoas, a prestação de contas e a cooperação.

- A independência decorre da natureza do TC, enquanto órgão supremo de controlo e fiscalização das finanças públicas. Como valor, permite a isenção e o melhor exercício da sua actividade sobre os entes fiscalizados.
- A competência é conjunto de técnicas, habilidades e conhecimentos que permitem aos funcionários desempenharem as suas actividades. Sobre a matéria, a Declaração de Lima, de Outubro de 1977, impõe que os funcionários das instituições superiores de controlo das finanças públicas devem munir-se de pessoal com qualificações acima da média.
- A humildade: O serviço público, a todos os níveis, é um servilismo, em que o funcionário deve colocar-se ao serviço do interessado. Este conceito exige uma atitude de simplicidade e entrega.

- O compromisso é a dedicação dos funcionários com a prossecução dos objectivos do Tribunal e com a realização dos propósitos comuns resultantes da missão institucional de fiscalizar a gestão financeira pública.
- A transparência é realização dos trabalhos ou assunção da missão, permitindo o controlo hierárquico e dos interessados. Esta permite não apenas eliminar as barreiras da opacidade, mas, acima de tudo, deixar os traços ou pistas para o acompanhamento do trabalho pelos interessados.
- Dedicção: É o desempenho do trabalho com zelo, com o intuito de satisfazer as necessidades públicas.
- Profissionalismo: A Declaração de Lima impõe que, aquando do recrutamento do pessoal, é preciso procurar candidatos que tenham conhecimentos e capacidades acima da média e uma experiência profissional satisfatória.
- Prestação de Contas: Traduz a gestão realizada na perspectiva de que os responsáveis (gestores públicos) respondem pelos actos praticados. É portanto, um dever que decorre dos Estados Democráticos e de direito em que a titularidade dos recursos públicos pertence a colectividade, que delega a sua gestão as pessoas investidas em cargos administrativos, estabelecendo-se assim um vínculo obrigacional em que estes devem responder aos contribuintes.
- A excelência permite a produção de resultados com maior qualidade, traduzida na eficácia, eficiência na prestação do serviço de controlo e fiscalização.
- A valorização das pessoas é o reconhecimento do ser humano como uma grandeza absoluta e o reconhecimento de que o desempenho do Tribunal depende do desenvolvimento, do bem-estar e da realização profissional dos seus quadros.
- A cooperação traduz-se na valorização das interdependências funcionais entre os funcionários a nível interno e da interdependência com outros organismos do Estado, nomeadamente os do controlo interno, a nível externo.

6. O EDIFÍCIO SEDE DO TRIBUNAL DE CONTAS

A lei dispõe que o TC tem a sua sede em Luanda e secções regionais e provinciais, tendo em vista o melhor desempenho das suas atribuições e competências.

Com a tomada de posse do seu Juiz Conselheiro Presidente, o Tribunal foi instalado na Cidade Alta, defronte do Ministério da Justiça. Eram instalações bastante pequenas, dentro das possibilidades no momento. Entretanto, o Tribunal conseguiu, nestas condições, lançar os alicerces da tradição da fiscalização e controlo da gestão financeira pública em Angola.

O quadro orgânico previa entre juízes e pessoal dos serviços de apoio técnicos e administrativos, 173 funcionários, contudo, as instalações pouco chegavam para 40 funcionários. Portanto, cedo sentimos a necessidade de um espaço físico que pudesse acolher os funcionários em número suficiente para as ingentes tarefas que se impunham ao Tribunal nascente. Assim, desde 2005, fomos propondo aos organismos competentes, designadamente os Ministérios do Planeamento, Finanças e Urbanismo e Construção, de que fomos recebendo sucessivas garantias para a materialização do projecto. Entretanto, foram-se os anos sem que o edifício fosse construído.

Em 2010, no âmbito da proactividade, identificámos um espaço condigno no Talatona e, dentro dos trâmites administrativos, requeremos ao provincial de Luanda a concessão do referido espaço e a licença de construção do edifício sede e de um instituto de formação. Identificámos igualmente uma linha de financiamento e o projecto foi inscrito no Programa de Investimentos Públicos – PIP. Do projecto constava igualmente a construção de seis Secções Regionais e algumas residências de serviço.

Em 2007, a demanda do Trabalho impunha a admissão de pessoal e, consequentemente, de maior espaço físico. Como solução provisória para o problema, foi adquirida uma residência na Vila Alice, que foi adaptada para escritório. Assim, houve a necessidade de repartir o pessoal, ficando a funcionar uma parte na Cidade Alta e a outra na Vila Alice.

Para o edifício das Cidade Alta continuaram a funcionar o Gabinete do Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal, os Gabinetes dos Juizes Conselheiros, o Gabinete do Digno Representante do Ministério Público, o Gabinete do Director dos Serviços Administrativos, a 1.^a e 2.^a Divisões dos Serviços Técnicos, a Secção da Preventiva da Contadoria Geral, a Divisões de Relações Públicas, a Divisão de Administração e Finanças, a Divisão de Recursos Humanos e a Biblioteca.

Para a Vila Alice passaram a funcionar o Gabinete do Director Técnico, algumas Secções da Contadoria Geral, a 3.^a, 4.^a e 5.^a Divisões da Direcção dos Serviços Técnicos e parte do pessoal informático.

Não sendo a ideal, a separação do pessoal em dois edifícios foi a solução que, no momento, foi encontrada para mitigar a necessidade do espaço e a admissão de mais quadros para as tarefas que iam aumentando ao ritmo do crescimento e desenvolvimento do País e, sobretudo, do aumento da consciência de prestação de contas entre aqueles que tinham como missão a administração do erário público. Naturalmente, sendo provisória, o Tribunal continuou os esforços da busca pela melhor solução.

Em 2012, dentro dos esforços do Chefe de Estado, para a dignificação dos Tribunais Superiores, na criação de melhores condições de Trabalho, foi inaugurado o Palácio da Justiça, tendo sido o Tribunal de Contas contemplado com três andares, onde ainda funciona presentemente.

O Palácio da Justiça é, de facto, uma estrutura moderna e condigna, com as condições necessárias para o funcionamento de todos os seus quadros. Com o funcionamento nestas instalações foi possível realocar todas as unidades orgânicas no mesmo espaço. De qualquer modo, as necessidade de futuro crescimento, justificam ainda a construção do edifício próprio, pelo que se aguarda até ao momento.

7. AS RELAÇÕES COM OS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO E EXTERNO

Como organismos do Estado, o TC coexiste com os outros organismos, como a Assembleia Nacional, a Inspeção-Geral da Administração do Estado (IGAE), a Inspeção-Geral de Finanças, os Conselhos Fiscais, que exercem o controlo financeiro público.

Materialmente, tais organismos actuam quase sobre o mesmo objecto, 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 TC, que lhe distingue dos demais órgãos.

No âmbito da independência orgânica, têm-se distinguido os organismos de controlo em internos e externos. 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”. Distinto 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 actividades de auditoria e controlo, e são órgãos do controlo externo a Assembleia Nacional e o TC.

Sobre as relações institucionais, a lei define os mecanismos de cooperação entre o Tribunal e os organismos de controlo. Desde logo, a Constituição consagra 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 actos que lhes forem solicitados pelos Tribunais”.

No mesmo sentido, sendo específico, o n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, consagra que “no exercício das suas funções, o Tribunal de Contas tem direito à cooperação de todas as entidades públicas e privadas”. Ainda neste artigo, o n.º 3 consagra a obrigatoriedade de os relatórios dos diversos serviços de inspecção serem remetidos ao Tribunal quando contenham matérias de interesse para a sua acção.

Entre várias disposições legais que poderemos mencionar sobre a relação do tribunal com os demais organismos do controlo, merece destaque o n.º 1 do artigo 63.º nos termos do qual “A fiscalização orçamental, financeira e operacional da administração do Estado e dos órgãos que dele dependem é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, 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 TC exerçam o controlo externo, a sua actividade é assaz diferente. A Assembleia Nacional exerce o controlo político e o TC o controlo técnico jurisdicional.

De forma geral, as competências de controlo e fiscalização financeira, patrimonial e operacional da Assembleia Nacional constam do artigo 162.º da Constituição. Entre as várias matérias ali previstas consta na alínea b) a de “receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do relatório e parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se repute necessários à sua análise, nos termos da lei”.

No exercício das suas competências de controlo financeiro, a Assembleia dispõe do auxílio técnico do TC. Não nos parecendo limitativa, no conjunto do quadro legal estão previstas duas situações em que a Assembleia Nacional pode socorrer-se da actividade do Tribunal, que são a solicitação de realização de auditorias ao Tribunal a um determinado organismo objecto de fiscalização e controlo político e pedido da emissão do parecer sobre a CGE.

7.1. AUDITORIAS A PEDIDO DA ASSEMBLEIA NACIONAL

O TC realiza as auditorias como forma de efectivação da fiscalização sucessiva com vista à análise da legalidade e da regularidade da arrecadação das receitas e da realização de despesas e, tratando-se de contratos, é necessário ver se as condições existentes no momento da sua celebração foram as mais vantajosas para o Estado ou para a entidade pública.

Os constatações de auditoria obtidas nestas acções visam primariamente servir de matéria de facto para o próprio tribunal em acções de efectivação de responsabilidades financeiras em processos jurisdicionais específicos. Fora deste objectivo e da iniciativa própria, no âmbito da alínea d) do artigo 6.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, o Tribunal pode realizar auditorias por iniciativa da Assembleia Nacional, que servirá de base para a fiscalização política a cargo deste órgão.

7.2. CONTA GERAL DO ESTADO

A aprovação da CGE, um acto em que a Assembleia Nacional exerce o controlo político sobre o Executivo, pode socorrer-se do auxílio do TC, para que este órgão, que dispõe de capacidades técnicas e de valiosas informações, resultantes das acções de acompanhamento da execução do respectivo orçamento, das conotações das auditorias internas e externas, dos achados dos inquéritos e averiguações e das considerações constantes em processos de visto, analise a Conta e emita o parecer competente. Trata-se de um auxílio técnico em que o Tribunal presta à Assembleia Nacional no exercício da fiscalização política.

Com esta abordagem, julgamos ter traçado o quadro legal em que se fundam as relações de interdependência e cooperação com os organismos de controlo interno e externo. Sendo o quadro formal tarefa do legislador, o estabelecimento de relações concretas na facticidade quotidiana requereu acções estratégicas para a criação de mecanismos que tornassem possível a

materialização da lei, o que tornou possível uma base de cooperação que tem facilitado o trabalho do Tribunal, melhorando o seu desempenho.

7.3. ORGANISMOS DO CONTROLO INTERNO

Neste sentido, criamos uma base de sólida cooperação com a IGAE e com a Inspeção-Geral de Finanças. Para efectivação desta cooperação, foram realizadas, a nível dos técnicos, reuniões metodológicas em que ficou definido, entre outras matérias, a submissão dos programas anuais de trabalho destes organismos de forma, primeiro, a evitar-se que a mesma entidade fosse objecto simultâneo de uma acção de inspecção dos órgãos de controlo interno e de uma auditoria ou inquérito do TC, e, segundo, poder o Tribunal solicitar os relatórios do controlo interno e acções de auditoria que venham a analisar num momento posterior relativamente ao período económico.

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

- Acórdão n.º 003/2.ª CTC/2004, Processos n.º 006 e n.º 034703 – Relatório de Inquérito das Finanças.
- Acórdão n.º 005/2.ª CTC/2004, Processo n.º 0045/FS/03 – Relatório do IGAE.
- Acórdão n.º 001/2.ª CTC 2008, Processo n.º 013/FP/FS/04 – Inspeção Nacional de Finanças.
- Acórdão n.º 002/2.ª CTC/2009, Processo n.º 032/FS/04 – Inspeção Nacional de Finanças.

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

7.4. ASSEMBLEIA NACIONAL

No que concerne à Assembleia Nacional, a nossa preocupação para tornar efectiva a cooperação e a interdependência orgânica foi essencialmente acerca da emissão do relatório e parecer da CGE.

Como sabemos, por razões óbvias, até 2011 não era apresentada a CGE. O esforço do Tribunal e a estratégia criada era promover acções no sentido de consciencializar os organismos envolvidos na importância e na urgência da elaboração da CGE como instrumento de suma importância para apresentação de contas e como instrumento de medida do desempenho do próprio Executivo.

Para o efeito, o Tribunal, mesmo antes da elaboração da primeira CGE, criou condições para que a qualquer altura pudesse receber a conta e emitir o respectivo parecer. Esta preparação incluiu a formação do pessoal interno e a criação de uma plataforma informática que permitisse o acompanhamento da execução do OGE.

Criadas as condições técnicas e humanas, o Tribunal realizou várias conferências com o intuito de promover a importância da elaboração da CGE, ao mesmo tempo que transmitiu a ideia de que internamente o Tribunal estava em condições de emitir o parecer sobre a CGE.

Com a aprovação da Constituição da República em 2010, a competência do TC na emissão do respectivo parecer sobre a CGE sofreu alguns limites.

Uma vez remetida à Assembleia Nacional a CGE, dependerá deste órgão solicitar o parecer do Tribunal. Ou seja, deixou de haver a obrigatoriedade de

a conta ser aprovada precedida do parecer do TC. Entretanto, as boas relações de cooperação existentes e a consideração das valências técnicas permitiram que, em 2013, a Assembleia Nacional solicitasse o parecer do TC sobre a CGE de 2011.

Naquele ano o Tribunal emitiu o primeiro parecer sobre a primeira CGE, assinalando-se um marco importante no caminho da transparência e da prestação de contas da gestão financeira e patrimonial pública.

De lá para cá, mantém-se a nobre iniciativa da Assembleia Nacional que tem vindo a aprovar as Contas Gerais do Estado subsequentes, precedidas do relatório e parecer técnico jurisdicional do TC.

8. A INSERÇÃO DO TRIBUNAL NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE CONTROLO

Desde o ano do seu efectivo funcionamento, o Tribunal desenvolveu relações com instituições supremas de controlo de outros países, especialmente com os Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil.

Em de 2002, o Tribunal foi admitido como membro de pleno direito na organização internacional das instituições supremas de controlo, tendo sido valioso o auxílio prestado pelo TC de Portugal neste passo.

8.1. A ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO – INTOSAI

A INTOSAI foi criada em 1953 por iniciativa de Emílio Fernandes Camus, então Presidente da SAI de Cuba. Hoje, decorridos mais de 50 anos, a organização integra 192 membros titulares e 5 observadores⁵ e visa, no essencial, a promoção da troca de conhecimentos e experiências entre os membros e a promoção da adopção dos bons métodos na auditoria ao sector público.

A carta magna da INTOSAI é a Declaração de Lima (Peru), de Outubro de 1977, cujo objectivo é o apelo à independência do controlo das finanças públicas, e traçar as linhas mestras do mesmo exercício da actividade de controlo para a melhoria da gestão pública.

Uma vez criado e em efectivo funcionamento, o TC não poderia estar fora das vantagens de que gozam os membros da INTOSAI, visíveis na produção de instrumentos e padrões de auditoria e no apoio institucional através de acções de formação do pessoal em matéria de auditoria, tão necessários para a padronização de métodos, sobretudo em acções conjuntas entre técnicos do TC e de instituições supremas de controlo de outro País.

⁵ Os números são de 2014, *vide* https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Internacional_de_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores.

Hoje, os resultados desta visão estratégica são visíveis pelo grau dos procedimentos de controlo e fiscalização e pela implementação de novas auditorias – o caso da auditoria de desempenho. Importa referir que, além de ser uma necessidade própria e resultar da Lei n.º 13/10, foi igualmente o cumprimento de imperativos constantes nas directrizes da INTOSAI que levaram à criação dos manuais de procedimentos de auditoria financeira e de desempenho, assim como do código de ética para os auditores do TC.

Para atingir o público-alvo tão diversificado, a INTOSAI possui cinco línguas oficiais: alemão, árabe, espanhol, francês e inglês.

A INTOSAI cumpre com as suas atribuições e objectivos por meio de diversos órgãos, programas e actividades. A sua estrutura é composta pelo Congresso Internacional, Conselho Directivo, Secretária-Geral, Grupos de Trabalho Regionais e Comissões e Grupos de Trabalho sobre temas específicos.

A área de formação engloba a promoção de seminários internacionais e cursos regionais voltados para a formação de instrutores sob a coordenação da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI-IDI⁶.

Para subsidiar as actividades de controlo externo desenvolvidas pelos seus membros, são publicados: a Revista Internacional de Auditoria Governamental e os trabalhos dos diversos Grupos de Trabalho e Comissões da Organização, que englobam directrizes, guias metodológicos e pesquisas.

8.2. A ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO DOS PAÍSES AFRICANOS – AFROSAI

No âmbito das organizações de controlo financeiro, o Tribunal de Contas é igualmente membro da AFROSAI, da AFROSAI-E, da OISC/CPLP e mantém relações bilaterais com várias SAIS com que assinou acordos de cooperação técnica.

A AFROSAI é a organização das instituições supremas de controlo de África. Na prática, a AFROSAI é um dos subgrupos regionais reconhecidos pela INTOSAI, designadamente: OLACEFS (La Organización Latinoameri-

⁶ Do Inglês, *ITOSAI Development Initiative*.

cana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores); AFROSAI; ARABOSAI, dos países árabes; ASOSAI, dos países asiáticos; CAROSAI, dos países das Caraíbas; a EUROSAI, dos países europeus⁷.

A AFROSAI, por sua vez, visa a troca de ideias e experiências entre os países africanos no domínio do controlo e fiscalização das finanças públicas, através da implementação de estudos sistemáticos sobre a auditoria ao sector público, organização de formação para as pessoas das áreas de auditoria e através da colaboração com a INTOSAI e com os seus grupos de trabalho.

8.3. A ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO DOS PAÍSES AFRICANOS DE EXPRESSÃO INGLESA — AFROSAI-E

Além dos grupos de trabalho, a AFROSAI está estruturada em organismos sub-regionais e linguísticos como a AFROSAI-E (Organização das Instituições Supremas dos Países Africanos de Expressão Inglesa) a AFROSAI-A (Organização das Instituições Supremas dos países africanos de expressão Árabe) e a AFROSAI-F (Organização das Instituições Supremas dos Países Africanos de Expressão Francesa).

Nesta distribuição, Angola é membro da AFROSAI-E, que é a herdeira da SADCOSAI - Organização das Instituições Supremas de Controlo dos Países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral - que deu origem a AFROSAI-E, abrangendo todos os países de expressão inglesa, de que Angola e Moçambique fazem parte por serem membros da SADC e igualmente por não haver ainda uma organização específica para os Tribunais dos países de expressão portuguesa.⁸

⁷ ARABOSAI – The Arab Organization of Supreme Audit Institutions; ASOSAI – Asian Organization of Supreme Audit Institutions; CAROSAI – The Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions; EUROSAI – European Organisation of Supreme Audit Institutions.

⁸ Existe uma iniciativa que anualmente congrega os Tribunais de Contas dos PALOP, que pensamos poder futuramente evoluir para um grupo linguístico da AFROSAI. Até que tal não aconteça, o TC de Angola e Tribunal Administrativo de Moçambique continuarão a fazer parte da AFROSAI-E, enquanto os Tribunais de Contas de Cabo-Verde, da Guiné Bissau e de São Tomé e Príncipe, continuarão na AFROSAI -F.

A AFROSAI-E, como organização, desempenha um papel importante no fortalecimento dos membros SAI, sendo um dos subgrupos mais actantes no âmbito da INTOSAI. A organização presta valioso contributo na melhoria do desempenho dos seus membros através de acções de formação técnica e na criação de directrizes gerais sobre as diversas auditorias realizadas pelos seus membros ou que estas pudessem realizar.

Além disso, coordena os esforços no sentido da realização da medição do desempenho das Instituições Superiores de Controlo – ISC quer através de uma auto-avaliação, processo realizado com métodos definidos pelas próprias ISC, quer através de uma avaliação de pares, quer ainda através de uma equipa multilateral. Sobre a matéria, o TC foi alvo de uma avaliação em 2013, tendo sido o seu desempenho considerado satisfatório, naturalmente com algumas recomendações em aspectos carecidos de melhoria.

Ainda no âmbito da medição do desempenho, importa realçar que, no congresso da INTOSAI, realizado em 2013 na África do Sul, foi criada uma ferramenta de medição do desempenho: SAI-PMF (*supreme audit institutions performance measurement framework*).

Para a aplicação desta ferramenta, a AFROSAI-E está a realizar acções de capacitação das SAI. Paralelamente a isto, alguns técnicos do Tribunal de Contas, dentro da Iniciativa das OICS - PALOPS + Timor-Leste, participaram em Maputo, de 8 a 12 de Junho de 2015, numa acção de formação de formadores da INTOSAI sobre a SAI-PMF. A formação dirigida aos quadros dos TC dos PALOP e Timor-Leste contou com o apoio do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD.

De forma geral, tem sido valiosa a inserção do TC na AFROSAI-E, que, como dissemos, é dos organismos ou subgrupos da INTOSAI mais actantes, com maior desempenho dos seus membros.

Os resultados do TC de Angola são semelhantes a outros ISC que sentem os mesmos resultados. Aliás, esta foi a conclusão a que se chegou no 12.º Conselho Directivo da AFROSAI-E, realizado na Cidade do Cabo de 4 a 8 de Maio de 2005. Pois, segundo se concluiu, todas as SAI, com ressalva de

ligeiras diferenças, com a inserção na AFROSAI-E, assinalaram conquistas significativas no domínio da independência e quadro legal (clara definição constitucional da SAI, em alguns casos, e o seu alargamento, para a maioria das SAI, conferindo-lhes maior independência e poderes para realizarem auditorias de desempenho, auditoria ambiental e das tecnologias de informação, entre outras), modernização dos métodos de auditoria, melhoria nas relações com as comissões parlamentares de economia e finanças, melhoria na comunicação com o público, aumento da capacidade institucional, reflectindo-se no aumento do número de pessoal e nas políticas de retenção do mesmo, na capacitação técnica dos mesmos recursos e na implementação das auditorias de desempenho, ambiental e das tecnologias de informação.

Como nossa conquista assinalável, temos de sublinhar o reconhecimento da língua portuguesa como língua de trabalho nos Conselhos Directivos da organização e nas reuniões dos grupos de trabalho.

É de realçar que Angola, contra a expectativa de muitos membros SAI, numa altura em que a maioria dos encontros anuais do Conselho Directivo se realiza na África do Sul, acolheu a reunião anual de 2009, onde foram tomadas importantes deliberações sobre a organização.

8.4. A ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPREMAS DE CONTROLO DA COMUNIDADE DÓS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA – OISC/CPLP

A OISC/CPLP é uma associação autónoma e independente, criada para fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas instituições membros, mediante a promoção de acções de cooperação técnica, científica e cultural no campo do controlo e da fiscalização do uso dos dinheiros públicos. A OISC/CPLP foi criada em 1995 e é membro associado da INTOSAI desde 2010.

O TC de Angola foi admitido como membro de pleno direito em 2001, no terceiro mês do início do seu efectivo funcionamento.

Em 2002, o TC teve a honra de acolher a II Assembleia Geral da Organização e neste acto assumiu a presidência da organização nos termos dos mandatos rotativos.

No encontro de Luanda, além das quotas organizacionais e de funcionamento, foram discutidas as questões à volta da problemática que se impunha no momento, sobre a influência dos TC nas reformas administrativas. De entre as conclusões retiradas do encontro e que serviram de linhas mestras na nossa actuação, importa referir:

- Que devia existir melhor articulação entre o governo, como órgão superior da Administração Pública, e o TC, conservando-se a necessária independência;
- Que se implementassem os meios de intercâmbio de experiências e conhecimentos sobre as reformas administrativas entre os vários Tribunais;
- Que os Tribunais de Contas aumentassem a sua capacidade técnica para o melhor desempenho das suas funções;
- Que fosse assegurado o carácter didáctico da acção fiscalizadora, como forma de maximizar os benefícios da acção governativa;
- Que se divulgassem os resultados das acções de controlo social;
- Que se implementasse a cultura de parecer e estreita interacção com o poder legislativo;
- Que se ampliasse a divulgação, perante a sociedade da relevância do papel das ISC para a garantia da regular gestão dos recursos públicos e boa governação;
- Que fossem valorizados os recursos humanos, promovendo o seu desenvolvimento, através da definição de padrões claros de responsabilidade, transparência e governação participativa;
- Que fossem adoptadas medidas efectivas para combater a corrupção e a apropriação indevida dos bens públicos;
- Que as ISC devessem ser participantes activos de todos os processos conducentes à reforma fundamental do sector público e da boa governação.

8.5. RELAÇÕES BILATERAIS

Fora do quadro das organizações, o TC mantém relações com várias instituições supremas de controlo externo de outros países, em que se pontificam os Tribunais de Contas dos países da CPLP que, por razões linguísticas e históricas, apresentam afinidades com o TC de Angola.

Neste sentido, do TC de Portugal obtivemos o valioso auxílio para a inserção do Tribunal na INTOSAI e fomos agraciados com várias visitas de trabalho dos nossos Juízes Conselheiros e dos funcionários dos Serviços de Apoio Técnico e Administrativo.

A mesma abertura existente nos primeiros anos continua a verificar-se até ao presente. A mais recente visita de trabalho a Portugal foi realizada pelos nossos Juízes Conselheiros (Doutor Aniceto Aragão, Doutor Gilberto de Faria Magalhães, Doutora Eva de Almeida) e os representantes do Ministério Público.

Além da formação, as relações com o TC de Portugal abrangem o domínio de facilitação de trabalhos mútuos nos domínios da fiscalização e controlo e efectivação de responsabilidades financeiras.

Neste âmbito, em Maio de 2015, foi remetida ao TC de Portugal uma Carta Rogatória em que se solicitam providências para a obtenção de provas de testemunhas arroladas pelo demandado num Processo que corre seus trâmites na 2.ª Câmara deste Tribunal.

O TC de Angola tem oferecido a mesma abertura ao TC de Portugal, pre-dispondo-se a cooperar, no que seja necessário, em missões de fiscalização e controlo em Angola.

Sem sermos reducionistas, um dos momentos mais relevantes que registamos no âmbito desta cooperação bilateral foi a visita de trabalho que, a nosso convite, o Venerando Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Doutor Guilherme D'Oliveira Martins, acompanhado do Director-Geral do Tribunal de Contas, Doutor José Tavares, efectuou a Angola, de 16 a 18 de Julho de 2012.

Ainda no âmbito bilateral, o TC mantém relações excelentes com o Tribunal de Contas da União (Brasil) e com vários Tribunais Estaduais. Em termos gerais,

o Brasil tem registado grandes avanços em matéria de auditoria, pelo que o TC de Angola, na sua génese, obteve muita abertura para a formação dos funcionários em matérias de auditoria financeira, ambiental e auditoria de desempenho.

No âmbito destas relações foram assinados vários protocolos de cooperação, dos quais realçamos:

- O memorando de cooperação com o TC da Bahia em 2006;
- O memorando de Cooperação com o TC do Mato Grosso, em 31 de Outubro de 2011, que visava a capacitação técnica no domínio da fiscalização das obras públicas.

O TC mantém igualmente relações privilegiadas com o TC de São Tomé e Príncipe, de Cabo-Verde e com o Tribunal Administrativo de Moçambique.

Razões históricas, que dispensam qualquer comentário, estão na base desta cooperação. Neste sentido, além do auxílio que o TC recebe destas instituições, por sua vez, no âmbito das acções de formação do pessoal, o Tribunal tem convidado os técnicos destes Tribunais a participarem destes encontros, como forma de auxílio no fortalecimento institucional que se pretende para todos os Tribunais dos PALOP.

Além da cooperação bilateral, conforme já referimos, existe uma iniciativa dentro da AFROSAI-E que visa a capacitação das instituições superiores de controlo dos PALOP, que, a médio prazo, julgamos poder evoluir para um subgrupo linguístico da AFROSAI, à semelhança do que existe para os países de expressão francesa (AFROSAI-F), inglesa (AFROSAI-E – organismo a que pertencemos por razões estratégicas e, sobretudo, históricas, por ser este o herdeiro da SADCOSAI) e árabe (AFROSAI-A).

Até que isto não aconteça, persistem as reuniões anuais no âmbito da iniciativa, as relações bilaterais, que muito privilegiamos, e as relações valiosas que nos co-envolvem dentro da OISC/CPLP.

Sem sermos exaustivos, o TC mantém excelentes relações bilaterais com muitas instituições supremas de controlo. Para referir mais alguns exemplos, os anais do Tribunal registaram os seguintes:

- Em 2007, a convite da Auditora da Zâmbia, o Presidente do TC de Angola visitou a República da Zâmbia. A visita serviu para lançar uma base sólida de cooperação entre as duas instituições.
- O Presidente do Tribunal de Contas da Federação Russa, Doutor Serguei Stepachin, visitou o TC de Angola em 2004. A visita serviu para a assinatura de um memorando que visava a cooperação mútua no domínio do reforço da capacidade institucional.
- A 12 de Junho de 2012, o Presidente do Tribunal de Contas efectuou uma visita à República Popular da China, a convite do seu homólogo, o Auditor Geral da China Lin Jiayi.

São igualmente boas as relações bilaterais com OISC da África do Sul, que acolhe a Sede do Secretariado da AFROSAI-E, com a SAI da Namíbia, com a SAI do Zimbabwe e do Botswana.

É de referir que, no triénio 2007 a 2009, o Presidente do TC de Angola, a Controladora e Auditora Geral do Zimbabwe e o Auditor Geral do Botswana, por deliberação do Conselho de Ministros da SADC, integraram a Comissão de Auditores externos que auditam as Contas do Secretariado e de outros organismos regionais: Centro Fitogenético da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SPGRC), o Tribunal da SADC, Projecto Ashimbita e alguns programas no referido período.

9. AUDITORIA À SADC

O Conselho de Ministro da SADC, no seu encontro realizado de 31 de Janeiro a 1 de Fevereiro de 1996 em Lilongwe, Capital do Malawi, decidiu que as auditorias às instituições da SADC passariam a ser realizadas pelas Instituições Supremas de Auditoria dos Estados-membros (ISC)⁹. A Comissão de Auditores, integrada por membros de três estados, é eleita para um mandato de três anos. Na prática, todas as Instituições Supremas de Controlo, em bases rotativas, integram a Comissão de Auditores da SADC

Nesta conformidade, o Presidente do TC, integrou a Comissão de Auditores externos da SADC, nomeada pelo Conselho de Ministros da SADC para realizarem os trabalhos de auditoria nos períodos financeiros 2006/2007, 2007/2008 e 2008/2009¹⁰. Além do Presidente do Tribunal de Contas, a Comissão era composta pelo Comptrolador^{11,12} e Auditora Geral do Zimbabwe e pelo Auditor Geral do Botswana. Para os trabalhos de campo, os Auditores são representados por funcionários seus que integram a equipa de auditores.

Para estes trabalhos foram designados os seguintes funcionários técnicos: Cristo António, do TC de Angola; Clive Mandjengua, do Escritório da Con-

9 As instituições supremas de controlo ou de auditoria são as instituições ou órgãos que, em cada estado ou país, exercem as funções da fiscalização da gestão financeira pública no plano externo. A natureza de cada instituição suprema de controlo pode variar de país para país, podendo ser um Tribunal ou um Auditor Geral, podendo ainda este acumular as funções de controlador, uma comissão de auditor, entre outras formas. De qualquer modo, o que conservam em comum é o facto de, no plano interno de cada Estado, serem as instâncias máximas de controlo externo da gestão financeira. São consideradas instituições de controlo externo pelo facto de, como regra, não estarem vinculados ao executivo, cuja actividade fiscalizam. Dali que são normalmente Tribunais, cuja natureza jurisdicional os coloca no poder judicial e não executivo; ou auditores gerais, entidades singulares vinculadas à Assembleia, que são os representantes do povo; ou ainda um comité de auditoria, que é igualmente distante do executivo em termos de dependência metodológica e hierárquica.

10 O ano financeiro da SADC não corresponde ao ano civil, como acontece em Angola. Este tem início a 1 de Abril e termina a 31 de Março.

11 Além da função de Auditor Geral, muitos países têm a função de comptrolador, funções que, embora distintas, são exercidas pela mesma pessoa. A função de auditor consiste, normalmente numa verificação ou controlo posterior, ao passo que o comptrolador, faz um controlo prévio que consiste na autorização dada, de forma genérica, ao Ministro das finanças, para a afetação dos recursos do Tesouro. Não tem a mesma amplitude que o visto prévio dos TC, que é uma autorização, digamos tecnicamente, uma condição de eficácia para que um acto ou um contrato específico, produza os seus efeitos.

12 A preferimos escrever a palavra "comptrolador" e não "controlador", tencionamos ser fiéis à origem do termo e à realidade por si expressa. A figura e a função de controlador são de origem inglesa. No Reino Unido, além da palavra "controller", que correspondente ao nosso "controlador", para se referir ao Auditor geral, o *Oxford Dictionary* aconselha a expressão, "comptroller".

troladora e Auditora Geral do Zimbabwe; Mabompiwa, do Escritório do Auditor Geral do Botswana; Faith Maniangazé, do Escritório da Controladora e Auditora Geral do Zimbabwe.

A responsabilidade da Comissão de Auditores, conforme definido nas normas internacionais de auditoria, é exprimir uma opinião sobre o Relatório Financeiro baseado nossa auditoria.

As normas internacionais de auditoria estabelecem que a auditoria seja conduzida em conformidade com as exigências éticas, planificando e desenvolvendo a auditoria de modo a obter uma certeza razoável sobre o Relatório Financeiro, se está livre de vícios substanciais.

Neste sentido, a Comissão de Auditores da SADC é responsável perante o Conselho de Ministros da SADC de auditar o Relatório Financeiro do Secretariado da SADC, o qual é preparado em conformidade com as normas internacionais sobre a matéria, e de exprimir uma opinião sobre o relatório.

9.1. OBJECTIVOS DA AUDITORIA À SADC

9.1.1. OBJECTIVOS PRIMÁRIOS DA AUDITORIA

Os objectivos primários da auditoria consistem em: permitir aos Auditores exprimir uma opinião sobre o Relatório Financeiro, certificando-se de que o referido relatório está preparado em todos os seus aspectos, de acordo com as normas financeiras aplicáveis sobre a matéria, nomeadamente normas internacionais sobre auditoria e as regras e procedimentos existentes no Secretariado sobre a matéria.

Não obstante o tipo de entidade, seja público ou privado, de fins lucrativos ou não, todas as elas empregam recursos financeiros para prosseguirem os seus objectivos. O objectivo da uma auditoria aos relatórios financeiros da SADC é ainda o aumento da credibilidade relativa aos órgãos de gestão. Como sabemos, o acesso ao mercado de capitais e aos investimentos de uma entidade não depende somente das informações que a gerência fornece no

Relatório Financeiro, mas também da sua certificação, ou seja da declaração de que ele está livre de vícios materiais devidos a erros ou a fraude.

O Auditor exprime uma opinião sobre a apresentação global das demonstrações financeiras, baseada nas evidências de auditoria, obtidas através da análise das amostras colhidas, o que reforça o grau de confiança de terceiros em relação à parte responsável pelo resultado da avaliação. Embora a auditoria não garanta uma exactidão, proporciona aos usuários uma razoável certeza de que o relatório financeiro da entidade auditada, estamos a falar da SADC ou de uma instituição sua em particular, representa o verdadeiro estado financeiro da entidade em conformidade com as regras contabilística

9.1.2. OBJECTIVOS FINAIS DA AUDITORIA

Em específico, as auditorias visam a obtenção de evidências de auditoria que permitam emitir uma opinião profissional sobre o Relatório Financeiro, tendo, entre outros, os seguintes objectivos:

- Acompanhar a implementação das recomendações das auditorias anteriores;
- Determinar se as transacções foram executadas de acordo com a autorização da gestão e os registos foram devidamente efectuados nos livros contabilísticos, de modo a permitir a preparação do Relatório Financeiro segundo as normas internacionais sobre o relatório e as exigências da SADC;
- Assegurar que os respectivos documentos de suporte e registos de todas as actividades foram devidamente mantidos;
- Verificar se os bens e serviços foram adquiridos através dos procedimentos legais da SADC;
- Avaliar se os procedimentos do controlo interno foram efectivos para fornecer uma informação fiel à gestão;
- Verificar se os fundos estimados são empregues para os fins a que foram aprovados.

9.2. ÂMBITO DA AUDITORIA

No âmbito do n.º 1 do artigo 61.º do Manual de Regulamentos e Procedimentos Financeiros da SADC, a auditoria às instituições da SADC devem ser conduzidas em conformidade as normas internacionais de auditoria.¹³

Para o efeito, o n.º 2 do mesmo artigo refere que a comissão de auditores tem de levar a cabo a auditoria à contabilidade da comunidade, incluindo os fundos especiais, de acordo com a profundidade necessária, julgada conveniente pelos auditores, assegurando-se nomeadamente:

- Que os relatórios financeiros estão em conformidade com os livros e registos do Secretariado;
- Que as transacções financeiras reflectidas no relatório estão em conformidade com as normas aprovadas e as demais directivas aplicáveis;
- Que o sistema de controlo interno é adequado à luz do grau de confiança que nele se deposita;
- Que foram efectuados os devidos procedimentos para o registo de todos os bens.

É responsabilidade dos auditores verificar que qualquer contribuição recebida ou qualquer receita colectada pelo Secretariado tenha sido empregue e distribuída de acordo com os requisitos das normas e que aquela certificação está registada no relatório.

A comissão de Auditores poderá igualmente fazer observações em relação à eficiência da gestão administrativa e financeira do Secretariado¹⁴.

O conselho de Ministro da SADC pode solicitar aos Auditores a realização de uma investigação específica e submeter-lhes o Relatório acerca dos resultados.

¹³ As normas internacionais de auditoria, do inglês, *International Standards on Auditing (ISA)* são as linhas mestras na realização de uma auditoria financeira e são emitidos pela Federação Internacional dos Contabilistas (IFAC, International Federation of Accountants).

¹⁴ Importa referir que, sem perder-se de vista a tradicional e clássica maneira de fazer auditoria que se fundava na análise das demonstrações financeiras (auditoria financeira) e a verificação do cumprimento das normas e regulamentos (auditoria de regularidade), estão hoje em voga novos conceitos no universo do controlo financeiro: fala-se da auditoria de desempenho, que avalia o mérito da própria gestão, a eficiência, conveniência e oportunidade das políticas de gestão e dos próprios actos de gestão. Neste âmbito são estudadas (melhor será dizer estudo e não auditoria, porquanto a auditoria de desempenho é um verdadeiro estudo da entidade) as causas do excessivo tempo de espera no atendimento ao público, por exemplo, o que será devido a um inadequado sistema de funcionamento ou à falta de pessoal qualificado para o desempenho das tarefas alocadas à entidade.

9.3. DA INDEPENDÊNCIA

O Conselho de Auditores, no âmbito do artigo 62.º do Manual de Regulamentos e Procedimentos Financeiros da SADC, é completamente independente, limitando-se à sua responsabilidade na condução da auditoria, e não sendo objecto de poderes de direcção por parte de qualquer autoridade.

II. PRINCIPAIS CONQUISTAS E REALIZAÇÕES

10. O VISTO PRÉVIO COMO CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA A BOA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

Dizíamos, a respeito do quadro legal, matéria constante do capítulo sobre o Plano Estratégico, que a consagração legal e a prática, resultante da facticidade quotidiana não são a mesma coisa. Neste sentido, embora a fiscalização prévia, é matéria de competência do Tribunal, tenha a sua plena consagração legal e os actos a ela sujeitos, nos termos da lei, são feridas de ineficácia antes do visto a sua efectivação; e, de modo especial, a sua manutenção do leque de competências materiais do Tribunal de Contas é uma conquista assinalável, entre várias, pelas razões que abaixo iremos apresentar.

Como sabemos, o nosso ordenamento jurídico tem consagrada a fiscalização prévia como uma das modalidades do exercício do controlo financeiro e patrimonial do Estado por parte do TC.

Esta consagração foi feita em atenção às circunstâncias próprias do nosso País, um País democraticamente nascente, com necessidade de fortalecer as suas instituições de direito; um país em reconstrução, onde o Estado, através da administração pública directa celebra avultados contratos de empreitadas de obras públicas, prestação de serviços aquisição de bens; enfim, um País com a gestão financeira e patrimonial pública a reclamar a adopção de métodos modernos, com processos automatizados, que garantam maior neutralidade, transparência, eficiência e eficácia nos actos de gestão.

Como se vê, há uma teleologia própria que presidiu à consagração da fiscalização prévia no nosso ordenamento jurídico.

Não obstante as razões avançadas que justificam a importância actual da fiscalização prévia, levantam-se algumas correntes que advogam a desneces-

sidade da fiscalização prévia do TC. A gravidade da situação é tal que estas correntes chegam a ganhar corpo no sentido de criarem tendências legislativas para a supressão desta fiscalização e do esvaziamento das competências do Tribunal em geral.

Os defensores desta corrente partem de dois pressupostos que consideramos errados: ora buscam a sua justificação no direito comparado, afirmando que a fiscalização prévia já foi eliminada na maioria dos países onde era consagrada, ora fazem-no apoiados em fundamentos de ordem pseudo-prática, advogando que o visto do Tribunal tem atrasado o desenvolvimento do País, pois o Tribunal, segundo os seus defensores, leva muito tempo (mais de 30 dias) para decidir sobre os processos que lhe são submetidos.

Qualquer das razões invocadas guarda por detrás a intenção de escapar ao controlo do Tribunal, cuja fiscalização tem impedido os intentos corruptos dos seus defensores, pois, como é sabido, é na contratação pública que reside a principal fonte do enriquecimento ilícito, privando os cidadãos dos bens que legalmente lhes foram afectados.

Se não vejamos, a futilidade errónea dos pressupostos apresentados pelos que advogam a supressão da fiscalização prévia:

- Sobre o **primeiro argumento**, baseado no direito comparado, ou seja, da justificação do afastamento da fiscalização prévia pelo facto de esta ser revogada em muitos países que a consagravam, gostaríamos de demonstrar o seguinte:

PRIMEIRO: A criação de instituições e institutos jurídicos faz-se em atenção às necessidades de cada ordenamento jurídico circunstancialmente considerado. Aliás, a prática tem demonstrado que a importação de modelos e de normas jurídicas – consintam-nos a expressão “importação”, sem a necessária adaptação se tem traduzido, não poucas vezes, pela aprovação de normas, que, à partida, nascem póstumas, condenadas à ineficácia ou à impossibilidade prática da sua aplicação,

por serem introduzidas na realidade jurídica sem atender às circunstâncias concretamente consideradas. A este propósito afirmava o professor Doutor António de Sousa Franco, de feliz memória, que, “o formalismo jurídico – concebendo o Direito como uma técnica formal, resolvendo os seus problemas à margem da vida dos homens ou da justiça que esta conclama e da qual nasce o Direito, e do saber dos homens não juristas – é uma das principais causas da crise do Direito contemporâneo.” Mais ainda, “As leis são uma parte, decerto importante, da cultura, mas o seu poder nasce da constante e dinâmica ligação às instituições, aos comportamentos e aos valores e ideais da sociedade. Sem eles, legislar de pouco vale”.¹⁵

SEGUNDO: Ainda contra o primeiro argumento, importa afirmar que muitos dos países que suprimiram da sua realidade jurídica a fiscalização prévia, em atenção à realidade presente, caracterizada por profundas crises económicas e financeiras, estão a ponderar sobre a possibilidade de trazerem novamente à vigência nos seus ordenamentos esta fiscalização.

OUTROS: Portugal é um dos exemplos a citar, pois já reintroduziram a fiscalização prévia que haviam suprimido.

Quanto ao **segundo argumento**, que parte do princípio de que o Tribunal leva mais de 30 dias para decidir jurisdicionalmente os actos e contratos que lhe são submetidos, o que atrasa o desenvolvimento do país, gostaríamos de afirmar que é igualmente destituído de fundamento e revela falta ou deficiente conhecimento da lei por parte dos seus defensores, se não vejamos:

PRIMEIRO: Os prazos para a concessão do visto são fixados por lei, pelo que o Tribunal não pode decidir para além destes prazos. No visto ordinário, o Tribunal dispõe de 30 dias para decidir sobre os processos que lhe são submetidos.

¹⁵ António de Sousa Franco, citado por José E.F. Tavares em Estudos de Administração e Finanças Públicas, Almedina, 2004.

Além do visto ordinário, o n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 13/2010, de 9 de Julho, prevê que o Presidente da República, enquanto Titular do Poder Executivo, pode solicitar ao TC a emissão do visto de urgência ou simplificado. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, no visto simplificado o Tribunal deve decidir em tão-somente 15 dias, o que vem sendo feito, e o Secretário de Estado para os Assuntos Económicos do Presidente da República tem cooperado neste sentido.

SEGUNDO: Para tornar efectivo o cumprimento dos prazos acima referidos e no intuito de impor o dever de celeridade ao Tribunal em proferir as suas decisões, a Lei consagra o visto tácito, uma espécie de sanção para o Tribunal, ao ver os actos e os contratos tornarem-se eficazes (poderem ser executados com produção efectiva de efeitos materiais e financeira), não por causa do acto jurisdicional do Tribunal, mas por causa da sua inacção ou silêncio: "*Dormientibus non succurrit jus*" (a lei não se importa com os que dormem), pelo que o silêncio do Tribunal é tido como deferimento tácito.

Como se vê, não é possível decidir fora dos prazos legalmente estabelecidos, uma vez que, por força da lei, o decurso do prazo confere eficácia aos actos e contratos submetidos à apreciação do Tribunal.

A concessão do visto tem por base a análise da legalidade e da cabimentação da despesa que se afere dos elementos que acompanham os actos ou contratos submetidos ao Tribunal.

Quando o Tribunal verifica que elementos essenciais para a decisão do processo não foram remetidos com o acto ou contrato, o Tribunal solicita a entidade para que os possa remeter.

Sempre que haja solicitação de elementos, a contagem do prazo para a formação do visto tácito é suspensa, começando a contar novamente no momento do registo de entrada dos elementos solicitados (n.º 6 do artigo 8.º).

O grande problema que tem sido omisso pelos gestores, que alegam que o motivo pelo qual o Tribunal demora com os processos é a demora ou falta de remessa dos elementos, que muitas vezes são solicitados pelo Tribunal por mais de uma vez.

Como os elementos solicitados são sempre essenciais para a apreciação da legalidade da contratação (informação sobre a cabimentação, documentos que atestem sobre os procedimentos pré-contratuais, documentos sobre as habilitações profissionais do empreiteiro, a regularidade da situação migratória de estrangeiros, a regularidade fiscal da empresa; o cumprimento das obrigações com a segurança social), sem estes o Tribunal não pode decidir.

A falta de honestidade por parte de alguns gestores leva-os a considerar o Tribunal como “bode expiatório”, quando a dificuldade na remessa dos elementos é dos próprios gestores. O que implica uma avaliação correcta dos procedimentos seguidos na contratação pública.

Os processos em que tenha havido solicitação de elementos ou informações adicionais e que se mantenham sem qualquer movimento durante quatro meses por motivos não imputáveis ao Tribunal, devem ser objeto de arquivamento, nos termos do artigo 70.º, sem prejuízo da aplicação de uma multa ao gestor, alínea f) do artigo 29.º da Lei n.º 13/2010, de 9 de Junho.

Concluindo, importa realçar que, na tarefa, nem sempre fácil, de fazer valer a importância do visto prévio, refutando com acções e palavras os argumentos dos que pretendiam a supressão da fiscalização prévia ou o esvaziamento desta competência, temos hoje de reconhecer um mérito do Tribunal. E como dado adquirido, hoje, a maioria dos angolanos, gestores públicos e público em geral, compreende a importância do visto do Tribunal como uma condição necessária para a boa execução dos contratos.

11. A CULTURA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

A entrada em funcionamento do Tribunal constituiu, desde logo, um ganho para o País. Os seus valores institucionais mudaram o rumo da sociedade, criando mais confiança na gestão do erário público. Temos registado com satisfação que, a cada ano, tem aumentado o número dos responsáveis que remetem dentro dos prazos legais os seus relatórios de contas, sendo exíguos os que não os remetem.

Além dos relatórios de contas remetidos ao Tribunal, constata-se também o aumento da consciência de prestação de contas nos trabalhos de auditorias e inquéritos realizados pelo Tribunal. Não obstante a existência de gestores que desrespeitam as regras de execução financeira, as conclusões das auditorias demonstram ter aumentado o grau de responsabilidade na gestão na generalidade dos mesmos.

Assim, entre as conquistas que se reconhecem ao Tribunal é a promoção da cultura de prestação de contas entre aqueles que têm como responsabilidade a gestão dos bens públicos e a criação da consciência jurídica nos cidadãos para imporem o cumprimento deste direito.

Quando falamos de prestação de contas, no imediato, o entendimento comum reporta-se aos relatórios de contas apresentados anualmente ao TC ou, menos ainda, aos relatórios trimestrais que as unidades orçamentais remetem ao Ministério das Finanças. Se é verdade que estes actos se reportam à prestação de contas, o conceito de prestação de contas não se limita a isto. A prestação de contas compreende todo o sistema de gestão criado e instituído num organismo ou serviço com vista a manter transparentes os actos com incidência financeira praticados pelos seus órgãos; é a gestão feita em nome de outrem, a quem se deve responder a todo momento.

Com esta abrangência do conceito, o TC, em acções pedagógicas e no âmbito dos esforços conjuntos do Estado em melhorar a gestão financeira pública, empreendeu um conjunto de acções tendentes à promoção da cultura

de prestação de contas, entendendo que com a mudança de consciência o País obtivesse melhores resultados.

Assim, dentro das conquistas assinaláveis, além de ser um imperativo legal, com consequências igualmente legais para o seu incumprimento, a prestação de contas tem sido hoje vista por muitos gestores públicos como uma necessidade imanente à própria gestão que se quer transparente.

12. A EMISSÃO DO RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO

Uma das competências do TC, prevista na Constituição e na Lei é a emissão do parecer sobre a CGE, definida esta como o conjunto das demonstrações financeiras, documentos de natureza contabilística, orçamental e de tesouraria, relatórios de desempenho da gestão orçamental, patrimonial e operacional, incluindo a guarda de bens e de valores públicos, que devem ser presentes ao órgão de controlo externo nos termos e prazos que a lei determina.

A emissão do parecer sobre a CGE figurou sempre do leque das competências do Tribunal desde a sua criação com a Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, entretanto o exercício efectivo desta competência só foi possível com a elaboração da primeira CGE em 2013.

Embora o parecer seja um acto opinativo, em que o Tribunal não exerce funções eminentemente jurisdicionais, como na efectivação de responsabilidades financeiras em processos respectivos, o Tribunal considerou-a sempre como uma das suas funções primordiais no âmbito do controlo financeiro público, tendo em conta que a CGE é o melhor instrumento para aferir a regularidade e a conformidade da gestão financeira pública e a melhor ferramenta para conhecer os resultados obtidos pelo Executivo; enfim, na Conta Geral avalia-se o cumprimento das políticas programáticas do Executivo sobre o exercício determinado.

A importância da Conta e a necessidade da emissão do respectivo parecer mobilizou, desde os primeiros anos, os esforços do Tribunal, primeiro, na promoção da consciência da necessidade urgente de serem criadas as condições, pelos órgãos competentes, para a elaboração da Conta geral do estado, e internamente na criação de condições técnicas e de recursos humanos para a emissão do parecer sobre a CGE.

Internamente, foram criadas as condições para a modernização das infra-estruturas, com a implementação dos melhores programas informáticos, ao

mesmo tempo que iam sendo capacitados os quadros do Tribunal a todos os níveis directamente ligados ao parecer.

No âmbito das acções de formação, ainda nos primórdios do funcionamento do Tribunal, foram enviados técnicos do Tribunal a Portugal, Brasil e Cabo-Verde, para junto dos respectivos Tribunais de Contas obterem experiências sobre o parecer sobre a CGE.

Em 2008, quando as condições existentes no Ministério das Finanças, com a implementação do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGF), apontavam que a CGE seria elaborada a breve trecho, o Tribunal, além de reforçar as acções de formação, fez o recrutamento de mais quadros formados em contabilidade, economia e finanças, como forma de estar preparado para o desafio que então parecia eminente, mas que só em 2013 se tornou efectivo.

De 2008 a 2013, com os sinais de certeza da aprovação da primeira CGE, mais reavivados em cada ano subsequente, o Tribunal continuou com a formação do pessoal e, em termos de exercício prévio, foi efectivando as acções de acompanhamento da execução do OGE.

Em 2010, a matéria do parecer sobre a CGE sofre uma profunda alteração, introduzida na própria constituição e, por razões de conformidade constitucional, pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas e pela Lei do Quadro do Orçamento Geral do Estado.

No quadro legal existente antes da Constituição, o parecer do TC era uma condição necessária, pelo que a Assembleia só poderia aprovar a CGE, precedida do Relatório e parecer do Tribunal de Contas. Hoje, no âmbito da alínea b) do artigo 162.º da Constituição, o parecer do TC é facultativo e depende da Assembleia Nacional solicitá-lo.

Esta consagração pareceu-nos vir a enfraquecer os poderes do Tribunal no âmbito do controlo financeiro e patrimonial público, ao colocar uma das suas competências primordiais na dependência de outro órgão. Não havendo interesse da Assembleia Nacional, nos moldes em que está consagrado, poderia o Tribunal nunca exercer esta competência, resultando na inutilidade das estruturas orgânicas e valências internas criadas para a emissão do parecer sobre a CGE.

Felizmente, para o pleno desempenho das instituições criadas e para a dignificação do País, a Assembleia Nacional, aos 22 de Outubro de 2013, no âmbito da alínea b) do artigo 162.º da Constituição e da alínea b) do artigo 261.º do Regimento da Assembleia Nacional, solicitou ao TC o Parecer sobre a Conta Geral de Estado do Exercício 2011.

O Tribunal reconheceu no gesto um grande “Sentido de Estado”, que dignifica a nossa jovem democracia, ao transmitir para a Comunidade Nacional e Internacional a ideia do funcionamento efectivo das instituições criadas e, sobretudo, a imagem de rigor transparente no controlo da gestão financeira dos recursos públicos.

Não considerar que o papel instrumental do TC, de um órgão de auxílio técnico da Assembleia Nacional, no exercício pioneiro da aprovação da primeira CGE, poderia equivaler à corporização da ideia da desnecessidade ou inutilidade deste órgão, criado pela própria Assembleia e considerado então um dos sustentáculos do nascente Estado de Direito.

Embora, nos termos da Constituição e da Lei, a Assembleia possa aprovar a CGE sem o parecer prévio do Tribunal, por razões ponderosas, baseadas na especialização orgânica e nas boas relações institucionais, julgamos haver mais vantagens na aprovação da CGE ser precedida do parecer do TC.

A aprovação da primeira CGE (a conta do exercício de 2011), precedida do relatório e parecer do TC é um marco na história do Tribunal e representa o coroar dos esforços empreendidos na criação de valências técnicas e humanas sobre a matéria. Acima de tudo, o facto representa um marco num percurso de maior transparência na gestão do erário público.

13. A PADRONIZAÇÃO DOS MÉTODOS DE AUDITORIA

Além das funções imanentes à sua natureza jurisdicional, como Instituição Suprema de Controlo, a principal função do TC é a de Auditoria, seja ela prévia, concomitante ou a posterior.

É pela função de Auditoria que o TC estabelece relações com outras instituições supremas de controlo de outros países que, no geral, carecidos da função eminentemente jurisdicional, são especializadas em Auditoria. Aliás, é por esta razão que a acepção inglesa do termo usa a designação Instituições Supremas de Auditoria, em vez de, como preferimos, Instituições Supremas de Controlo¹⁶.

Considerando a importância da matéria, o Tribunal sempre privilegiou, desde os primórdios de seu funcionamento, a formação do pessoal no sentido de as Auditorias realizadas pelo Tribunal serem de alto nível técnico e se enquadrem dentro das normas internacionais de auditoria. Ao mesmo tempo, foi aprofundando e ampliando a sua inserção na arena das organizações supremas de controlo.

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

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

¹⁶ *Supreme Audit Institutions* (Instituições Supremas de Auditoria).

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

14. ACÇÕES DE FORMAÇÃO DO PESSOAL

Cresce, cada vez mais, a consciência da valorização do factor humano, enquanto recurso mais precioso de qualquer instituição ou organização e como base do desenvolvimento e do progresso das mesmas instituições.

Entretanto, para que o Homem seja verdadeiramente um factor de desenvolvimento institucional é necessário que, além da criação das melhores condições para a prestação do seu trabalho, seja submetido à formação contínua, a nível das qualidades e habilidades requeridas pelo trabalho.

Dentro deste espírito, o Tribunal, desde os primeiros anos do seu funcionamento traçou políticas no sentido de promover as acções de formação necessárias para elevar o nível técnico e académico dos seus funcionários.

A grande conquista nesta matéria é ter colocado em funcionamento um sistema institucional que tem permitido manter os funcionários em permanente formação em ambiente de trabalho e a criação de formadores entre os funcionários que, em matérias específicas afectas ao Tribunal, superam e capacitam os seus colegas e os funcionários recém-admitidos.

Temos, assim, criadas as capacidades nas áreas de Auditoria, nas áreas de fiscalização prévia e sobretudo nos domínios das tecnologias de informação aplicadas à Auditoria. Além das capacidades e valências internas, o Tribunal celebrou protocolos de cooperação com instituições congéneres que têm permitido a contínua formação dos seus quadros.

III. PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO

15. REFORÇO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL – NECESSIDADE DE PESSOAL E INSTALAÇÕES

O reforço da capacidade institucional é um processo contínuo dentro das políticas estratégicas do Tribunal. Em matérias anteriores já analisámos os imperativos que permitiram ao Tribunal alcançar os níveis de desempenho que hoje apresenta.

Sendo um processo, os novos desafios impõem novas metas no planeamento estratégico. Para esta finalidade, sendo membro da INTOSAI, está em curso um estudo para ser adaptada a ferramenta do fortalecimento institucional daquela organização – ICBF (em inglês: *Institutional Capacity Building Framework*).

Este instrumento permite classificar as Instituições Superiores de Controlo em cinco níveis, em função da sua evolução. Neste sentido, o primeiro nível refere-se às SAI que se encontram no processo da sua criação ou início de funções. As instituições de controlo alcançam o segundo nível quando implementam os instrumentos e mecanismos de controlo que lhes permitem funcionar adequadamente dentro dos padrões da INTOSAI. Quando os planos de trabalho, a estrutura organizativa e as competências da SAI são efectivados quase na sua totalidade, então as SAI alcançam o terceiro nível, que só é atingido depois de muitos anos de trabalho de controlo e fiscalização.

Os quarto e quinto níveis representam os níveis de excelência e o estado em que a instituição superior tem todas as funções plenamente implementadas, sendo que a maioria dos membros da INTOSAI se encontra no terceiro nível.

Os níveis de desenvolvimento são avaliados nos domínios do quadro legal e independência, organização e gestão, recursos humanos, métodos de auditoria, gestão da comunicação e partes interessadas.

Para permitir a auto-avaliação das ISC e a tomada de medidas apropriadas, a ferramenta do fortalecimento institucional estabelece os aspectos a serem considerados como grau de medida da evolução da ISC. Assim, para a independência e quadro legal, entre outros, são considerados:

- A autonomia financeira;
- A autonomia administrativa;
- A independência dos membros da ISC;
- As competências na realização de acções de fiscalização e controlo, normalmente auditorias, por iniciativa própria, com a discricionariedade da definição do tempo e do período dos trabalhos.

Sobre a organização e gestão são considerados:

- A existência de uma liderança e direcção efectiva na ISC;
- O planeamento estratégico;
- O desenvolvimento organizacional;
- A existência de um sistema de controlo interno em conformidade aos princípios da INTOSAI;
- A existência de um sistema de suporte informático nas operações da ISC;
- O Código de Ética, entre outros aspectos.

Quanto aos recursos humanos é de considerar:

- As políticas sobre os recursos humanos e desenvolvimento profissional, que devem compreender o recrutamento, remuneração, sistema de gestão do desempenho, desenvolvimento de carreira, formação e rotatividade no trabalho.

Métodos de Auditoria:

- Planos anuais de Auditoria contendo a avaliação dos riscos e a expectativa das partes;
- Manuais de Auditoria em conformidade aos padrões da INTOSAI;
- Medidas de controlo e da qualidade das auditorias;
- Implementação do manual de garantia de qualidade das acções de controlo e fiscalização.

Quanto à gestão da comunicação e partes interessadas, tem em consideração o seguinte:

- Políticas e estratégias de comunicação abrangendo quer a comunicação interna quer a comunicação externa, baseadas no quadro legal, na missão, visão, nos valores institucionais e na análise das partes interessadas.

Com base neste instrumento, o TC tem feito, de si mesmo, uma auto-avaliação e foi alvo de uma avaliação independente por uma equipa da AFROSAI-E. O resultado deste diagnóstico institucional permitiu-nos concluir que temos muitos avanços registados, sobretudo no que concerne à independência e quadro legal, à organização e gestão de recursos humanos. Entretanto, no espírito do contínuo aperfeiçoamento, colocam-se nos alguns desafios em termos de métodos de Auditoria e gestão da comunicação.

Quanto aos métodos, importa referir que se estes forem considerados na sua globalidade de métodos de controlo e fiscalização e não reduzidos à auditoria, o TC, com as competências da fiscalização prévia, que a generalidades das SAI não possuem, teria vantagens acrescidas tendo em conta neste âmbito temos adoptados os procedimentos mais avançados nos diploma legais e nas resoluções da 1.ª Câmara do Tribunal de Contas que tratam da fiscalização prévia.

Além dos aspectos de controlo e fiscalização, a natureza do TC, confere-lhe outras funções eminentemente jurisdicionais, de efectivação de res-

ponsabilidades financeiras resultantes de irregularidades de gestão, alcances e desvios de fundos públicos da sua afectação legal. Os aspectos desta função, plenamente exercida pelo TC pouco foram considerados na ferramenta da INTOSAI, que muito mais teve em conta as instituições na sua vertente de órgãos supremos de Auditoria.

De qualquer modo, dentro desta ferramenta, a perspectiva para o contínuo fortalecimento institucional aponta-nos para o desenvolvimento de políticas de comunicação institucional, que melhor atendam os padrões da INTOSAI, o aperfeiçoamento do plano estratégico e a implementação dos manuais de procedimentos da garantia e controlo da qualidade, das tecnologias de informação, da dívida pública, das obras públicas, do ambiente, entre outras.

Além destes aspectos, o fortalecimento institucional impõem-nos essencialmente o alargamento do quadro de pessoal e a construção do edifício sede e das secções regionais e provinciais.

Quadro de pessoal

O quadro de pessoal, aprovado pela Resolução n.º 1/13, de 5 de Fevereiro, compreende 369 lugares, dos quais 223 já providos e 146 por prover. Fora do quadro, em regime de contrato às expensas dos recursos do Cofre Privativo do Tribunal foram recrutados 54 agentes, pela falta de disponibilidade financeira para o provimento das vagas do quadro orgânico.

O número de funcionários e agentes, no total de 227, é assaz insuficiente para as ingentes tarefas do Tribunal.

Como facilmente se percebe, a fiscalização do TC sobre as finanças públicas é feita em níveis de elevada desagregação, incidindo objectivamente – sobre cada acto ou contrato singularmente considerado – subjectivamente – dos inúmeros órgãos gestores ou órgãos e entidades sujeitos à prestação de contas.

Considerando este factor e tendo em conta que, no estágio de desenvolvimento do País, aliado ao modelo administrativo-financeiro adoptado, a satisfa-

ção da maioria das necessidades colectivas é realizada por órgãos e serviços da administração directa do estado ou por empresas públicas, facilmente se conclui que a actividade de fiscalização e controlo das finanças públicas tem uma abrangência subjectiva e objectiva que requer muitos quadros. Melhor dito, estamos longe do número de funcionários necessários para a missão do Tribunal.

A necessidade do alargamento do quadro orgânico pode igualmente ser sustentada no estudo comparativo com outras instituições supremas de controlo. Este exercício permite concluir que o TC tem um dos menores quadros de pessoal, se comparado com o do Gabinete do Auditor Geral da Namíbia, com o do Gabinete do Controlador e Auditor Geral do Zimbabwe, com o do Gabinete da Auditora Geral da Zâmbia, e com o do TC de Cabo-Verde.

Pelas razões avançadas, o fortalecimento institucional perspectivado passa pelo alargamento do quadro orgânico. Entretanto, tal só será possível quando se materializar a construção da Sede do Tribunal em Luanda e dos Edifícios para as sedes regionais, já criadas, e das Secções Provinciais, por criar – matéria devidamente tratada no ponto temático seguinte.

16. SECÇÕES REGIONAIS

Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, “O Tribunal de Contas tem a sua sede em Luanda e secções regionais e provinciais, tendo em vista o melhor desempenho das suas competências”.

Desde o início do seu efectivo funcionamento, o Tribunal tem trabalhado no sentido de entrarem em funcionamento as secções regionais e, em momento subsequente, as provinciais, como forma de ver aproximado o seu serviço de fiscalização e controlo aos organismos do Estado ao nível local. Entretanto, a falta de condições materiais, sobretudo, ligadas às instalações de funcionamento e de residências de apoio, não permitem que as secções entrem em funcionamento.

- a) A Lei determina que a criação das secções regionais é da competência do Plenário do Tribunal de Contas. Neste sentido, a Resolução n.º 4/12, publicada no Diário da República, II Série n.º 47, de 9 de Março, do Tribunal de Contas, foram criadas seis secções regionais: Secção Regional de Cabinda – compreende as províncias de Cabinda e Zaire;
- b) Secção Regional de Benguela – compreende as províncias de Benguela e Kuanza Sul;
- c) Secção Regional do Huambo – compreende as províncias do Huambo, Bié e Kuando Kubango;
- d) Secção Regional de Malange – compreende as províncias de Malange, Kuanza Norte e Uíge;
- e) Secção Regional da Huíla – compreende as províncias da Huíla, Namibe e Cunene;
- f) Secção Regional da Lunda Sul – compreende as províncias da Lunda Sul, Lunda Norte e Moxico
- g) As províncias de Luanda e Bengo fazem parte da Sede do Tribunal de Contas em Luanda.

Dentro do espírito da Lei e da necessidade de maior proximidade dos serviços do Tribunal aos órgãos e entidades fiscalizados, foram criadas as secções regionais. Entretanto, para o seu efectivo funcionamento, é necessário a criação de condições materiais em cada região. No entanto, subsistem as acções para que, superados os momentos menos afortunados que o País está atravessar, em termos financeiros, possam ser inscritos no Programa de Investimentos Públicos a construção das secções regionais.

Além das instalações físicas, que constituem um pressuposto material, no plano normativo, o Tribunal está a realizar estudos tendentes a uma melhor definição legal da estrutura e funcionamento das referidas secções. Entre as várias questões legais que deverão merecer melhor tratamento estão os magistrados que coordenam as referidas secções.

Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da LOPTC, "A actividade das secções regionais e provinciais do Tribunal de contas é coordenada por um Magistrado Judicial ou do Ministério Público escolhido pelo Plenário do Tribunal, na base de concurso curricular e nomeados pelo seu Presidente". Entre as várias questões nebulosas que suscitam esta disposição está a vinculação dos magistrados ao Tribunal. Os Juízes de Direito existentes nos nossos Tribunais estão afectos aos Tribunais Provinciais, pertencem à jurisdição comum e dependem, em termos de gestão e disciplina, do Conselho Superior da Magistratura Judicial. Quanto aos Magistrados do Ministério público dependem da Procuradoria-Geral da República.

A melhor solução será que as secções sejam coordenadas por Juízes Conselheiros ou por funcionários do TC, nomeados pelo seu Presidente e que para o efeito teriam o estatuto de Juízes de Direito.

17. FORMAÇÃO AVANÇADA NOS DOMÍNIOS DA ACTUAÇÃO DO TRIBUNAL

A Declaração de Lima, acima referida, no seu artigo 14.º sobre pessoal de controlo, estabelece os requisitos dos funcionários e agentes dos serviços de controlo das finanças públicas. Assim, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo, “os membros e agentes das instituições superiores de controlo das finanças públicas devem possuir a competência e a honestidade exigidas para efectuar plenamente as tarefas que lhes são exigidas”. Mais importante ainda, o n.º 2 prescreve que “Aquando do recrutamento do pessoal das instituições superiores de controlo das finanças públicas, é preciso em primeiro lugar procurar recrutar candidatos possuindo conhecimentos e capacidades acima da média e uma experiência profissional satisfatória”.

Além de cumprir esta orientação de seleccionar os melhores quadros no momento do recrutamento, o Tribunal tem igualmente pautado pela formação contínua.

Quanto à formação, o Tribunal privilegiou no passado os programas de superação e os seminários e congressos nacionais e internacionais, com vista a suprir as lacunas que o sistema de ensino universitário ou do ensino geral não podem colmatar.

Em perspectiva pretendemos consagrar como prática, o que já começámos – a graduação e especialização dos técnicos do Tribunal, dentro dos domínios do seu trabalho e formação de base, através de estudos avançados em Universidades nacionais e estrangeiras.

Assim sendo, estaremos melhor a atender os anseios do serviço público, cada vez mais exigente e a cumprir com a Declaração de Lima, nos termos do qual “É preciso dar uma atenção especial ao aperfeiçoamento teórico e prático de todos os membros e agentes da instituição superior de controlo das finanças públicas através de programas internos, universitários e internacionais.” (ver n.º 3 do artigo 14.º).

Além disso, temos em perspectiva a construção de um Instituto de formação que atenderá, entre vários, este propósito.

18. IMPLEMENTAÇÃO DA AUDITORIA DE DESEMPENHO E DA INDÚSTRIA EXTRACTIVA DE PETRÓLEO E DIAMANTES

Tradicionalmente o conceito de auditoria das instituições superiores de controlo das finanças públicas retraduzia-se na conformidade à Lei e à regularidade da gestão financeira. O controlo financeiro consistia em analisar se os contratos e os actos eram conformes às leis e se as demonstrações financeiras da entidade traduziam a situação financeira e patrimonial, e se as leis eram preparadas em conformidade.

Esta função tradicional que continua ainda válida nos dias de hoje tem caracterizado as auditorias do TC. É neste sentido que as auditorias realizadas pelo Tribunal são essencialmente financeiras e de regularidade, embora, em casos determinados, se integrem nestas auditorias elementos de outras auditorias.

Entretanto, sabemos, como estabelece o n.º 2 do artigo 4.º da Declaração de Lima, que “para além deste tipo de controlo, cujo significado permanece intacto, existe um outro tipo de controlo de igual importância que visa medir o desempenho, a eficácia, a preocupação com a economia, a eficácia e a eficiência da administração pública. O controlo do rendimento incide não só sobre operações financeiras específicas, mas também sobre o conjunto das actividades do sector público, incluindo os sistemas de organização e de administração”.

Qualquer aspecto de controlo das finanças públicas – regularidade, conformidade com as leis, eficiência, eficácia e economicidade – é importante. Como estabelece o n.º 3 do artigo acima referido, “compete à instituição superior de controlo das finanças públicas estabelecer a importância relativa a cada um”. Neste sentido, o TC, considerando a capacidade técnica do seu pessoal e as necessidades imediatas de controlo das finanças públicas em Angola, privilegiou as auditorias de financeiras e de regularidade, traçando-lhes uma prioridade imediata.

Com o aumento das capacidades técnicas e com as constatações de auditoria a revelarem uma gradual melhoria nos níveis de prestação de contas, o Tribunal criou mecanismos para alargar o seu campo de fiscalização, para abarcar entre outros aspectos, o desempenho da administração financeira pública.

No âmbito da auditoria financeira, o controlo do Tribunal é voltado essencialmente para a gestão financeira, orçamental e patrimonial, com o fim de verificar formalmente se os relatórios financeiros estavam apresentados no quadro dos pressupostos de prestação de contas e se as demonstrações financeiras representavam com justeza a real situação financeira do organismo no período abrangido pela respectiva acção de controlo.

Na auditoria de regularidade, normalmente associada à auditoria financeira, o objectivo do Tribunal é verificar a conformidade dos actos e dos contratos às normas legais sobre a matéria. Decorre da Constituição e da Lei que o TC é o órgão supremo da **fiscalização da legalidade** das finanças públicas e do julgamento das contas que a Lei sujeite à sua jurisdição.

Uma interpretação excessivamente restritiva e dissociada de outras normas do ordenamento tem conduzido à conclusão de que o TC, em face do enunciado legal, não é competente para fiscalizar determinados aspectos de gestão, como é o caso da eficiência da eficácia – enfim, do mérito, e da observância dos procedimentos sobre o uso das tecnologias de informação. Sem entrarmos em desenvolvimento não apropriado para o propósito deste livro, importa concluir que o Tribunal tem competências de fiscalizar o desempenho dos organismos submetidos à sua jurisdição.

A importância da análise do desempenho impõe que, hoje, o Tribunal crie mecanismos e condições para a implementação da respectiva auditoria. Embora o Tribunal continua a reputar de grande importância a auditoria financeira e de regularidade, existe a consciência de que muitas irregularidades que afectam o erário público são devidas à ineficiência dos sistemas e meios usados para a prossecução do interesse público. Neste sentido, o Tribunal perspectiva, para o próximo ano, a plena implementação da auditoria de desempenho, que já conta com um manual de procedimentos.

Com a auditoria de desempenho, o Tribunal irá avaliar não só a legalidade e regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, mas sobretudo, a economicidade, eficiência e eficácia da gestão, que será aferida dos bens e serviços produzidos.

A **economicidade** é a minimização dos recursos empregues na prossecução de uma actividade. Esta minimização, entretanto, não pode comprometer os resultados pretendidos. Neste sentido, hoje fala-se em optimização ou racionalização. "A economicidade deve ser analisada de forma concomitante com os princípios da eficiência e da razoabilidade. Não se trata de buscar o menor custo ou gastar menos: cuida-se de gastar bem, atendendo às necessidades a um custo razoável".

O exame da economicidade implica uma avaliação qualitativa, que será feita relacionando-se os custos e os resultados no seu conjunto, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos. Para ilustrar uma situação em que se agride o princípio da economicidade, o Manual da Auditoria de Desempenho do TC coloca-nos o caso de uma empresa ou organismo que para transportar arquivos de um lugar para outro aluga a viatura mais cara, preterindo-se todo conjunto de veículos com preços mais baixos, disponíveis no mercado.

A **eficiência** diz respeito ao uso dos meios mais adequados para atingir os resultados preconizados. Nesta perspectiva, a prossecução do interesse público pelos organismos jurisdicionados do Tribunal terá de ser feita, não somente pelo uso do menor nível possível de recursos, mas também pelo emprego dos meios mais adequados para que os resultados sejam produzidos e estes estejam dentro dos padrões aceites.

A **eficácia** é a efectiva produção de resultados. Neste sentido, quer a economicidade quer a eficiência serão avaliadas pela eficácia. No exemplo, que vimos empregando, haverá eficácia se efectivamente os arquivos do organis-

mo forem transportados para o lugar pretendido dentro dos meios mais adequados e menos onerosos.

Os três elementos acabados de analisar conformam o núcleo tradicional do mérito da gestão, que, em sede do TC, constitui o objecto da auditoria de desempenho ou auditoria operacional.

Uma análise superficial pode levar-nos a entender que o controlo de mérito atenta aos poderes discricionários dos gestores públicos. Entretanto, a verdade nos revela que, não parece neste controlo, “nenhum traço de invasão do espaço da discricionariedade, pois se é certo que esta precisa de ser preservada, não menos certo que qualquer discricionariedade legítima somente o é se guardar vinculação com os imperativos da sensatez, incompatível com qualquer desperdício”¹⁷.

No âmbito da correlação das matérias e dentro das novas dimensões do controlo, a auditoria de desempenho, além dos aspectos acima vistos, que integram o seu núcleo principal, pode prosseguir questões relativas à probidade, equidade, ética e a questões ambientais.

Para a sua implementação o Tribunal, além de ter aprovado o Manual de Procedimentos, está a capacitar os seus quadros nesta matéria.

A oscilação do preço do petróleo nos mercados internacionais aumentou a nossa consciência da necessidade de não ficarmos dependentes de uma única fonte, quando a natureza é pródiga nos recursos que colocou à nossa disposição. Além disso, enquanto órgão de controlo da gestão financeira pública, ao Tribunal impõe-se a tarefa de maior rigor, de modo que os poucos recursos em exploração, sobretudo no domínio dos diamantes, possam efectivamente contribuir para o aumento das receitas do Tesouro Nacional, quer através do pagamento impostos quer através de outras fontes de financiamento.

Neste sentido, estão a ser capacitados técnicos do Tribunal para se poder implementar a auditoria às indústrias extractivas dos petróleos e dos diamantes.

17 Juarez Freitas, *O Controlo dos Actos Administrativos e os Princípios Fundamentais*, 3.ª Edição, São Paulo, Malheiros, 2007.

19. CONTROLO DA GESTÃO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO

Os relatórios das acções 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 actualização do inventário, insuficiência de dados sobre o estado do bem e a sua alocação, entre outros aspectos. A situação tem merecido a atenção do Tribunal que pretende, nos próximos anos, aumentar o controlo sobre o património público.

Além da constatação em acções de auditoria, a perspectiva do Tribunal foi reforçada com a emissão do parecer sobre a CGE. Como sabemos, a CGE 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 respectivas notas explicativas.

Entre os elementos que devem ainda integrar a CGE consta o demonstrativo da gestão patrimonial. O artigo 62.º da Lei n.º 15/10, de 14 de Julho, estabelece que “a demonstração das variações patrimoniais evidencia as mutações verificadas no património bem como apura o resultado do exercício”.

Neste sentido, como acções em perspectiva, o Tribunal de Contas irá fiscalizar o património público, de modo particular os aspectos atinentes ao seu uso e afectação.

A perspectiva do Tribunal, dentro da sua missão, é contribuir para que o estado tenha um melhor controlo do seu património e que sejam implementadas medidas tendentes à melhor rentabilidade do mesmo activo. A actual 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 efectiva de recursos.

Em termos de acções de controlo estão previstas as auditorias financeiras e as auditorias de desempenho. Com estas acções, o Tribunal pretende prestar

o auxílio necessário ao Estado para a melhor gestão do património público, apontando as melhores práticas para o efeito.

Importa, contudo, sublinhar que a finalidade das acções de controlo pode não se esgotar com as simples recomendações ao órgão ou entidade fiscalizada, como auxílio na sua gestão ou como meio do exercício dos poderes de direcção, controlo e superintendência, no caso em que o relatório é dirigido a um órgão ou entidade de que o auditado depende. Os relatórios de auditoria seguem igualmente outro propósito interno – de servirem de base ou pressuposto material para a efectivação de responsabilidades financeiras em processos jurisdicionais de multa e de responsabilidades financeiras reintegratórias.

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 imposição de sanções legais aos responsáveis que tenham praticado actos contrários às normas legais sobre a matéria.

20. O CONTROLO SOCIAL DOS CIDADÃOS

Entre as várias definições, o controlo social pode ser considerado como o conjunto de meios de intervenção, negativos e positivos, existentes em cada sociedade ou grupo social com a finalidade de induzir os seus membros a conformarem-se às normas sociais, de impedir e desincentivar os comportamentos negativos e de estabelecer as condições de funcionamento do sistema normativo criado. Este conceito traduz-se na limitação do agir individual para o bem da colectividade.

Como sabemos, o controlo mais conhecido é o controlo horizontal, através do qual os organismos do Estado, através de mecanismos próprios, acompanham ou fiscalizam o desempenho e a actividade de outros órgãos do Estado.

Recentemente, os cidadãos começaram a empenhar-se directamente no controlo da actividade do Estado e dos prestadores de serviços através de mecanismos de acompanhamento da execução do orçamento e da implementação das políticas públicas, entre outros mecanismos de prestação de contas. Neste sentido, surge o controlo social, caracterizado por mecanismos e instrumentos de fiscalização vertical, através dos quais os cidadãos individuais ou colectivamente demandam o Governo através de processos democráticos, com a perspectiva de contribuírem para a melhoria da gestão e das condições de vida.

Assim, nos Estados modernos democráticos, o controlo social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo consultas públicas, até ao acompanhamento da sua execução. Neste sentido, a transparência e a participação na gestão pública são factores determinantes para o controlo efectivo da sociedade sobre a gestão pública.

Entretanto, o exercício do controlo social depende essencialmente dos mecanismos criados dentro do próprio país, para que os cidadãos possam exercer este direito-dever. Estes mecanismos passam pela existência de uma base legal, que cria as condições orgânicas estruturais e os pressupostos materiais para o

seu efectivo funcionamento. Podemos concluir que o controlo social depende do estágio de maturação de cada estado democrático e de direito singularmente considerado, tendo em conta as condições endógenas e exógenas do momento.

Em Angola, entre os mecanismos de controlo social consagrados constitucionalmente, parecem-nos de relevância significativa o Direito de petição, a denúncia, a reclamação, a queixa e o Direito de Acção Popular, constantes dos artigos 73.º e 74.º, respectivamente.

O artigo 73.º estabelece que “todos têm direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades públicas, petições, denúncias, reclamações ou queixas, para a defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral, bem como o direito de ser informado em prazo razoável sobre o resultado da respectiva apreciação”.

O artigo 74.º estabelece que “Qualquer cidadão, individualmente ou através de associações de interesses específicos, tem direito à acção judicial, nos casos e termos estabelecidos por lei, que vise anular actos lesivos à saúde pública, ao património público, histórico e cultural, ao meio ambiente e à qualidade de vida, à defesa do consumidor, à legalidade dos actos da administração e demais interesses colectivos”.

Reconhecendo a importância do controlo social, no âmbito da Constituição e da Lei, o TC criou os mecanismos adequados para que os cidadãos individualmente ou através dos organismos da sociedade civil organizada cooperassem com o Tribunal na fiscalização e controlo da gestão financeira e patrimonial pública.

Para tornar efectiva esta cooperação, o Tribunal implementou um conjunto de acções em que se pontificam as acções de formação, as palestras e o programa transparência, por via do qual foram divulgados um conjunto de publicações dentro do espírito de promoção da cultura de prestação de contas e do aumento da consciência jurídica.

Além disto, merece destaque a institucionalização de mecanismos ou canais de denúncias, através dos quais os cidadãos livremente podem apresentar queixas sobre irregularidades de gestão de que tenham conhecimento.

Como resultado destes mecanismos da colaboração dos cidadãos, o Tribunal realizou muitas auditorias e inquéritos baseados em denúncias dos cidadãos singulares ou congregados em organismos da sociedade civil. Importa realçar que muitas das auditorias foram realizadas fora do plano de actividades anuais, sempre que a pertinência da denúncia apontasse para indícios graves irregularidades de gestão financeira pública.

Hoje, o Tribunal observa com satisfação que o controlo social é possível, e os cidadãos conscientes com a necessidade de contribuírem para a melhoria da gestão financeira e patrimonial pública, dentro dos mecanismos que lhes são permitidos por lei, colaboram com o Tribunal, aliando-se, deste modo, o controlo vertical do controlo horizontal.

De qualquer modo, ainda não se atingiu a perfeição desejável na matéria. Neste sentido, em perspectiva, o Tribunal pretende intensificar as acções de promoção da consciência jurídica dos cidadãos, tornando-os cada vez mais participantes na acção de controlo e fiscalização da gestão financeira pública dentro dos mecanismos legais que a todos assistem.

21. MAIOR ARTICULAÇÃO DO TRIBUNAL COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DE JUSTIÇA, PARA A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL, E COM O EXECUTIVO, PARA EFEITOS DE PROIBIDADE PÚBLICA

O processo de melhoria da gestão financeira pública resulta do esforço conjugado nas acções dos vários organismos do Estado, partindo dos organismos com funções executivas, que deverão adoptar os melhores métodos de gestão, aos organismos com funções de controlo e fiscalização, que, por sua vez, terão de aperfeiçoar os seus métodos de trabalho para a detecção das irregularidades de gestão e a proposta de soluções correctivas.

A matéria sobre a cooperação institucional e a interdependência orgânica e funcional, como acima visto, estão ampla e profundamente consagradas na Lei, enquadrando-se nas normas que estabelecem o dever de cooperação institucional (artigo 18.º) que conferem à Assembleia Nacional e ao Executivo a faculdade de solicitarem ao Tribunal a realização de auditorias e inquéritos (artigo 6.º e artigo 19.º), que consagram a necessidade do estabelecimento de mecanismos de coordenação entre os vários organismos de controlo (artigo 50.º) e, entre outros, as normas que conferem a faculdade de a Assembleia Nacional solicitar a emissão do parecer sobre a CGE.

Todos estes mecanismos são essenciais para o funcionamento do Tribunal no exercício das suas acções de controlo e visam a melhoria da gestão financeira pública. Nesta sede, como acima igualmente visto, já existem criados os canais e os instrumentos respectivos que permitem a materialização da lei.

Para a perspectiva futura a breve trecho, pretende-se a adopção de mecanismos que tornem efectivos e de forma célere as decisões do Tribunal. Referimo-nos à execução dos acórdãos condenatórios do Tribunal e à cobrança coerciva de emolumentos devidos ao TC, que, não passando da fase declarativa, se traduzem em letras mortas em termos de efectiva produção de resultados

no conjunto do ordenamento jurídico; referimo-nos igualmente à inibição do exercício de cargos públicos como consequência da condenação em processos de responsabilidade financeira por alcance ou desvio de bens públicos e da condenação efectiva na pena de prisão por peculato ou abuso de confiança.

Começemos pela execução das decisões do Tribunal:

O artigo 98.º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, estabelece que os acórdãos condenatórios constituem títulos executivos e devem ser executados no prazo de 30 dias, após o respectivo trânsito em julgado, pelos Tribunais competentes. Esta disposição, que deverá ser conjugada com o n.º 3 do artigo 33.º, retira do Tribunal a competência da execução das próprias decisões, remetendo-a para Tribunais, embora dentro da mesma ordem jurídica, fora da jurisdição financeira e de categoria inferior ao TC.

A consagração feita tem-se revelado ineficaz na prática, porquanto as decisões do TC nunca chegam a ser executadas, o que torna inúteis os esforços e o trabalho empreendido nos processos de responsabilidade financeira reintegratória.

Sem a execução dos acordos condenatórios, como vem acontecendo, o Estado nunca se verá reintegrado no seu património desafectado, enquanto os responsáveis continuam no uso e fruição dos bens.

Uma das soluções que nos parece melhor vir a dar resposta a esta situação é a devolução dos poderes de execução das suas decisões e acórdãos ao próprio Tribunal. Esta solução passaria pela criação, no próprio Tribunal, de uma Câmara, pela atribuição destas competências às várias câmaras em que o processo se tenha decidido.

Entretanto, enquanto se espera por este mecanismo, que implicará uma alteração legislativa, no imediato, a solução será encontrar mecanismos que tornem mais céleres nos Tribunais de execução as decisões e os acórdãos do Tribunal em atenção aos interesses públicos em causa.

Outro aspecto a considerar na efectivação das decisões é a **inibição para o exercício de cargos públicos**, por razões de improbidade e imoralidade pública.

O exercício de cargos políticos e a condição de funcionário público, em

geral, requerem que a pessoa observe um conjunto de valores éticos e morais aceites socialmente. Neste sentido, a Lei n.º 3/10, de 29 de Março, Lei da Proibidade Pública, consagra o conjunto de princípios que o agente deve observar para que a sua actuação seja considerada aceitável. De entre os princípios consagrados no artigo 3.º da mesma Lei consta o de proibidade pública.

A palavra improbidade vem do radical latino *probus*, que significa recto. Hoje, a tradição da língua consagrou o significado de bom carácter, ser honesto, ser honrado. Nesta perspectiva, o contrário, ou seja, a falta de carácter, a desonestidade, correspondem ao ímprobo.

A improbidade é uma espécie da imoralidade administrativa e distingue-se desta pelo facto de a conduta do agente causar prejuízo ao Estado. Na improbidade, através da sua conduta desonesta o agente enriquece ilícitamente à custa do Estado. Neste sentido, o acto de improbidade exige para a sua concretização um desvio de conduta do agente público, que, no exercício indevido de suas funções, se afasta dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao património público, ainda que não obtenha êxitos nos seus intentos.

Na Lei acima referida, o princípio da proibidade pública está previsto no artigo 5.º, nos termos do qual, “o agente público pauta-se pela observância de valores de boa administração e honestidade no desempenho da sua função, não podendo solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, quaisquer presentes, empréstimos, facilidades ou quaisquer ofertas que possam pôr em causa a liberdade de sua acção, a independência do seu juízo e a credibilidade e autonomia da administração pública, dos seus órgãos e serviços”.

Entre as disposições da Lei, merece destaques o artigo 31.º sobre Reintegração Patrimonial e Sanções. Pela prática de actos de improbidade pública, a Lei estabelece, além da reintegração do património, a perda da função pública e dos direitos políticos, a perda de incentivos fiscais entre outros.

Partindo do pressuposto que a condenação do demandando em processos de responsabilidades financeiras por alcances ou desvios de bens ou valores públicos corresponderá sempre a um acto de improbidade pública, a efectiva-

ção dos acórdãos e decisões do Tribunal passam igualmente pela operacionalização dos mecanismos que conduzam o demandando, assim condenado, a ser impedido de continuar a exercer determinados cargos, sobretudo quando a gravidade da situação assim requeira. Só assim, julgamos nós, a justiça será efectiva e o Estado será reintegrado nos seus bens e valores e o efeito repressivo e preventivo da condenação alcançará o seu objectivo.

Efectivação da responsabilidade criminal

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 5/10, compete ao representante do Ministério Público participar aos magistrados do Ministério Público junto dos Tribunais competentes as infracções de que tenha conhecimento, para o que pode requerer as certidões que julgue necessárias.

IV. ACÇÃO SOCIAL

A condição de funcionário ou trabalhador é indissociável da dimensão familiar, em que uma pessoa é pai, mãe, filho, enfim, membro de um núcleo familiar mais menos extenso.

Neste sentido, a gestão dos recursos humanos tem de contemplar as acções que visam, além da percepção dos rendimentos directos do trabalho – contrapartida imediata da prestação de serviços – o bem-estar familiar na vida familiar e social em que humanamente se realiza.

Esta é a visão que tem norteado a nossa acção, como Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas. O nosso esforço foi sempre no sentido de dignificarmos o funcionário na sua dimensão familiar, através da criação de condições que lhe permitam ter uma vida condigna dentro dos padrões de decência que a nossa realidade permite.

Nesta ordem de ideias, a criação de condições passa pelas políticas remuneratórias adoptadas e pelos incentivos legalmente permitidos. Para o efeito e no âmbito da Declaração de Lima, sobre as linhas mestras do controlo das finanças públicas, estabelece que, com vista às instituições de controlo obterem pessoal de grande qualidade, os salários deverão ser proporcionais às exigências especiais deste género de emprego. Assim, o Tribunal tem estado a trabalhar num regime remuneratório e de carreira compatível com o estatuto dos seus funcionários, que será submetido à aprovação da Assembleia Nacional, no âmbito da alínea j) do artigo 6.º da LOPTC.

No dia-a-dia, foram sempre cuidados os aspectos que visam a melhoria dos salários dos funcionários. Neste âmbito enquadrámos, entre várias acções, a tempestividade na avaliação do desempenho dos funcionários, o que permite a qualquer funcionário progredir na carreira em que está inserido ou ingressar noutra carreira, preenchendo os requisitos necessários.

Como complemento destas medidas, foram traçadas políticas para que os Juízes Conselheiros e todos os funcionários fossem contemplados com

residências condignas que lhes permitam ter uma convivência familiar em ambiente saudável.

Neste sentido, em 2008, solicitámos ao então Senhor Ministro das Finanças, Doutor José Pedro de Moraes, a autorização da aquisição de moradias para dignificar os Juízes Conselheiros do Tribunal. Procedendo em conformidade, foram adquiridas oito residências com o respectivo mobiliário. Em 2011, as residências foram entregues ao TC, ficando quatro delas directamente afectadas aos juízes então existentes. Com o completamento do número de juízes, em 2013 as quatro restantes foram igualmente distribuídas pelos respectivos Juízes Conselheiros.

No mesmo espírito de apoio social dos funcionários, em 2007, o Tribunal deu início a um projecto de Construção de moradias na entrada do projecto Zango. A empreitada ficou concluída com 50 moradias, distribuídas entre Técnicos Superiores, Médios e Técnicos de Base. Este projecto foi inaugurado em Dezembro de 2010 por Sua Excelência o Senhor Presidente da Assembleia Nacional, então Vice-Presidente da República, Dr. Fernando da Piedade Dias dos Santos.

Hoje, o projecto está a beneficiar de obras de melhoria com a construção de infra-estruturas sociais múltiplas, que irão tornar o convívio mais agradável.

Paralelamente a estes esforços, o Tribunal tomou providências no sentido de os seus funcionários serem beneficiados com residências nos projectos habitacionais do Estado. Assim, sempre que houvesse a atribuição de residências nestes projectos (Nova Vida, Kilamba), internamente era feito um levantamento dos funcionários que ainda não tinham sido contemplados com residências. Neste sentido, com excepção dos novos funcionários, temos resolvido o problema habitacional dos nossos Juízes Conselheiros e funcionários em geral.

Ainda no âmbito das políticas sociais, o Tribunal tem direccionado as suas políticas de apoio com meios de transporte, como forma de os funcionários serem contemplados com viatura própria.

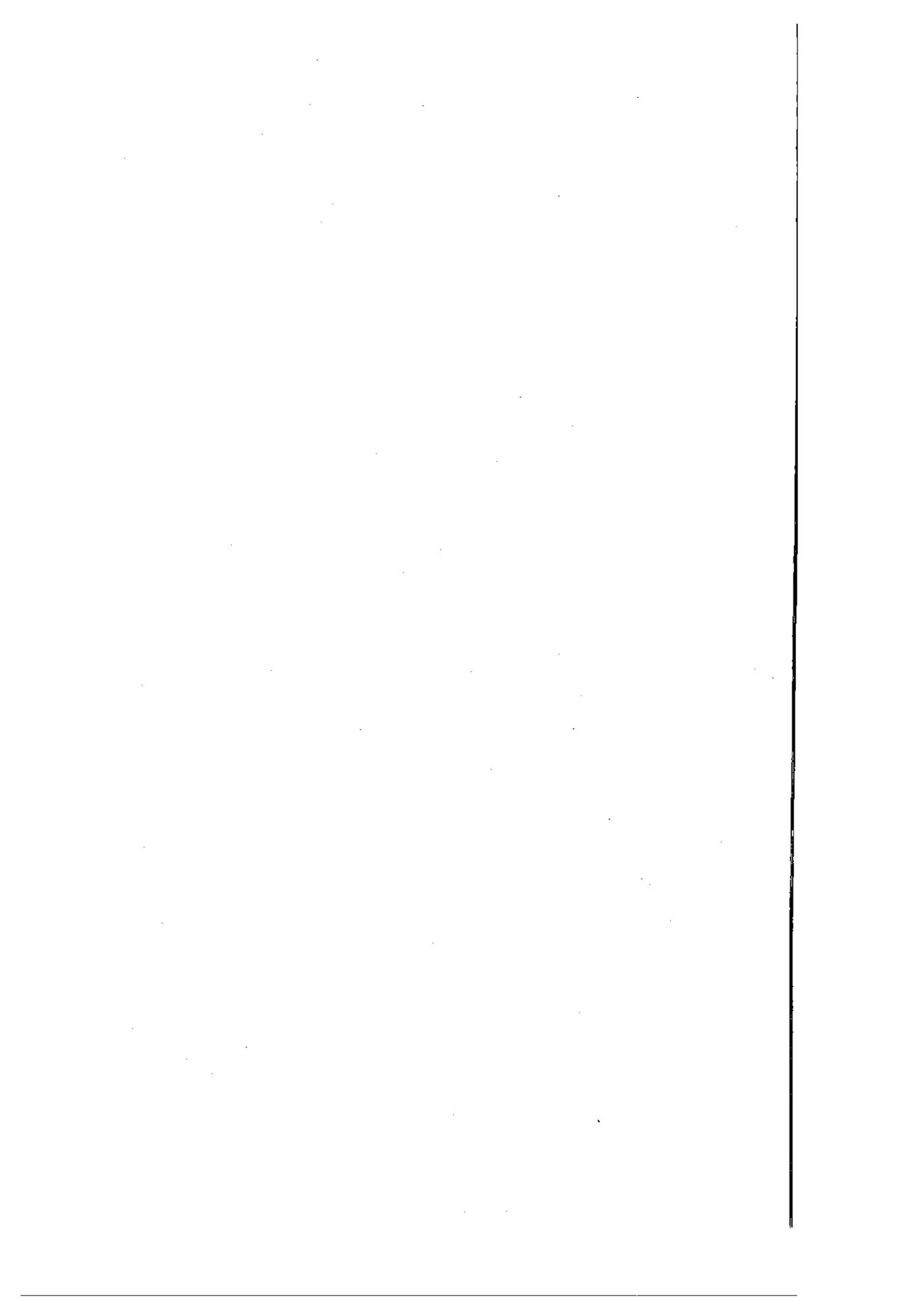
O internato do Dori Lombe, Malanje

A subsistência da humanidade depende da congregação dos esforços de todos, num processo inato de interajuda e protecção recíproca. Portanto, o bem feito ao próximo não passa de um imperativo natural para a continuidade da própria criação. A sociedade de hoje, mais dada ao consumismo e ao materialismo imediato, é menos sensível às necessidades do próximo do que a sociedade que nos viu nascer e crescer, onde os filhos eram considerados de todos os membros da aldeia, e, como tal, queridos, respeitados e apoiados por todos. A consciência benigna dos aldeões, acalentada pelos valores costumeiros da partilha do pão e das virtudes cristãs da caridade, não produziu nenhum menino de rua, como vemos frequentemente nos nossos dias. Foi este nobre espírito da aldeia e dos ideais cristãos, então mais vivenciados, que permitiram que muitos de nós pudessemos estudar e realizarmo-nos na vida.

Correspondendo aos ideais recebidos, abraçamos há 8 anos a causa e prestamos o nosso modesto apoio ao Internato do Dori Lombe. O nosso apoio consiste em prover as necessidades de mais de 70 crianças, com idades entre 1 a 17 anos, para que tenham o ensino, assistência sanitária e espiritual. Além do apoio material, oferecemos, com a nossa presença, o afecto necessário para o bom crescimento das crianças.

Além deste projecto, temos apoiado pontualmente a formação dos jovens da Casa do Gaiato, que se encontram matriculados em Luanda em Universidades privadas, apoiando no pagamento das propinas e na aquisição de materiais de estudo.

A intenção de termos trazido esta matéria não tem como propósito mostrar o que estamos a fazer, mas, sim, apelar a que todos possam contribuir, na medida das possibilidades, nas causas solidárias de que depende o futuro de muitas crianças e jovens. Sem o gesto caridoso das pessoas que nos deram a mão, nós não seríamos o que somos hoje. Cremos igualmente que sem o nosso apoio as crianças do internato teriam uma vida diferente, talvez com o futuro comprometido. Portanto, todos podemos fazer alguma coisa para os mais necessitados.



APÊNDICE

A) Resolução n.º 9/01, de 16 de Fevereiro

Considerando que a Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, cria o Tribunal de Contas.

Considerando que o Tribunal Supremo remeteu à Assembleia Nacional as propostas de candidaturas para a eleição do Presidente do Tribunal de Contas, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 125.º da Lei Constitucional.

Considerando que a Assembleia Nacional apreciou as propostas e elegeu um dos candidatos.

Nestes termos, ao abrigo das disposições combinadas da alínea r) do artigo 88.º e do n.º 6 do artigo 92.º ambos da Lei Constitucional, a Assembleia Nacional emitem a seguinte resolução:

Único: É aprovada a eleição de Julião António para o cargo de Presidente do Tribunal de Contas.

Vista e aprovada pela Assembleia Nacional, em Luanda, aos 18 de Janeiro de 2001.

Publique-se.

O Presidente da Assembleia Nacional, *Roberto António Victor Francisco de Almeida*.

B) Breves palavras de Sua Excelência o Senhor Presidente da República no Acto de Empossamento do Presidente do Tribunal de Contas – 4 de Abril de 2001

Sr. Presidente do Tribunal Supremo:

Termina assim esta breve cerimónia, cujo significado tem uma grande importância histórica.

É um passo dado na direcção certa, isto é, no sentido da consolidação do Estado democrático de direito e da transparência dos actos da administração do erário público.

Eu felicito todos os que contribuíram para a criação do Tribunal de Contas, bem como os que trabalharam na elaboração de todos os instrumentos necessários para garantir o seu pleno funcionamento.

Não há tradição nem experiência de fiscalização de Contas do Estado ou, pelo menos, das despesas públicas a nível da Magistratura no nosso País.

Confiamos, portanto, no talento e na sua perspicácia e acreditamos, por isso, que cumprirá essa tarefa com grande competência.

Eu quero brindar à sua saúde, à sua felicidade e também ao seu bom desempenho.

C) Breve intervenção de Sua Excelência o Dr. Julião António, Presidente do Tribunal de Contas, na cerimónia de tomada de posse, realizada aos 4 de Abril de 2001

Sua Excelência, Engenheiro José Eduardo dos Santos,

Presidente da República de Angola;

Excelências:

Ao tomar posse hoje, dia 4 de Abril de 2001, do cargo de primeiro Presidente do Tribunal de Contas da República de Angola, neste Salão Nobre do Palácio Presidencial, não quero deixar de manifestar a minha profunda gratidão pela confiança que Vossa Excelência, Senhor Presidente da República, na sua qualidade do mais alto magistrado da Nação Angolana, depositou na minha pessoa.

Com a permissão de Vossa Excelência, gostaria de tornar extensivo este sentimento de gratidão aos ilustres deputados à Assembleia Nacional, ao Governo de Unidade e Reconciliação Nacional e ao Venerando Juiz Presidente do Tribunal Supremo, pelo seu empenho para que este acto finalmente se realizasse.

Por imperativos de justiça social e pelo especial empenho demonstrado por Sua Excelência o Ministro da Justiça e pela equipa por si coordenada na implementação das acções do Governo, que culminaram com a criação das condições necessárias para o início da actividade do Tribunal de Contas, per-

mita, Senhor Presidente da República, que particularize a essa entidade do Governo o meu profundo sentimento de gratidão e de reconhecimento.

Conheça o Tribunal de Contas

Excelência:

Ao abrigo da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, publicada no Diário da República n.º 15/96, a Assembleia Nacional criou o Tribunal de Contas de Angola, cuja função específica é o controlo da gestão das finanças públicas pelos organismos do Estado, Institutos e Empresas Públicas.

O principal traço característico do regime legal do Tribunal de Contas é a garantia da sua independência, com autogoverno, imobilidade e irresponsabilidade dos Juizes, aspectos fundamentais do seu estatuto como Magistrados, nos termos legais.

O autogoverno do Tribunal de Contas é expresso na existência de uma administração e gestão por órgãos próprios, na selecção dos Juizes por um júri presidido pelo seu Presidente, na clarificação tradicional da equiparação dos mesmos aos Juizes do Tribunal Supremo, na autodefinição do seu regime disciplinar, entre outros.

Desde o limiar dos tempos que a fiscalização e controlo da Contas Públicas constituem preocupação para aqueles que detêm o poder.

A história das instituições passa inevitavelmente pelo percurso da nossa própria história e, deste modo, a história dos Tribunais de Contas vem beneficiando, ao longo dos anos, das alterações que se registam nas conjunturas políticas, económicas e sociais, que a própria evolução histórica determina.

Na verdade, quer do ponto de vista histórico, quer do ponto de vista da consagração constitucional das suas competências para fiscalizar a legalidade da utilização dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas é uma instituição indispensável do regime político, democrático e de direito que, paulatinamente e de forma gradativa, se vem implantando no nosso País.

Depois de tudo o que fica dito, resta-me, Excelências, exprimir de forma clara o meu compromisso solene de cumprir e de fazer cumprir o que sobre a fiscalização das contas públicas vem consagrado na Lei Constitucional e nas demais disposições legais que regem e regerão a matéria, bem como o meu compromisso de uma postura de isenção e de apartidarismo totais no exercício do cargo, fundado no restrito respeito da Constituição e das Leis que consubstanciam o Direito positivo angolano. Para tal desiderato, gostaria, muito humildemente, de contar com a colaboração de Vossas Excelências e de todo o povo, como destinatário final de toda a nossa acção.

Muito obrigado.

D) Dados Biográficos

I. Dados pessoais

Nome: Julião António

Filiação: António Julião e Susana Pedro

Naturalidade: Bambi – Malanje

Data de nascimento: 30 de Maio de 1946

Estado Civil: Casado

Profissão: Jurista

Função: Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

Habilitações literárias: Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto

II. Cursos e Seminários

Finanças Empresariais, Portugal

Finanças Públicas, Bulgária

Finanças Públicas, Alemanha

Gestão de quadros BNA, Angola

2008 – Curso sobre o SIGTC (Sistema Integrado de Gestão do Tribunal de Contas), Tribunal de Contas de Angola.

2010 – (ainda em curso) Pós-graduação em Direito Público pela Universidade Aberta de Lisboa

III. Actividades e Menções Honrosas enquanto Presidente do Tribunal de Contas

A) Actividades

- Presidente do Conselho Directivo da Organização das Instituições Supremas de Controlo dos Países da CPLP (OISC/CPLP), eleito na Reunião dos Açores para um mandato de dois anos, de 2001 a 2003;
- 2002 – Participação do Congresso da INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Supremas de Controlo) em Seul, Coreia, com a admissão de Angola para esta organização;
- Nomeação a Auditor Externo da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – SADC – para um mandato de três anos (de 2006/2007 a 2008/2009), conjuntamente com a Auditora Geral do Zimbabwe e o Auditor Geral do Botswana;
- 2006 – Participação da Reunião Anual do Conselho Directivo da AFROSAI-E, organizada em Angola;
- 2007 – Participação do Congresso da INTOSAI no México.

B) Menções Honrosas

1. Outorga da medalha de ouro pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, Brasil, pela sua dedicação na fiscalização do erário público, 2006.
2. Outorga do Diploma de Mérito pela AJEC (Associação de Jornalistas Económicos), de que é membro honorário.
3. Outorga do Diploma de Participação do Programa de Visita Internacional de Liderança sobre Boa Governação e Prestação de Contas, pelo Gabinete sobre Assuntos Educacionais e Culturais do

Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, 27 de Julho de 2008.

4. Outorga do Diploma de Mérito pela Fundação Getúlio Vargas em reconhecimento do seu contributo na melhoria da gestão financeira pública em Angola, 2012.

IV. Actividade Política

- 1974 – Preso pelas forças coligadas da União Nacional da Independência Total de Angola – UNITA e Frente Nacional de Libertação de Angola – FNLA em Agosto, transferido para a Cadeia do Bié;
- 1978 – Membro da Comissão Provincial do Movimento de Ratificação;
- 1980 – Deputado da Assembleia Popular Provincial;
- 1981/91 – Coordenador da Célula do Ministério das Finanças (Mandatos);
 - a) Conferencista do Comité Provincial do Partido/Luanda;
 - b) Membro do Conselho eleitoral de Luanda;
 - c) Louvado pelo Ministério das Finanças sob proposta do Comité Provincial do Partido do Kuando Kubango pelos relevantes serviços prestados à Nação e ao Movimento Popular de Libertação de Angola – MPLA;
 - d) Acompanhante do Comité Provincial do partido para os Municípios de Viana e Cacuaco;
- 1992 – Membro do Estado-maior da Campanha eleitoral da província de Luanda.
- 1992 – Eleito Deputado à Assembleia Nacional.
- 1993 – Colaborador da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Jurídicos, Regimentos e Mandatos da Assembleia Nacional.

- 1996 – Eleito pelo Comité Central a Membro da Comissão de Disciplina e Auditoria do Comité Central, sob proposta do Bureau Político.
- 1997 – Indicado pelo Bureau Político Presidente do Conselho de Administração da Assembleia Nacional.
- 1998 – Eleito Delegado à Conferência Nacional do Partido e Chefe da Delegação dos Deputados da Bancada Parlamentar do MPLA.
- 1999 – Nomeado 2.º Secretário da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Jurídicos, Regimento e Mandatos da Assembleia Nacional.
- Pré-candidato a Membro do Comité Central do MPLA.

V. Cargos Administrativos

a) Kuando Kubango (1977 a 1980):

- Director provincial de Finanças;
- Gerente do Banco Nacional de Angola – BNA e responsável provincial da actividade bancária;
- Coordenador do Conselho Provincial de Finanças;
- Juiz de Direito Substituto e Delegado do Ministério de Justiça na Província.

Estes cargos foram em regime de acumulação.

b) Províncias de Luanda e Bengo (1981 a 1992):

- Eleito membro do Comissariado provincial e nomeado a Delegado provincial das Finanças de Luanda e Bengo;
- Nomeado Coordenador da Comissão de Reestruturação das Empresas de Café do Bengo;
- Director Provincial dos Serviços comunitários da Província de Luanda;

- Júri do Concurso Totoloto em representação do Governo da província de Luanda.

2001– Eleito como primeiro Presidente do Tribunal de Contas de Angola pela Assembleia Nacional.

VI. Actividade Social

- 2006 – Membro da Comissão da pastoral dos leigos e da família de que era presidente D. Gabriel Mbilingue, então Vice-Presidente da CEAST (Conferência Episcopal de Angola e São Tomé).
- 2007 – Recepção da Bênção Apostólica do Papa Bento XVI em Junho de 2007, na Igreja de Nossa Senhora de Fátima, em Luanda.
- Membro da Associação preparatória (Comissão instaladora) da actual ACGD (Associação Cristã dos Gestores e Dirigentes), do qual é Presidente do Conselho Fiscal.
- Padrinho do Orfanato Feminino do Dori Lombe, Malanje.





