

## **ÍNDICE**

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
------------------------	----------

### **Capitulo I**

<b>1. Controlo do ponto de vista da administração.....</b>	<b>2</b>
<b>1.1. Estabelecimento de padrões ou critérios.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. Observação de desempenho.....</b>	<b>3</b>
<b>1.3. Comparação do desempenho com o padrão estabelecido</b>	<b>3</b>
<b>1.4. Acção correctiva.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Abrangência do controlo.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Critérios de classificação do controlo.....</b>	<b>4</b>
<b>4. Controlo administrativo.....</b>	<b>8</b>
<b>5. Carácter dos serviços de controlo interno.....</b>	<b>10</b>
<b>6. Actividade de inspecção e fiscalização.....</b>	<b>11</b>

### **Capitulo II**

<b>1. O controlo externo.....</b>	<b>12</b>
<b>2. Tribunal de Contas.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Jurisdição e competência.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. Composição e estatuto legal.....</b>	<b>15</b>
<b>2.3. Fases da fiscalização do Tribunal de Contas.....</b>	<b>15</b>
<b>2.3.1. Fiscalização preventiva.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.1.1. Como é que o Tribunal efectiva o controlo prévio.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.1.2. Visto tácito.....</b>	<b>17</b>
<b>2.3.2. Fiscalização sucessiva.....</b>	<b>17</b>

<b>Conclusões.....</b>	<b>19</b>
------------------------	-----------

<b>Recomendações.....</b>	<b>20</b>
---------------------------	-----------

<b>Bibliografia.....</b>	<b>21</b>
--------------------------	-----------

## **INTRODUÇÃO**

A existência de recursos escassos, susceptíveis de emprego alternativo, em ordem à satisfação de necessidades desigualmente

valoradas pelos indivíduos, dita a necessidade de controlo. Este implanta-se em organizações complexas e descentralizadas, de forma a influir no comportamento das pessoas que fazem parte da organização para que se ajuste aos objectivos organizativos.

Por isso a unidade orgânica é uma autêntica pirâmide de responsabilidade e autoridade delegada.

O objectivo do controlo é, então, assegurar que todas as actividades da **unidade orgânica** se realizem de forma pretendida e contribuam para a consecução dos objectivos globais da organização.

O conceito de controlo é influenciado por diferentes contribuições teóricas, pelo que a sua noção pode ser objecto de muitas interpretações consoante os aspectos relevantes que as diferentes teorias focalizam.

A noção de controlo não tem uma acepção unívoca, sendo difícil obter uma conceituação universal de controlo de gestão, devido as suas múltiplas interpretações, pois engloba, tanto os aspectos de eficiência como de eficácia, pelo que, o conceito de controlo deve ser analisado dentro do conceito mais global da teoria dos sistemas, em que a interdependência entre os elementos técnicos do controlo, as pessoas, a cultura e o meio envolvente devem ser tomados em conta.

## **CAPITULO I**

### **2. CONTROLO DO PONTO DE VISTA DA ADMINISTRAÇÃO.**

A palavra controlo pode assumir vários significados em administração, a saber:

- a) Controlo como função restrita e coercitiva: Utilizado no sentido de coibir ou limitar certos tipos de desvios indesejáveis ou de comportamentos não aceites. Neste sentido, o controlo apresenta um carácter negativo e limitativo, sendo muitas vezes interpretado como coacção, delimitação, inibição e manipulação. É o chamado controlo social aplicado nas organizações e na sociedade para inibir o individualismo e a liberdade das pessoas.
- b) Controlo como um sistema automático de regulação: Utilizado no sentido de manter um grau constante de fluxo ou funcionamento de um sistema. É o caso do processo automático das refinarias de petróleo, de indústrias químicas de processamento contínuo e automático. O mecanismo de controlo detecta possíveis desvios ou irregularidades e proporciona automaticamente a regulação necessária para voltar à normalidade. Quando algo está sob controlo significa que está dentro do normal.
- c) Controlo como função administrativa: é o controlo como parte do processo administrativo, como planeamento, organização e direcção.

Trataremos do controlo sob o terceiro ponto de vista, ou seja o controlo como quarta função administrativa e que depende do planeamento, da organização e da direcção para formar o processo administrativo.

A finalidade do controlo é assegurar que os resultados do que foi planificado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objectivos previamente estabelecidos. A essência do controlo reside na verificação se a actividade controlada está ou não alcançando os objectivos ou resultados desejados. O controlo consiste fundamentalmente em um processo que guia a actividade exercida para um fim previamente determinado. Como processo, o controle apresenta fases que merecem uma explicação sucinta.

#### **1.4. ESTABELECIMENTO DE PADRÕES OU CRITÉRIOS**

Os padrões representam o desempenho desejado. Os critérios representam as normas que guiam as decisões. São balizamentos que proporcionam meios para se estabelecer o que se deverá fazer e qual o desempenho ou resultado a ser aceite como normal ou desejável. Constituem os objectivos que o controlo deverá assegurar ou manter.

Os padrões podem ser expressos em tempo, dinheiro, qualidade, unidades físicas, custos ou por meios de índices. A administração científica preocupou-se em desenvolver técnicas capazes de proporcionar bons padrões, como o tempo padrão no estudo dos tempos e movimentos. O custo padrão, os padrões de qualidade, os padrões de volume de produção são exemplos de padrões ou critérios.

### **1.5. OBSERVAÇÃO DE DESEMPENHO**

Para se controlar um desempenho deve-se pelo menos conhecer algo a respeito dele. O processo de controlo actua no sentido de ajustar as operações a determinados padrões previamente estabelecidos e funcionam de acordo com a informação que recebe.

A observação ou verificação do desempenho ou do resultado busca obter informação precisa a respeito daquilo que está sendo controlado.

### **1.6. COMPARAÇÃO DO DESEMPENHO COM O PADRÃO ESTABELECIDO**

Toda a actividade proporciona algum tipo de variação, erro ou desvio. É importante determinar os limites dentro dos quais essa variação poderá ser aceite como normal ou desejável. Nem toda a variação exige correcções, mas apenas aquelas que ultrapassem os limites da normalidade. O controlo separa o que é excepcional para que a correcção se concentre unicamente nas excepções ou desvios. Para tanto, o desempenho deve ser comparado com o padrão para se verificar eventuais desvios ou variações. A comparação do desempenho com o padrão estabelecido geralmente é feita por meio de gráficos, relatórios, índices, percentagens, medidas estatísticas, etc. Esses meios de apresentação supõem técnicas à disposição do

controlo para que este tenha maior informação sobre aquilo que deve ser controlado.

A comparação da actuação com o que foi planeado não busca apenas localizar as variações, erros ou desvios, mas também permitir a predição de outros resultados futuros e localizar dificuldades para criar condições para que as operações futuras possam alcançar melhores resultados.

#### **1.4. ACÇÃO CORRECTIVA**

O objectivo do controlo é manter as operações dentro dos padrões estabelecidos para que os objectivos sejam alcançados da melhor maneira. Assim, as variações, erros ou desvios devem ser corrigidos para que as operações sejam normalizadas. A acção correctiva visa fazer com que aquilo que é feito seja feito exactamente de acordo com o que se pretende.

#### **2. ABRANGÊNCIA DO CONTROLO.**

Enquanto o planeamento abre o processo administrativo, o controlo serve de encerramento. Da mesma forma como ocorre com o planeamento, a abrangência do controlo também pode ser feita a nível global, ao nível departamental e ao nível operacional, respectivamente dentro dos planos estratégico, tático e operacional.

A nível global, isto é dentro duma perspectiva estratégica, o conteúdo do controlo é genérico, sintético e abrangente, abarcando o horizonte temporal de longo prazo, numa amplitude macro orientada, consistindo na verificação, acompanhamento e informação perspectivados preferencialmente, sobre a variação dos controlos tático (departamental) e operacional (sectorial) bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos previsionais, designadamente, os programas do governo, as grandes opções do plano Nacional e Orçamento Geral do Estado.

A nível departamental, o controlo é menos genérico e mais detalhado, numa perspectiva de médio prazo, aborda cada unidade do sistema,

nomeadamente Ministérios, Secretarias de Estado ou órgãos equiparados. É exercida em regra pelos órgãos e serviços de inspeção, auditorias e fiscalização sectoriais.

O controlo operacional, de conteúdo detalhado, e numa perspectiva de curto prazo, micro orientado, aborda cada tarefa ou operações apenas; constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditorias e fiscalização inserido no âmbito da respectiva unidade, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de acções, ou seja auto controlo.

### **3. CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLO.**

Podemos falar de diferentes aspectos do controlo que conduzem a diversos critérios de classificação, tendo em consideração o enfoque científico que se pretende adoptar.

Assim, o controlo no direito positivo angolano apresenta-se sob três grandes linhas que coincidem, óbvia e justamente, com órgãos constitutivos do Estado dentro do princípio clássico da separação (ou divisão) de poderes e das funções próprias de cada um destes poderes.

Desta forma, temos o controlo legislativo, o controlo administrativo e o controlo judicial ou jurisdicional.

- a) o controlo legislativo, nos termos do art. 78º da Lei Constitucional da República de Angola, é exercido pelo Parlamento Angolano – Assembleia Nacional.

Este tipo de controlo pode apresentar-se sob duas diversas manifestações: a primeira prende-se com a implementação de medidas de controlo através da aprovação das Leis e resoluções que estabelecem uma normatividade tendente a regular, especificamente, os planos e programas do Governo, o Orçamento Geral do Estado, os recursos económicos e financeiros e, ainda, a conduta dos gestores públicos. A segunda, o controlo político, que se traduz na exigência da prestação de contas por parte dos poderes, através dos relatórios de execução do plano Nacional e do Orçamento Geral do Estado, bem

como a Conta Geral do Estado, de acordo com o estabelecido no art. 88º da Lei Constitucional da República de Angola.

Através do controlo político os Deputados da Assembleia Nacional nos termos do art. 83º da Lei Constitucional têm o direito de interpelar o Governo ou qualquer um dos seus membros, bem como de obter, de todos os organismos e empresas públicas ou participadas pelo Estado, dados e informações necessárias ao exercício das suas funções.

A Assembleia Nacional pode, inclusive, constituir comissões especiais de inquérito parlamentar destinadas à apreciação dos actos do Governo e da Administração Pública, em geral. É o que reza o art. 101º da Lei Constitucional.

b) O controlo administrativo corresponde ao controlo exercido pelo poder executivo, pelo Governo, talvez o mais amplo que se exerce nas funções públicas. Encontra sua fundamentação no nosso texto constitucional (cfr. Art. 105º e sgs da Lei Constitucional) e nas leis ordinárias que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública. Nesta perspectiva, o controlo pode ser classificado sob seis critérios ou pontos de vista diferentes:

- a) O primeiro resulta do tipo de actos que se praticam no exercício do controlo e fiscalização da Administração Pública. Esses actos podem ser de verificação, fiscalização, recomendação, decisão (autorizações, licenças, etc), avaliação, correcção e até mesmo de aplicação de sanções disciplinares e outras medidas previstas na lei;
- b) O segundo critério baseia-se no objectivo que se persegue com o controlo. Assim temos o controlo de legalidade, de fiscalização, de oportunidade e de gestão ou eficiência;
- c) O terceiro radica no momento (ou tempo) em que se realizam os actos de controlo, o que permite distinguir, em primeiro lugar, o controlo preventivo, também chamado controlo **“a priori ou ex ante”** e que tem lugar antes da prática dos actos propriamente administrativos – através de medidas tendentes a prevenir que tais actos sejam praticados, cumprindo assim, com o estabelecido nas leis, planos ou programas. Em segundo lugar o

chamado controlo ou fiscalização concorrente ou coincidente que se realiza no decurso de todo o desenvolvimento da gestão administrativa. Finalmente, temos o controlo ou fiscalização “**a posteriori ou ex post**”, também chamada controlo conclusivo que é realizado depois da prática dos actos administrativos que se pretende controlar ou que são objecto de controlo;

- d) O quarto critério corresponde a forma da actuação dos órgãos de inspecção, fiscalização e controlo. Assim, temos a actuação oficiosa, quando os órgãos de inspecção, fiscalização e controlo intervêm, discricionariamente, para constatar, verificar ou fiscalizar, os actos dos gestores públicos ou agentes da administração pública. Em segundo lugar figuram os actos de fiscalização e controlo que se podem realizar a pedido do órgão ou parte interessada, podendo tratar-se, quer de simples particulares, quer de pessoas colectivas de direito público. Em terceiro lugar, os actos que, por imperativo legal, devem ser realizados pelos órgãos de inspecção, fiscalização e controlo. É o que resulta, por exemplo, das atribuições e competências da Inspeção-Geral da Administração do Estado previstas no art. 4º da Lei n.º 2/92, de 17 de Janeiro – Lei orgânica que cria a Inspeção-Geral da Administração do Estado;
- e) O quinto critério prende-se com o sujeito activo, isto é, com o órgão que realiza a inspecção, fiscalização ou controlo. Nesta perspectiva, o controlo pode ser interno, porque é efectuado por órgãos ou autoridades da própria administração pública (autocontrolo) ou por equipas inspectivas para o efeito constituídas, ou ainda por firmas ou empresas especializadas de auditoria contratadas para tal fim. Também o controlo pode ser qualificado de externo quando é realizado por órgãos que não fazem parte da Administração Pública, como é o caso das comissões especializadas da Assembleia Nacional, nos termos previstos no art. 101º da Lei Constitucional;
- f) Finalmente, temos o sexto critério que se fixa em função dos efeitos ou resultados do controlo administrativo: é formal quando produz efeitos meramente declarativos, isto é, quando o controlo constata e declara, pura e simplesmente, que as acções e actos administrativos **material** ou **constitutivo** quando da



intervenção dos órgãos de inspecção, fiscalização e controlo resultam a constituição ou modificação de direitos e obrigações, para a realização de actos ou acções posteriores como sendo, por exemplo, a tomada de medidas de carácter correctivo ou disciplinar, nos termos previstos no Decreto n.º 33/91, de 26 de Julho – Regime Disciplinar dos Funcionários e agentes Administrativos.

c) O controlo judicial, também chamado Jurisdicional, corresponde ao controlo feito pelo poder judicial, em conformidade com o disposto no art. 120º e sgs da nossa Lei Constitucional. O controlo judicial pode ser classificado de controlo da constitucionalidade das leis, quando se trata de realizar a conformidade dos actos praticados pelos órgãos da Administração Pública com a Constituição ou Lei Constitucional, ou controlo de legalidade quando se trata de dirimir conflitos ou definir direitos no sentido de se conferir certeza e segurança jurídicas a situação de conflitos que se suscitam com os particulares entre si ou entre estes e o Estado. É o que se pode inferir no disposto no art. 120º da nossa Lei Constitucional.

#### **4. CONTROLO ADMINISTRATIVO.**

Das modalidades ou critério de controlo do Estado que vimos até aqui, interessa-nos, especialmente, o controlo administrativo, pois, é este controlo que se prende com o vasto campo da Administração Pública e que constitui o controlo interno, um auto – controlo da própria administração pública.

A Administração Pública no Estado Democrático e de Direito deve pautar a sua acção por determinados princípios, dos quais se destacam os princípios da legalidade e da regularidade administrativas. Significa dizer que os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à Lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos, e em conformidade com os fins para que tais poderes lhes foram conferidos .

No direito positivo angolano, os princípios da legalidade e regularidade administrativas estão consagrados no art. 3º do Decreto n.º 16-A/95,

de 15 de Dezembro – Normas sobre o Procedimento e Actividade Administrativa (cfr. também, o art. 54º, al. b) da Lei Constitucional). Nos termos daquele preceito legal, “ na sua actuação os órgãos da Administração Pública devem observar estritamente a lei e o direito nos limites e com os fins para que lhes foram conferidos poderes”.

A vinculação da Administração Pública à legalidade significa uma exigência de conformidade e também da compatibilidade da conduta administrativa com a lei. Qualquer que seja o domínio da intervenção administrativa exige-se que tal actuação, para ser juridicamente válida, legítima e eficaz, tenha sido objecto de uma prévia qualificação ou habilitação legal.

A actuação da Administração Pública é, “**grosso modo**” comandada pela lei, sendo ilegais não apenas os actos (regulamentos e contratos) administrativos produzidos contra a proibição legal, como também aqueles actos que não tenham previsão ou habilitação legal, ainda que genérica (ou até orçamental).

A violação do princípio da legalidade pela administração Pública implica uma ilegalidade administrativa, no mínimo uma irregularidade administrativa, e, conforme os casos:

- a) a invalidade (salvo disposição da lei ou do princípio da essencialidade) da própria decisão ilegal ou da decisão final em que ela se vai repercutir;
- b) a ineficácia dessa, quando não são observados os requisitos de que esta depende;
- c) a responsabilidade civil quando, em consequência disso, resultarem danos ou prejuízos;
- d) a responsabilidade disciplinar do titular do órgão ou serviço, ou da própria pessoa colectiva a quem tal decisão seja imputável, sempre que se trate de órgãos administrativos, de concessionários ou de instituições particulares de interesse pública;

- e) outras formas de responsabilização, política ou mesmo penal, do titular do órgão ou serviço.

## **5. CARÁCTER DOS SERVIÇOS DE CONTROLO INTERNO.**

Os órgãos e serviços de inspecção, fiscalização e controlo devem caracterizar-se pela dinâmica, pela agilidade e versatilidade, pela eficácia e eficiência no exercício da sua actividade inspectiva, de modo que possam, com a necessária flexibilidade e sentido de oportunidade, acompanhar e controlar a execução das medidas e programas superiormente aprovados ou orientados. Desta forma, podem detectar a tempo as deficiências e insuficiências de organização e funcionamento dos órgãos e serviços da Administração Pública, “maxime”, do Aparelho Administrativo.

O controlo interno tem por fim o aperfeiçoamento constante e permanente, da estrutura orgânica do aparelho administrativo e empresarial do Estado e o aumento de eficácia, eficiência e operacionalidade do seu funcionamento visando, em última instância, a boa gestão do património público, isto é, dos recursos materiais, financeiros e humanos do Estado, para que sejam realizadas e satisfeitas as necessidades colectivas e individuais dos administrados (cidadãos).

O fim último destes objectivos é a correcção de erros insuficiências e irregularidades de sistemas, procedimentos e métodos de funcionamento da Administração Pública, adoptando novas medidas e mecanismos adequados à boa execução e gestão dos planos, programas e estratégias estabelecidos.

Para o efeito, é imperativo que os dirigentes, funcionários e demais trabalhadores da Administração Pública e das empresas públicas ou participadas pelo Estado, tenham consciência da necessidade da observância escrupulosa da legalidade, da disciplina administrativa e da responsabilidade perante os assuntos que dizem respeito à Nação e a toda a sociedade.

O controlo interno visa averiguar o cumprimento da lei, entendida esta no seu sentido lato, isto é, não apenas o cumprimento da lei no

seu sentido estrito ou formal (leis e resoluções aprovadas pela Assembleia Nacional, como estabelece o art. 92º da Lei Constitucional), também a lei em sentido amplo ou material, como sendo os decretos – leis, os decretos e as resoluções do Conselho de Ministros ou da sua Comissão Permanente, em conformidade com o estipulado no art. 113º da Lei Constitucional. Visa também, o cumprimento das instruções de serviço de carácter normativo e determinar até que ponto foram protegidos e salvaguardados os interesses do Estado ou dos cidadãos (administração) pelo órgão, organismo, instituição, serviço ou empresa objecto de inspecção.

O controlo interno abrange, tanto os domínios puramente administrativos como, fundamentalmente, os domínios orçamental, financeiro e patrimonial e outros domínios de interesse público ou de interesse para os administrados.

## **6. ACTIVIDADE DE INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO**

Os órgãos e serviços de inspecção, fiscalização e controlo da administração do Estado fazem parte ou constituem aquilo que chamamos de controlo administrativo, um controlo interno, um auto-controlo, portanto, que a Administração pública exerce sobre si própria.

O controlo administrativo distingue-se do controlo legislativo exercido pelo Poder Legislativo (Assembleia Nacional), directamente, ou através das suas Comissões especializadas. Também distingue-se do controlo judicial ou jurisdicional exercido pelo poder judicial ou jurisdicional (Tribunais, “maxime” o Tribunal Administrativo e o Tribunal de Contas).

A inspecção, fiscalização e controlo devem realizar-se num quadro marcadamente jurídico, isto é, tendo em atenção o primado da lei e do direito. A actuação dos órgãos e serviços de inspecção, fiscalização e controlo da Administração Pública deve pautar-se pelo cumprimento escrupuloso da lei e do direito, dentro dos limites e com os fins estabelecidos na lei.

A inspecção, fiscalização e controlo têm como fim o melhoramento e aperfeiçoamento constante e permanente da Administração Pública, entendida esta como administração directa e indirecta (empresas públicas e participadas pelo Estado) do Estado e o aumento da eficácia, eficiência e operacionalidade do seu funcionamento, visando a boa gestão da coisa pública e a modernização administrativa.

Para o efeito, os órgãos e serviços de inspecção, fiscalização e controlo devem averiguar o cumprimento da lei (leis, resoluções, decretos-leis, regulamentos e até mesmo contratos) e das orientações e determinações superiores por parte da Administração Pública e verificar o cumprimento e execução das estratégias governamentais e dos programas de desenvolvimento económico e social aprovados superiormente.

Os órgãos e serviços de fiscalização devem, igualmente, verificar o cumprimento das obrigações fiscais, aduaneiras e outras por parte das pessoas colectivas e singulares, quer nacionais, quer estrangeiras, contribuindo, desta forma, para o aumento das receitas do Estado e para a boa gestão orçamental, financeira e patrimonial do Estado

## **CAPITULO II**

### **1. O CONTROLO EXTERNO**

I- A Fiscalização externa resulta da necessidade de um melhor controlo da gestão dos bens públicos, partindo da premissa de que a autonomia e independência dos órgãos e serviços fiscalizados, garantirá maior isenção que a fiscalização interna, levada a cabo por órgãos e serviços da própria Administração Financeira ou por entidades destes dependentes. Na verdade, embora não seja de todo aqui aplicável, é consabido o brocardo segundo o qual “nemo se ipso judicatur” (ninguém pode ser juiz em causa própria).

Não estamos, com isso, a subestimar a importância da fiscalização interna, aliás a própria fiscalização externa não se circunscreve a todos os aspectos da gestão da administração, deixando outros à fiscalização interna. Se preferirmos a figura da circunferência, a

fiscalização externa ocupa um círculo menor que aquela levada a cabo pelos próprios órgãos e serviços administrativos, círculo que, no entanto, não é, tão menor para que seja considerado um “micro” cosmos em face do “marco cosmos”.

II- Relativamente ao controlo externo, há que considerar dois sistemas diferentes, o Anglo-Saxónico, e o Sistema Continental. No primeiro sistema “a função é atribuída a um Auditor-Geral, com o estatuto profissional de auditor de contas, dotado de um estatuto político de independência plena e estreitamente vinculado a cooperação com o parlamento”<sup>1</sup>

No segundo sistema, continental Europeu, esta função é atribuída ao Tribunal de Contas, órgão colegial, independente e jurisdicional. Este Sistema vigora, entre outros, em Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha e, fora da Europa continental, em Angola, entre outros países.

É esse o sistema que, à luz do Ordenamento Angolano, iremos seguidamente analisar.

## **2. TRIBUNAL DE CONTAS**

Em Angola, como foi dito, a fiscalização externa está a cargo de um órgão jurisdicional, o Tribunal de Contas, cujo Estatuto Orgânico, além do que estabelece a Constituição para todos os tribunais, se encontra na Lei n.º 5/96, de 12 de Abril.

Nos termos do art.1º da referida lei, o Tribunal de Contas, é o órgão judicial encarregue de exercer a fiscalização financeira o Estado e demais pessoas colectivas públicas que a lei determina.

### **2.1. JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA.**

O Tribunal de Contas tem jurisdição em todo Território Nacional e no estrangeiro, no âmbito de toda a Ordem Jurídica angolana (art. 2, n.º

---

<sup>1</sup> In “Finanças publicas e direito financeiro” II Vol., António de Sousa Franco

1). O n.º 2 do mesmo artigo enumera as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas:

- a) os órgãos de soberania do Estado e seus serviços;
- b) os institutos públicos;
- c) as autarquias locais e suas associações;
- d) as empresas ou sociedades de capitais maioritariamente públicos;
- e) as associações públicas;
- f) quaisquer outros entes públicos que a lei determinar.

Quanto às autarquias locais, embora previstas na Constituição, como pessoas colectivas de pessoas e território (art. 145º, 146º LC), ainda não estão criadas.

A enumeração estabelecida neste artigo não pode ser considerada taxativa, pois o n.º 3 do aludido artigo dispõe que o disposto no número anterior não prejudica os poderes do Tribunal em matérias de fiscalização sobre a utilização de dinheiros públicos por outras entidades para além das que ali são enumeradas.

Quanto à Competência, nos termos do n.º 1 do art. art. 6º da Lei n.º 5/96, compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da actividade financeira do Estado e demais entidades públicas e nomeadamente:

- a) dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas a sua jurisdição;
- c) fiscalizar preventivamente a legalidade dos actos e contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades que se encontram sob a sua jurisdição;
- d) realizar, por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, inquéritos e auditorias de natureza contabilista, financeira ou patrimonial nas entidades sujeitas a sua jurisdição;
- e) exercer outras funções que a lei lhe determinar;
- f) assegurar a fiscalização da aplicação de recursos financeiros doados ao Estado, por entidades nacionais ou internacionais.

Pelo que acima ficou dito, relativamente aos poderes do Tribunal, resulta claro a aplicação ao Tribunal de Contas do Estatuto Constitucional dos tribunais comuns (art. 120º, 125º LC).

## **2.2. COMPOSIÇÃO E ESTATUTO LEGAL**

O Tribunal de Contas é composto por um total de 9 juizes conselheiros, podendo funcionar com um mínimo de 7, um dos quais o Presidente e um Vice-Presidente.

O Tribunal de Contas dispõe de Serviços de apoio Técnico e Administrativo - art. 4, n.º 2 da Lei n.º 5/96.

O Tribunal de Contas tem a sua sede em Luanda, prevendo-se secções regionais ou provinciais, que entrarão em funcionamento por deliberação do Plenário.

Um dos importantes traços do seu estatuto legal é a sua independência, com auto - governo: o Tribunal de Contas, é independente e os juizes, no exercício das suas funções, gozam dos direitos e garantias dos demais Magistrados Judiciais, previstos na Lei Constitucional e nos Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público (art. 3º da Lei n.5/96).

O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que o autogoverno é assegurado nos termos da presente lei, isto é, Lei n.º5/96.

## **2.3. FASES DA FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.**

A fiscalização do Tribunal de Contas efectiva-se em dois momentos, que poderão não necessariamente verificar-se em relação a determinado acto ou contrato: A fiscalização Prévia e a Fiscalização Sucessiva.

### **2.3.2. FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA.**

Situado numa fase cronológica anterior à execução do acto ou contrato, tem por finalidade verificar se os actos e contratos a ela



sujeitos estão conforme às leis vigentes e os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental n.º1 do art. 8 da lei 5/96).

A fiscalização preventiva é exercida através do visto ou da sua recusa. Para efeitos de fiscalização preventiva, devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, entre outros, os seguintes elementos:

- a) os contratos de qualquer natureza, quando celebrados por entidades sujeitos à sua jurisdição, desde que o seu valor em Moeda Nacional seja superior ou equivalente a USD 350.000,00;
- b) as minutas dos contratos identificados na alínea anterior quando venham a celebrar-se por escritura pública e os respectivos encargos tenham de ser satisfeitos no acto da sua celebração;
- c) as minutas dos contratos identificados na alínea a) quando superior a duas vezes o que está fixado na referida alínea;
- d) os instrumentos da dívida pública fundada bem como os contratos e outros instrumentos de que resulte o aumento da dívida pública das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas.

#### **2.3.1.1. COMO É QUE O TRIBUNAL EFECTIVA O CONTROLO PRÉVIO.**

O controlo prévio, como foi dito, efectiva-se através do visto ou da sua recusa.

O visto constitui requisito da validade do acto ou contrato e a sua concessão condição de eficácia. Assim sendo, não deixará de constituir instrumento de correcção juridico-financeiro da despesa pública a exercer em sede de fiscalização preventiva.

Os processos de visto, uma vez registados no livro geral, são apreciados previamente pela Divisão respectiva, sendo em seguida

presentes ao Juiz conselheiro da área para a apreciação e decisão. Este fará a análise do acto ou do contrato do ponto de vista da legalidade e regularidade financeira.

Na apreciação da legalidade serão levadas em consideração os seguintes aspectos:

- se existe norma legal permissivo do acto ou contrato;
- se a modalidade escolhida está em conformidade com a lei;
- se estão reunidos os requisitos para a prática do acto ou celebração do contrato;
- se o interessado reúne os requisitos legais.

Na apreciação da regularidade financeira deve ser analisado:

- se a despesa tem autorização orçamental no ano em causa e se há cabimentação em crédito orçamental correspondente.

### **2.3.1.2. VISTO TÁCITO**

12.3-Os diplomas, despachos contratos e outros documentos sujeitos a fiscalização preventiva, consideram-se visados 45 dias, após a sua entrada no Tribunal (Visto Tácito), salvo se forem solicitados elementos em falta ou adicionais caso em que se interromperá a contagem do prazo.

### **2.3.2. FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA.**

A fiscalização sucessiva situa-se num momento cronologicamente posterior a efectivação do acto ou contrato. Nos termos do n.º 1 do artigo 9º da Lei 5/96, o Tribunal de Contas julga as contas das entidades sujeitas à sua jurisdição com o fim de apreciar a legalidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como, tratando-se de contratos, verificar ainda se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração.

Em sede desta fiscalização, o Tribunal aprecia também a gestão económico - financeira e patrimonial - n.º 2 do mesmo artigo).

O Tribunal pode, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia Nacional, realizar inquéritos e auditorias a aspectos determinados da gestão das entidades sujeitos à sua jurisdição.

Analisado que foi o controlo externo na vertente jurisdicional, levado a cabo pelo Tribunal de Contas, é de salientar que externamente existe outro órgão que exerce uma actividade inspectiva, a Assembleia Nacional, cujo controlo é político. Contudo, por razões de ordem prática, além do que atrás foi dito sobre o controlo da Assembleia Nacional, não merecerá aqui uma abordagem aprofundada.

## **CONCLUSÕES**

Em função do que ficou exposto, pode-se concluir que os órgãos de controlo, grosso modo, constituem aquilo a que podemos denominar de Sistema Nacional de Controlo das Finanças Públicas. Este controlo reparte-se por dois grandes níveis, sendo o primeiro o de controlo

interno, subdividido em três níveis, o operacional, o departamental (ou Sectorial) e o estratégico, i. é, o auto-controlo da Administração, e o de controlo externo, este por seu lado, comportando os níveis de controlo financeiro (Técnico e Jurisdicional), realizado pelo Tribunal de Contas e o de controlo político, levado a cabo pela Assembleia Nacional.

O relacionamento institucional entre o controlo interno e o controlo externo, encontra o seu respaldo legal, entre outros, na Lei 9/97 ( Lei – Quadro do Orçamento) e 5/96 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

O art. 55º da lei 9/97, nos seus nºs 1,2e 3, dispõe que a fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da Administração do Estado e dos órgãos que dele dependem, é exercida pela Assembleia Nacional, ao nível do controlo externo (político) e pelos órgãos especializados do Estado ao nível do controlo interno.

O controlo interno a cargo do Governo é institucionalizado pelo Ministério das Finanças, através de Decreto do Conselho de Ministros.

O controlo externo é exercido pelo Tribunal de Contas, que emite parecer sobre as Contas do Estado, em vista à sua apreciação pela Assembleia Nacional.

O art. 18º da Lei 5/96, consagra o dever de cooperação de todas as entidades publicas e privadas, obrigadas igualmente a prestarem informação transparente sobre irregularidades que o Tribunal de Contas deve apreciar e das quais tome conhecimento no exercício das suas funções.

## **RECOMENDAÇÕES**

Assim, recomenda-se:

- Que se incrementem as relações institucionais entre os diversos órgãos do sistema de controlo das finanças públicas;

- Que seja criado um sistema de intercâmbio de informações de interesse para o funcionamento do sistema de controlo, no âmbito do dever de cooperação;
- Que se fortaleça o princípio da independência do sistema do controlo externo em relação ao executivo.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Dr. Almeida, José Joaquim Marques, Auditoria Provisional e Estratégica;

- Dr. Artur Nainda, A Actividade de Fiscalização e Controlo e a sua contribuição na transparência da gestão da coisa publica, Luanda, 23.11.2003;
- Sousa Franco e E. Paz Ferreira, Finanças Publicas e Direito Financeiro, Vol. I, 4ª Edição, Almedina, Coimbra, 2002;
- Idalberto Chiavenato, Introdução a Teoria Geral da Administração, 6ª Edição revista e actualizada;
- Braz Teixeira, Finanças Publicas e Direito Financeiro, II reimpressão