



REPÚBLICA DE ANGOLA
TRIBUNAL DE CONTAS

O PARECER À CONTA
GERAL DO ESTADO NO
ÂMBITO DA PRESTAÇÃO
DE CONTAS

LUANDA, Setembro 2010.

INTRODUÇÃO

“O Parecer sobre a Conta Geral do Estado no âmbito da prestação de contas” é um dos temas propostos pela Organização da 6^a Assembleia das Instituições Supremas de Controlo da CPLP.

Para satisfazer às exigências de um trabalho do género, foi elaborado um texto claro e conciso, observando o rigor científico e metodológico recomendado.

Na abordagem do tema, começamos por apresentar a natureza do Parecer enquanto acto opinativo, diverso dos actos eminentemente jurisdicionais do Tribunal, e o seu peso para os seus destinatários que, pode variar de ordenamento jurídico para ordenamento. No mesmo ponto, visto o trabalho desdobrar-se em dois pontos fundamentais, fizemos uma incursão no direito comparado (sistema Parlamentar, com o paradigma inglês) para melhor situar o Parecer à conta geral do Estado no universo lato da prestação de contas.

No segundo ponto do nosso trabalho, considerado fulcral, apresentamos o Parecer do Tribunal de Contas no contexto histórico-legislativo angolano.

A grande conclusão retirada foi enaltecer a importância do tema ao mesmo tempo que se agradece à Organização pelos temas propostos, e, ao que se deve informar, a história recente do Tribunal de contas não tem registo da emissão do Parecer à Conta Geral do Estado, mas felizes somos por termos criado todas as condições humanas e técnicas para o efeito.

1 – A NATUREZA DO PARECER À CONTA GERAL DO ESTADO

“O Parecer do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado” é um tema de suma importância na análise das competências dos Tribunais de contas enquanto órgãos supremos de controlo da actividade financeira pública.

A competência de emitir o Parecer sobre a Conta Geral do Estado e o peso das suas recomendações, que pode variar de ordenamento jurídico para ordenamento, é das competências que melhor situam os Tribunais de contas, no universo das Instituições Supremas de Controlo, onde, além dos Tribunais de Contas, avultam outras instituições de natureza não jurisdicional, como as Auditores Gerais¹. Por esta razão e não sendo uma função dos Tribunais de Contas eminentemente jurisdicional, para a sua compreensão teremos de buscar a sua génese e o seu enquadramento no contexto da prestação de contas nos sistemas Parlamentes, cujo modelo paradigmático é o Inglês.

1.2. Prestação de Contas no sistema Parlamentar – O Caso Inglês

O trabalho de auditoria pública remonta do século XIV, mas a sua estrutura foi estabelecida em 1857 por meio da reforma da administração central. Em 1857, um comité recomendou que todos os departamentos do governo prestassem contas de suas despesas à câmara dos comuns. Em 1861, a câmara dos comuns criou o Comité de Contabilidade Pública e, em 1866, o Controlador e Auditor Geral.

¹ Embora possuam um Gabinete composto por vários funcionários que os assistem, os Auditores Gerais são órgãos singulares. É na pessoa do Auditor Geral que, em determinados países acumula as funções de Comptrolador, assentam as competências de emitir o parecer sobre a conta geral do Estado

Desde 1866 o controlo do Parlamento sobre as contas públicas é completo. A Câmara dos Comuns autoriza a despesa, o Comptrolador² e Auditor Geral inspecciona a sua execução e audita as contas produzidas pelos departamentos do governo. Desde então, a principal modificação nesta estrutura foi a publicação do Regulamento Nacional de Auditoria, em 1983.

Existe um Departamento de Auditoria (DNA), também instituído em 1983 que apoia o Auditor Geral e conta com o apoio do Departamento Nacional de Auditoria.

O Comité de Contas Públicas é um órgão colegial da Câmara dos Comuns, criado em 1861, para examinar a regularidade com que os gastos aprovados pelo Parlamento são alocados. Desde a publicação do Regulamento Nacional de Auditoria, em 1983, sua principal função é examinar os relatórios enviados pelo C&AG (Controlador e Auditor Geral).

O Trabalho do Auditor Geral estabelece-se em estreita relação com o Parlamento, em particular, com seu Comité de Contas Públicas. O C&AG é, por lei, um órgão da Casa dos Comuns, pelo que, o essencial do seu trabalho é apresentado ao Parlamento. Assim funciona o ciclo de prestação de contas. Uma vez que o dinheiro público é gasto por um órgão central do governo, o C&AG elabora um relatório sobre a regularidade, pertinência e relação custo-benefício. O Comité de Contas Públicas pode pedir esclarecimentos sobre esse relatório aos oficiais daquele órgão e faz recomendações que devem ser acatadas pelo governo.

² Empregamos “comptrolador” e não controlador para sermos mais próximos da ortografia inglesa sugerida pela Oxford English Dictionary, que emprega comptroller em vez de controller. De resto, comptrolador(comptroller) comporta uma ideia de solenidade e antiguidade: “A comptroller is a person who supervises the quality of accounting and financial reporting of an organization. Referring to very ancient and senior government official titles (e.g. Comptroller of the Exchequer), the orthograph (and more and more the pronunciation) “Comptroller” carries an idea of **solemnity and seniority**(o negrito é nosso), which is absent from the word “controller” - although “controller” is an equally old word. (Comptroller in Wikipédia, acesso em 22 de Setembro de 2010)

Além disso, o NAO submete o relatório ao Parlamento mas não julga as contas dos organismos públicos.

2. O PARECER À CONTA GERAL DE CONTAS NO ÂMBITO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS EM ANGOLA

Pelo exposto, vemos que a emissão do Parecer é um acto instrumental de auxílio ao Parlamento na sua fiscalização política. Na emissão do Parecer à Conta Geral do Estado os Tribunais de Contas assemelham-se, em boa medida, aos Auditores Gerais, ao auxiliarem os Parlamentos na sua fiscalização da acção governativa. Na nossa realidade³, o Parecer servirá para fundamentar a aprovação da execução orçamental do governo por parte do Assembleia Nacional⁴, que não estando embora vinculado ao Parecer, normalmente irá considerar o sentido apontado no mesmo Parecer.

Este exercício, Parecer à Conta Geral do Estado, tem o seu perfeito acolhimento na prestação de contas, considerando que a prestação de contas é o conjunto dos procedimentos assumidos pela Administração do Estado(digamos Administração financeira) com vista a responder pelos actos de gestão praticados pelos seus órgãos, ao submeterem os seus relatórios de contas a uma entidade distinta da própria Administração⁵.

³ Referimo-nos à realidade Angolana

⁴ A expressão consagrada para designar o parlamento em Angola é Assembleia Nacional e não Assembleia da República como acontece em muitos Países da lusofonia.

⁵ Nos termos do n.º 2 do art. 63º da Lei nº 15/10 de 14 de Junho, Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado, “o Controlo externo é exercido pela Assembleia Nacional, a quem compete aprovar a conta geral do Estado, podendo a mesma ser acompanhada do Relatório parecer do Tribunal de Contas e de todos os elementos necessários a sua análise nos termos da lei.

2.1 O QUADRO ACTUAL DO PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO.

A emissão do Parecer sobre a Conta é a competência do Tribunal de Contas prevista na alínea a) do n.º 1 do art. 6º da Lei n.º 13/10 de 9 de Julho. Entretanto, o exercício desta competência é condicionada à solicitação da Assembleia Nacional.

A história recente do Tribunal de Contas de Angola⁶ foi marcada, dentre vários aspectos, pela criação de condições humanas e técnicas para a emissão do primeiro Parecer à Conta Geral do Estado. Por parte dos Estado, através dos seus órgãos competentes, o trabalho consistiu em preparar a 1ª Conta Geral, que por razões justificativas, ainda não existiu, ou seja, ainda estão em curso os trabalhos para a sua elaboração.

Os trabalhos de preparação para a emissão do Parecer à primeira Conta Geral do Estado por parte do Tribunal, rigorosamente, terminaram em 2009, com a conclusão da 1ª Fase do Sistema Integrado de Gestão do Tribunal de Contas (SIGTC), um sistema cujos módulos foram inspirados nas normas internacionais de auditoria e contabilidade públicas e nas orientações das Instituições Superiores de Controlo externo – INTOSAI– que permitem a automação dos procedimentos de fiscalização e auditoria. No seu estado de pleno funcionamento este Sistema irá estabelecer a necessária “interface” com o SIGFE (Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado, que por sua vez incorpora o Sistema de Gestão Patrimonial)

O SIGTC assenta numa tecnologia de última geração cuja base de dados encontra suporte numa plataforma Oracle com princípios modernos de funcionalidade. Esta ferramenta de grande utilidade teria a sua grande

⁶ Importa referir que a Lei que criou o Tribunal de Contas é de 1996, mas só em 2001 foram nomeados o Presidente e demais juízes Conselheiros que o compõem. Dali que a história do Tribunal tem de ser referida a partir de 2001.

utilidade no Parecer a Conta Geral do Estado, que a qualquer momento seria emitido com a submissão da conta ao Tribunal⁷.

Por dificuldades de várias ordens a conta não foi concluída neste ano. Hoje, o quadro legal é diferente, a emissão deste parecer depende da vontade da Assembleia Nacional que poderá aprovar a Conta Geral do Estado com ou sem o parecer desta Corte de Contas.⁸

À luz do quadro legal traçado, passaremos a apresentar os aspectos essenciais do Parecer a emitir pelo Tribunal de Contas:

2.2.1 Definição e Termo:

O parecer É um juízo de natureza técnica que o Tribunal de Contas emite, na apreciação da actividade financeira pública, consubstanciado na Conta Geral do Estado, incluindo a Segurança Social;

2.2.2. Conta Geral do Estado

É o conjunto de demonstrações financeiras, documentos de natureza contabilística, orçamental e de tesouraria, relatórios de desempenho da gestão, relatórios e pareceres de auditoria correspondentes aos actos de gestão orçamental, financeira, patrimonial e operacional realizados a cada exercício financeiro.

A Conta Geral do Estado compreende as contas de todos os órgãos integrados no Orçamento Geral do Estado

Os resultados do exercício são evidenciados na Conta Geral do Estado, através do Balanço Orçamental, do Balanço Financeiro, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais e acompanhados das respectivas notas explicativas.

⁷ Mais referências sobre o SIGTC podem ser encontrados no Relatório de Actividades do Tribunal de Contas de Angola de 2009.

⁸ Vide a propósito a Referencia n.º 5 na página 5. No mesmo sentido a línea a) do artigo 6 da lei n.º 13/10 de 9 de Julho que passamos a citar: “ ... emitir o parecer sobre a conta geral do Estado, sempre que solicitado pela Assembleia Nacional(o sublinhado é nosso)

Devem ainda compor a Conta Geral do Estado, os seguintes elementos⁹:

- demonstrativos da execução da receita e da despesa, nos níveis consolidado e detalhado das classificações institucional, funcional, programática e económica;
- relatório sobre os resultados da gestão orçamental, financeira e patrimonial, destacando-se a actividade financeira do Estado, nos domínios das receitas, despesas, tesouraria e créditos públicos, destacando-se o impacto social e económico das operações do Governo;
- indicadores que permitam aferir o cumprimento da Lei Orçamental, inclusive o da Segurança Social, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados;
- relatório da execução do plano de privatizações e a aplicação das suas receitas;
- demonstrativo das participações do Estado nas empresas públicas;
- demonstrativo das responsabilidades directas ou indirectas do Estado, incluindo a concessão de avales;
- demonstrativo das subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado;
- demonstrativo das doações e outras formas de assistência não onerosa de organismos internacionais;
- relatório da execução dos programas de acção, investimento e financiamento das empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções a cargo dos serviços, institutos e fundos autónomos;

⁹ A descrição completa consta do artigo n.º 58 da Lei n.º 15/10, Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado

2.1.3. Fundamento Legal do Parecer

A alínea a) do artigo 6º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho – Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas, consagra, de entre as competências do Tribunal, a de emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado;

A nova lei, acima referida, condiciona o exercício desta competência à solicitação da Assembleia Nacional, ou seja, o Tribunal só emite o seu Parecer se for solicitado pela Assembleia Nacional para o efeito.

2.1.3. Abrangência do Parecer

No Parecer à Conta geral do Estado, entre outros, são s seguintes aspectos:

- Legalidade e a correcção financeira das operações examinadas;
- Economia, eficiência, eficácia e efectividade da gestão;
- Fiabilidade dos respectivos sistemas de Controlo Interno;

O Parecer incide também sobre:

- O cumprimento da Lei do Orçamento Geral do Estado;
- Actividade financeira do Estado, nos domínios das Receitas, das despesas, da tesouraria e dos créditos públicos;
- As responsabilidades directas e indirectas do Estado, incluindo avales e garantias;
- Inventário do património do Estado;
- As subvenções, os subsídios, os benefícios fiscais, os créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado;
- A execução dos programas de acção, investimento e financiamento das empresas públicas, bem como, o emprego ou aplicação das subvenções a cargo dos fundos autónomos
- as doações e outras formas de assistências não onerosa de organismos nacionais e internacionais;

- a execução dos programas de Governo, investimento e financiamento de empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções a cargos dos fundos autónomos;
- aspectos complementares que a juízo do Tribunal de Contas seja considerando comentar;
- outros aspectos que a lei venha determinar;

Recomendações do Parecer

Sugestões que o Tribunal faz para serem supridas as deficiências da Gestão Orçamental, da Tesouraria, da Dívida Pública e Património, bem como, de organização e funcionamento dos serviços.

No Relatório/Parecer sobre a conta geral do Estado, o Tribunal pode formular recomendações à Assembleia Nacional sobre as matérias em causa sobre os respectivos serviços que os executam.

CONCLUSÃO

Ao concluirmos enaltecendo a importância e actualidade do tema, ao mesmo tempo que agradecemos à Organização pela proposta feita na escolha da matéria que vimos abordando, resumimos, no essencial, o que foi tratado nos seguintes pontos:

1. A emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado é das competências tradicionais e que mais identificam os Tribunais de Contas, enquanto órgãos jurisdicionais com as demais Instituições supremas de controlo;
2. Pese embora o seu valor opinativo, considerando a importância da matéria em que incide(Conta Geral do Estado), a sua emissão deverá mobilizar os melhores recursos técnicos e humanos, sendo por isso necessário a constante capacitação dos sectores directamente ligadas a preparação do Relatório a ser emitido pelo Tribunal;
3. A História recente do Tribunal de Contas de Angola ainda não registou a emissão do Parecer à Conta Geral do Estado. Entretanto, por parte do Tribunal já foram criadas todas as condições técnicas e humanas(diria humanas e técnicas) para a sua emissão. Para os recursos humanos,
4. Foram especialmente formados os funcionários afectos a Divisão encarregue pela Conta Geral do Estado e em termos técnicos, está em funcionamento o Sistema de Gestão do Tribunal acima referido.

BIBLIOGRAFIA

ASSEMBLEIA NACIONAL, Lei n.º 13/10 de 9 de Julho, Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas

ASSEMBLEIA NACIONAL, Lei n.º 15/10 de 14 de Junho, Lei quadro do Orçamento Geral do Estado

OXFORD UNIVERSITY PRESS, Oxford Advanced Learner's Dictionary 7^a Ed. , Oxford, 2006

OXFORD UNIVERSITY PRESS, Oxford Dictionary of Law, Elizabeth A. Martin Jonathan Law, New York, 2006,

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

TRIBUNAL DE CONTAS, Relatório Anual de Actividades 2009.