



**UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO**

**Controlo financeiro externo da Administração Pública
Angolana pelo Tribunal de Contas: Fiscalização preventiva,
em especial**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
no âmbito do 2.º ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de
Mestre), na Área de Especialização em Direito Administrativo e
Administração Pública

Adair Clemente Nicolau

Orientador: Professor Doutor Paulo Otero

2020

Ao Espírito Santo de Deus, meu amigo, meu companheiro, meu Senhor, meu Deus.

A minha mãe,
que para além de me dar vida, me inculcou o respeito pela História e curiosidade
científica.

Pois o Senhor é quem dá sabedoria; de sua boca procedem o conhecimento e o discernimento.

Provérbios 2:6

“O controlo e a avaliação permitem a melhor prestação de contas, evitando que se permaneça nas trevas, ignorante, e se viva apenas o dia que passa...”

GOETHE

“Como a vida é o maior benefício do universo e não há mendigo que não prefira a miséria à morte, segue-se que a transmissão da vida, longe de ser uma ocasião de galanteio, é a hora suprema da missa espiritual”.

Machado de Assis

Agradecimentos

Agradeço ao Soberano Deus de Israel, eterno Deus, pelas incontáveis oportunidades que nas horas mais difíceis da minha trajetória acadêmica, em solidão, esteve sempre ao meu lado, fortalecendo-me, revigorando-me o espírito com a sua sublime presença e graça.

No plano terreno, quero deixar o meu especial agradecimento à minha honrosa e estimada mãe, que com seus valores e princípios cristãos, norteia a minha vida, dando-me suporte para chegar até esta fase, por demais importante, que embora, parece ser o final, talvez, seja somente o princípio de tudo, que está por vir no devir, o princípio de uma jornada pela qual, sempre tive seu apoio incondicional.

Não obstante, quero deixar um agradecimento especial, de um discípulo para o seu Mestre, ao meu Professor Doutor Paulo Otero, meu orientador, meu amigo, minha referência, que muito contribuiu para a escolha do Mestrado nesta instituição acadêmica, dando-me a digníssima honra de ser seu orientado, moldando o meu pensamento Jusnaturalista, deixo-lhe a minha eterna gratidão, nos moldes do tratado de gratidão de Tomás de Aquino.

Ao Professor Doutor Paulo Nogueira da Costa, que, com muita estima, me acompanha desde a licenciatura em Direito, uma referência de motivação constante, um mentor, um amigo. Igualmente, os meus agradecimentos ao Professor Doutor José Tavares, Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, exímio professor de Finanças Públicas, que com seus conselhos, ao longo do percurso acadêmico, marcaram toda a diferença. Uma palavra a todos os que trabalham na Biblioteca do Tribunal de Contas, que, incansavelmente, me ajudaram em tudo que era necessário.

A todos que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para esta Dissertação de Mestrado, um especial agradecimento.

Que Deus nosso Senhor e seu Cristo vos abençoe, com todas as bênçãos espirituais.

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo investigar o Controlo externo financeiro, por parte do Tribunal de Contas Angolano, de forma concisa. A nossa pretensão é analisarmos como se constitui o Controlo externo financeiro, partindo de uma conceção ampla da palavra “controlo”, isto é, um segundo controlo que recai sobre o primeiro ato, de forma a escrutinar a conformidade do primeiro ato. O escrutínio segue critérios rigorosos e pré-estabelecidos. A importância do Controlo externo financeiro é de grande relevância nos dias de hoje. Há muito que vivemos tempos de despesismo dos dinheiros públicos, acrescendo a necessidade de acompanhar, de forma preventiva, a aplicação dos mesmos, por forma a salvaguardar o interesse público. O Tribunal de Contas, como Instituição Superior de Controlo, tem o papel de fiscalizar a legalidade das finanças públicas de Angola, visto ser o maior órgão de fiscalização financeira. A presente investigação é dividida em duas partes. A primeira centra-se no Controlo externo financeiro da Administração Pública Angolana, onde procuramos uma conceção alargada da função de controlo, cuja classificação pode atender a uma pluralidade de critérios. Procuramos analisar os diversos tipos de controlos existentes na Administração Pública Angolana, assim como os objetivos e os protagonistas do Controlo externo financeiro e a articulação entre as Entidades Superior de Controlo. A segunda incide sobre a fiscalização preventiva do Tribunal de Contas e os seus fundamentos, onde analisamos a origem e o conceito da fiscalização preventiva, que culmina no visto prévio do Tribunal de Contas. Tendo em consideração a natureza, fazemos também um estudo comparado da fiscalização preventiva no seio da CPLP, expomos o regime substantivo e a função jurisdicional do Tribunal de Contas Angolano, na função administrativa e public accountability e as Instituições Superiores de Controlo.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas; Controlo interno; Controlo externo; Fiscalização preventiva; Visto prévio; Finanças públicas.

ABSTRACT

Abstract This dissertation aims to concisely investigate the external financial control carried out by the Angolan Court of Auditors. We intend to analyze how external financial control is constituted, based on a broader concept of the word “control”, that is, a second control that is exerted on the first act, in order to scrutinize the conformity of the first act. The scrutiny follows strict and pre-established criteria. The importance of external financial control is of great relevance today as public money has been spent recklessly for too long. This has created the need to monitor the application of such financial controls, in order to prevent waste and safeguard the public interest. The Court of Auditors, as the Supreme Auditing Institution, has the role of supervising the legality of public finances in Angola, as it is the largest financial inspection body in the country. The present investigation is divided into two parts. The first part focuses on the external financial control of the Angolan Public Administration, where we look for a broad conception of the control function, whose classification can meet a plurality of criteria. We seek to analyze the different types of control that exist in the Angolan Public Administration, as well as the objectives and protagonists of the external financial Control and the articulation between the Superior Control Entities. The second part focuses on preventive inspection by the Court of Auditors and its grounds, where we analyze the origin and concept of preventive inspection, which culminates in prior approval being given by the Court of Auditors. Taking into account its nature, we also make a comparative study of preventive inspection within the CPLP. We expose the substantive regime and the jurisdictional role of the Angolan Court of Auditors in its administrative and public accountability role and the Supreme Audit Institutions.

Keywords: Audit Office; Internal control; External control; Preventive inspection; Previous visa; Public finances.

Principais abreviaturas utilizadas

TC -Tribunal de Contas

TCU- Tribunal de Contas da União

ISC - Instituições Superiores de Controlo

LOPTC - Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas

LQOGE - Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado

OE - Orçamento Geral do Estado

IGAE - Inspeção Geral da Administração do Estado

OISCCPL- Organização das Instituições Superiores de Controle (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

Índice

Introdução	10
1. APRESENTAÇÃO DO TEMA	10
2. JUSTIFICAÇÃO DO TEMA	12
3. DELIMITAÇÃO DO TEMA	13
4. SISTEMATIZAÇÃO	14
<i>Parte I</i>	16
<i>Percorso Histórico</i>	16
1. <i>Estatuto Jurídico de Angola</i>	16
1.1. <i>Génese do Tribunal de Contas Angolano de 1917 a 1992</i>	20
II Capítulo	24
Controlo Financeiro no contexto do controlo da Administração Pública Angolana	24
2. Sobre o objetivo do Controlo na Administração	24
2.1. Controlo Judicial, Controlo Político e Controlo Social	28
2.1.2. Controlo Judicial	28
2.1.3. Controlo Político	32
2.1.4. Controlo Social	35
2.2. Controlo administrativo: autocontrolo e hétero controlo	37
2.2.1. Controlo administrativo	37
2.2.2. Autocontrolo	39
2.2.3. Hétero controlo	39
2.3. Controlo financeiro: Objetivo e protagonistas	40
2.3.1. Controlo financeiro	40
2.3.2. Objetivo	43
2.3.3. Protagonistas	44
2.3.4. Assembleia Nacional de Angola	45
2.3.5. Tribunal de Contas Angolano	47
2.3.6. Organização e funcionamento do Tribunal de Contas	55
2.3.6.1. Composição do Tribunal e estatuto dos Juízes	55
2.3.6.2. Plenário	56
2.3.6.3. O Presidente	57
2.3.6.4. Ministério Público	58
2.3.6.5. Administração e Gestão do Tribunal de Contas	59
III Capítulo	61
A Missão do Tribunal de Contas Angolano	61
3. Sistema de Controlo interno da Administração Financeira do Estado	61
3.1. Sistemas de Controlo Interno na Administração Financeira do Estado	64
3.2. Antecedentes da matriz jurídica ordenadora de Controlo Interno e o primeiro órgão de Inspeção Geral do Estado em Angola.	65
3.2.1. O principal da entidade de controlo interno de Angola	67

3.3. Controlo Interno e Controlo financeiro externo, articulação, relação e enquadramento jurídico.	74
3.4. Controlo externo financeiro da Administração Pública, núcleo fundamental	75
3.5. A relação do Tribunal de Contas Angolano e Assembleia Nacional de Angola	77
4. O papel fulcral do Tribunal de Contas Angolano	80
4.1. Jurisdição do Tribunal de Contas Angolano	80
4.2. Independência e Soberania do Tribunal de Contas Angolano	81
4.3. Competência do Tribunal de Contas	82
4.3.1. Conta Geral do Estado	82
4.3.2. Fiscalização preventiva (<i>ex ante audit</i>): Breve nota	85
4.3.3. Fiscalização sucessiva (<i>ex post audit</i>)	86
Parte II	88
Fiscalização Financeira Preventiva	88
I Capítulo	88
Origem e Conceito	88
5. Fiscalização preventiva, noção e origem	88
5.2. Razões e fundamentos da introdução ao princípio da Fiscalização preventiva	90
5.3. Fiscalização Preventiva enquadramento jurídico	91
5.4. Fiscalização prévia: visto do Tribunal de Contas Angolano: conceito e natureza	91
II Capítulo	99
6. Fiscalização Preventiva nos países de Língua oficial Portuguesa (CPLP)	99
6.1. OISCCPLP	99
6.2. Brasil	100
6.3. Cabo Verde	102
6.4. São Tomé e Príncipe	103
6.5. Timor Leste	104
6.6. Portugal	105
6.7. Moçambique	108
6.8. Guiné-Bissau	109
III Capítulo	99
Regime substantivo do visto	110
7. Regime jurídico substantivo de fiscalização prévia	110
7.1 Visto tácito	112
7.1.2 Fundamento de Recusa do visto do Tribunal de Contas	112
IV Capítulo	118
8. Natureza da Intervenção preventiva do Tribunal de Contas: função jurisdicional na função administrativa	118
8.1 A <i>public accountability</i> e as Instituições Superiores de Controlo	122
9. Conclusão	127
Bibliografia	130

Introdução

1. APRESENTAÇÃO DO TEMA

O Controlo externo da atividade financeira do Estado da Administração Pública Angolana é da competência de duas Instituições Superiores de Controlo: (i) Assembleia Nacional de Angola; (ii) Tribunal de Contas, segundo a CRA e a LQOGE¹.

O Tribunal de Contas como (ISC)², ao fazer o seu controlo, começou por incidir na estrita legalidade e regularidade das operações, embora, atualmente, se falar muito no controlo do mérito da gestão pública, com base nos critérios de economia, eficiência e eficácia.³

O Tribunal de Contas é órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição.⁴ A fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional, da Administração do Estado e dos órgãos que dele dependem, é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, ao nível do Controlo externo.⁵

O Tribunal de Contas é um órgão de soberania e independente que exerce o controlo jurisdicional. Atente-se que, “no exercício da função jurisdicional, os Tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei”⁶. Sendo um proficiente Tribunal, exprime-se na atribuição de pluralidade de poderes e competências, dentro da sua função jurisdicional.⁷ A CRA e a LOPTC⁸ consagram-no como órgão jurisdicional, atribuindo-lhe independência⁹ e autogoverno¹⁰.

A inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juízes, estão sujeitas, somente, à Constituição da República de Angola e à lei.

¹ Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado.

² Entidade Superior de Controlo (doravante ISC).

³ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança (Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal)*. Coimbra, 2014 p.13.

⁴ Art. 182.º n.º 2 CRA.

⁵ Art. 63.º n.º 1 Lei n.º 15/10 de 14 de Julho (Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado).

⁶ Art. 175.º CRA.

⁷ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Tribunal de Contas*. Lisboa, 1993, p. 35.

⁸ Lei n.º 13/10 de 9 de Julho.

⁹ Art. 3.º n.º 1 (LOPTC) “O Tribunal de Contas é independente e os juízes, no exercício das suas funções, gozam dos direitos e das garantias dos demais Magistrados Judiciais, previstos na Constituição e nos estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público”.

¹⁰ Art. 3.º n.º 2 (LOPTC) “O autogoverno é assegurado, nos termos da presente lei”.

O Tribunal de Contas possui jurisdição e poderes de controlo no âmbito da jurisdição Angolana, tanto no território nacional como no estrangeiro.¹¹

O Controlo financeiro externo é da competência do Tribunal de Contas, por isso é uma função autónoma do Estado moderno e democrático, pela sua total independência e autonomia que revela face à gestão financeira do Estado.¹² Responde sobre a correção da gestão dos dinheiros públicos, especialmente, pelas carências fundamentais da sociedade e dos cidadãos, através do exercício das respetivas competências que constituem o núcleo central, funcionando como motor do sistema nacional público de controlo financeiro.¹³

Ao Controlo externo corresponde, por acréscimo, uma fiscalização jurisdicional, tendo o Tribunal de Conta um poder-dever, visto ser o único órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas.¹⁴

O Controlo interno representa o prolongamento e a evolução lógica da fiscalização administrativa, levado a cabo por organismos integrados orgânica e funcionalmente, na própria Administração.¹⁵

A investigação desenvolvida, não ignora a relação entre o Controlo externo e o Controlo interno, visto que, no essencial, é nessa relação “entre o controlo externo jurisdicional e os órgãos de controlo interno, que está a chave do sistema, pois o controlo externo baseia-se no controlo interno”¹⁶.

Os serviços de Controlo interno, designadamente, a Inspeção Geral de Finanças e a Direção Nacional de Contabilidade, ou quaisquer outros organismos, sejam entidades de controlo ou de auditoria dos organismos da administração pública, assim como do sector empresarial do Estado, estão sujeitos ao dever especial de cooperação com o Tribunal de Contas.¹⁷ Embora o maior órgão de controlo interno, a “IGAE”¹⁸, tenha como missão “ajudar tecnicamente a executar as previsões financeiras a desenvolver uma melhor gestão financeira”¹⁹ que assegure uma eficaz gestão e aplicação dos escassos recursos financeiros, para melhor responder as necessidades dos cidadãos.

¹¹ Art. n.º 2 (LOPTC).

¹² CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão, e auditoria dos dinheiros públicos*. Lisboa, UAL, 2006, p. 293.

¹³ *Idem*.

¹⁴ No mesmo sentido, EDUARDO PAZ FERREIRA. *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*. Coimbra, Almedina, 2004, p.159.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, “*Tribunal de Contas...*” cit. p. 36.

¹⁷ Art. 50.º n.º 1 Lei n.º 13/10 de 9 de Julho.

¹⁸ Inspeção Geral da Administração do Estado.

¹⁹ CARLOS MORENO, *Como o Estado gasta o nosso dinheiro* Lisboa, Caderno, 2010, p. 77.

Observe-se que, nas competências do Tribunal de Contas, “consta que o carácter compromissório que marca a distinção entre as diferentes modalidades de fiscalização”²⁰ aponta para fiscalização preventiva, que tem como objetivo “prever e propõe-se a evitar erros, desvios ou infrações”²¹.

Para que sejam evitadas tais infrações, é necessário que haja um controlo *a priori*, por parte do Tribunal de Contas, que “corresponde ao conhecido ‘visto’ do Tribunal de Contas e que se consubstancia na verificação de conformidade ou desconformidade legais e do cabimento orçamental da despesas ou da responsabilidade financeira, gerados por determinados atos, contratos, ou outros instrumentos competentes para aqueles efeitos”²².

A fiscalização preventiva, por parte do Tribunal de Contas, que incide sobre atos e contratos acima referidos, é uma apreciação muito técnica, “desenvolvida por profissionais preparados e treinados para levar a cabo a avaliação da legalidade”²³. Acresce a avaliação do cabimento orçamental, evitando irregularidades que possam pôr em causa a execução dos mesmos.

2. JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

É notório, em Angola, a ausência de dissertações de mestrado, que tenham como objeto o Tribunal de Contas Angolano. Escasseiam as obras doutrinárias, que de forma ampla e concisa pudessem clarificar o verdadeiro papel do Tribunal de Contas neste país, no que respeita a fiscalização da legalidade das finanças públicas e no julgamento das contas.

O acentuado desconhecimento sobre as competências do Tribunal de Contas, existente na sociedade angolana, justifica-se muito pelo desperísimo dos dinheiros públicos em que se viveu durante décadas. Contudo, não se pode concertar ou emendar o passado, mas é possível corrigir o presente, na expectativa de se projetar um futuro melhor, visando as gerações vindouras. Tendo em conta que os recursos são escassos e os desejos são ilimitados, é necessário satisfazer as necessidades dos cidadãos e melhorar a gestão financeiras dos recursos públicos.

²⁰ EDUARDO PAZ FERREIRA, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito...* p. 164.

²¹ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no Direito Português*. Lisboa, 1959, p. 13.

²² CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão, e auditoria dos dinheiros públicos...* cit., p. 308.

²³ CARLOS MORENO, *Como o Estado gasta o nosso dinheiro...*cit., p. 79.

Esta investigação é, sem dúvida, um desafio. A exigência do tema fala por si e requer a articulação de diversas áreas do direito, por forma a reforçar e melhorar a interpretação do verdadeiro papel do Tribunal de Contas Angolano e respetiva atuação. Referem-se como determinantes as áreas das Finanças Públicas, do Direito Financeiro e do Direito Constitucional para melhor entendimento da natureza do Tribunal de Contas, no que concerne a realização do controlo externo financeiro da Administração Pública e a sua fiscalização preventiva.

Entende-se como essencial a fiscalização das finanças públicas, nos flancos da receita e da despesa, a fim de impedir ciclos viciosos de despesismo dos dinheiros públicos que assolaram Angola durante tenebrosos anos.

3. DELIMITAÇÃO DO TEMA

Na presente investigação, centramo-nos na realidade Angolana, embora saibamos quão importante foi a influência do ordenamento jurídico português. É notória essa influência na nossa realidade jurídica, sobretudo pela ligação histórica, como verificaremos no percurso histórico da criação do Tribunal de Contas Angolano.

Nesta dissertação, em primeiro lugar, pretendemos apresentar o estatuto jurídico-constitucional de Angola, no tempo colonial, e a importância da sua carta orgânica da província, para melhor compreender o percurso histórico e a origem do Tribunal de Contas Angolano.

Em segundo lugar, apresentamos a noção e origem da palavra ‘controlar’ e qual o objetivo do controlo financeiro no contexto da Administração Pública Angolana, no que concerne a atividade de gestão financeira pública. Tentaremos apresentar, igualmente, os diversos tipos de controlo existente na conjuntura da Administração Pública Angolana. É nossa pretensão clarificar o objeto do controlo financeiro, enquanto fiscalização independente, externa e autónoma, em relação às entidades controladas. Relevamos o papel das instituições superiores de controlo, na fiscalização de legalidade financeira, sem esquecermos de realçar as competências do Tribunal de Contas e da Assembleia Nacional de Angola.

Em terceiro lugar, tentamos apresentar a missão do Tribunal de Contas, recorrendo à lei e à CRA. Neste sentido, procuramos definir de forma ampla o conceito

de controlo externo e controlo interno, para melhor entendermos a sua relação, isto é, a relação entre o Tribunal de Contas e os órgãos de controlo interno, no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas e suas competências, contempladas na LOPTC.

Em quarto lugar, pesquisamos a origem e as raízes da fiscalização preventiva e os fundamentos deste princípio, recorrendo à lei, para se entender o seu enquadramento jurídico, em relação à fiscalização preventiva de atos e contratos, sujeito à fiscalização *a priori*, que só poderá ser exercida através do “visto” do Tribunal de Contas. Pretendemos trazer à discussão a natureza do “visto” do Tribunal de Contas, e as demais doutrinas e posições que divergem entre si.

Em quinto lugar, pretendemos trazer o regime jurídico substantivo de fiscalização prévia, para melhor se entender, quais os atos e contratos sujeito a fiscalização preventiva, assim como os fundamentos da recusa do “visto” do Tribunal de Contas e a questão do visto tácito.

Em sexto lugar, partimos da CRA, para afirmar que o Tribunal de Contas é um órgão jurisdicional e o supremo órgão da fiscalização das finanças públicas e do julgamento das contas públicas. Desta forma, apreendemos a função jurisdicional na função administrativa e *public accountability* e as Instituições Superiores de Controlo.

Finalmente, temos a conclusão que resulta de toda a investigação, sintetizando de forma clara as questões que foram objeto de análise e examinadas as inferências mais pertinentes.

4. SISTEMATIZAÇÃO

A sistematização da investigação é estruturada em duas partes distintas.

Na Parte I, procedemos ao enquadramento do controlo externo financeiro da Administração Pública Angolana. Achamos por bem começar pelo percurso histórico, partindo do Estatuto Jurídico de Angola, culminando no percurso histórico do Tribunal de Contas Angolano.

Como tal, era conceitualmente indispensável clarificar o âmbito e objetivo do controlo financeiro no contexto do controlo da Administração Pública Angolana, realçando os diversos tipos de controlo existente no ordenamento jurídico.

Em seguida, procuramos demonstrar e distinguir o conceito de controlo financeiro interno e controlo financeiro externo, realçando a sua articulação e relação. Neste contexto, pretendemos chamar a atenção para o papel fulcral do Tribunal de Contas, nas suas competências e na sua natureza jurisdicional.

Na Parte II, ocupamo-nos da fiscalização preventiva e procuramos evidenciar o seu regime com recurso à (LOPTC)²⁴.

Começamos pela noção e origem da fiscalização preventiva, as razões e fundamentos da inserção ao princípio da fiscalização preventiva, culminando na natureza e no conceito do “visto” do Tribunal de Contas, sem postergar o seu regime substantivo.

Fazemos uma análise sobre a natureza da intervenção preventiva do Tribunal de Contas, função jurisdicional na função administrativa, e sobre *public accountability* e as Instituições Superiores de Controlo.

²⁴ Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

Parte I

Percurso Histórico

1. Estatuto Jurídico de Angola

Angola, como província ultramarina, teve um estatuto jurídico-político que consta na Revisão constitucional de 1971²⁵.

O quadro traçado pela Constituição e pela Lei Orgânica contém as normas reguladoras da sua administração e dos órgãos de governo, enumera os seus serviços centrais, traça a sua divisão administrativa e consigna as particularidades da administração local, bem como o regime financeiro.²⁶

Porém, antes de falarmos da Revisão Constitucional de 1971, que veio trazer autonomia administrativa às províncias, consagrando verdadeiramente as “províncias²⁷ ultramarinas” como “regiões autónomas”, importa realçar que a Revisão Constitucional de 1951²⁸ trouxe consigo algumas novidades, embora, a nosso ver, tenha ficado muito aquém das expectativas, tratando as Províncias Ultramarinas com um estatuto jurídico similar ao das “autarquias locais”, como é possível verificar no Título VI²⁹ da Revisão Constitucional.

A Revisão de 1951 começa por consagrar, no âmbito do regime político-administrativo das províncias ultramarinas, a “descentralização administrativa e autonomia financeira compatíveis com a Constituição e o seu estado de desenvolvimento e os recursos próprios”³⁰. Neste sentido, acreditamos que a descentralização dependia de fatores socioeconómicos do desenvolvimento das províncias, isto é, quanto maior desenvolvimento, maior seria a descentralização, e as províncias com maior recursos naturais próprios que, desde logo, eram mais desenvolvidas, possuíam maior descentralização administrativa e autonomia no âmbito financeiro, em questões de ordem

²⁵A Lei n.º 3 de agosto de 1971, promulga a nova redação de várias disposições da Constituição Política da República Portuguesa.

²⁶ MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*, I, 10.ª ed., Coimbra, Almedina, 1984, p.300

²⁷ O termo províncias é adotado pela Revisão Constitucional de 1971, no artigo 134.º Os territórios ultramarinos de Portugal indicados no n.º 2.º a 5.º do artigo 1.º denomina-se «províncias» e têm a organização” político-administrativa adequada á situação geográfica e às condições do meio social”.

²⁸ Cfr. Art 148.º Lei n.º 2048, de 11 de junho de 1951

²⁹Título VI da Revisão Constitucional “DA DAVISÃO ADMINSTATIVA E DAS AUTARQUIAS LOCIAS NA METRÓPELE”.

³⁰ Lei n.º 2048, de 11 de junho de 1951

económica. Vejamos, a “organização económica do Ultramar deve integrar-se na organização económica geral da Nação Portuguesa e participar por seu intermédio na economia mundial”³¹ sem esquecer, efetivamente, o dever de honra do Governador de “sustentar os direitos de soberania da nação e promover o bem da província”³².

É atribuída a discricionariedade administrativa às províncias, de instituir autarquias locais, desde que “sejam instituídas por lei”³³, admitindo, desde já, que são todas pessoas coletivas de direito público, “as províncias ultramarinas são pessoas de coletivas de direito público, com faculdade de adquirir, contratar e estar em juízo”³⁴.

Em relação a Revisão Constitucional de 1971, que consagrava as províncias como regiões autónomas, deixando assente que “os territórios da Nação Portuguesa fora da Europa constituem províncias ultramarinas, a quais terão estatuto próprios como regiões autónomas”³⁵ que, de maneira alguma, no exercício desta autonomia administrativa, “afetará a unidade da Nação, e a solidariedade entre todas as parcelas do território português”³⁶, atribuindo maior autonomia legislativa, financeira e executiva, que se traduz no direito de “legislar através de órgãos próprios, assegurar a execução das leis, e o direito de dispor das suas receitas”³⁷ contudo, dentro dos limites da lei.

Não podemos deixar de lembrar que a Constituição da República Portuguesa possuía o Estatuto Jurídico-Administrativo. Porém, eram as Cartas Orgânicas de cada Província que continham o Estatuto próprio, tendo em conta a população local, as suas riquezas e os seus costumes, bem como a dimensão geográfica do mesmo.

A Revisão Constitucional de 1971 é acompanhada com autonomia administrativa já exposta acima, traz consigo mudanças profundas no Estatuto Político-administrativo, que culminou na Lei n.º 5/72 de 23 de junho³⁸.

Todavia, os Estatutos não eram iguais para todas as províncias, “devendo desde logo notar-se que há profundas diferenças entre as grandes províncias (províncias de governo-geral) e as pequenas (de governo simples) na primeira categoria o Estado de Angola e o Estado de Moçambique, além do estado da Índia, todas as restantes se

³¹ Cf. Art. 158.º Lei n.º 2048, de 11 de junho de 1951.

³² Cf. Art. 157.º Lei n.º 2048, de 11 de junho de 1951.

³³ Cf. Art. 156.º Lei n.º 2048, de 11 de junho de 1951.

³⁴ Cf. Art. 165.º Lei n.º 2048, de 11 de junho de 1951.

³⁵ Cf. Art. 133.º Lei n.º 3 de agosto de 1971.

³⁶ Cf. Art. 136.º Lei n.º 3 de agosto de 1971.

³⁷ Cf. Art. 134.º alínea a) b) c) d) Lei n.º 3 de agosto de 1971.

³⁸ Lei n.º 5/72, de 23 de junho, promulga as bases da revisão da lei Orgânica do Ultramar.

integram na segunda categoria, e a Constituição delimita competência dos órgãos de Estado e órgãos províncias”³⁹.

Relativo a Carta Orgânica da Província de Angola⁴⁰, conforme a Lei n.º 5/72 de 23 de junho, deixa por assente que a “província de Angola é uma região autónoma da República Portuguesa, dotada de personalidade jurídica de direito público interno e usa a designação honorífica de Estado”⁴¹. Como tal, só existirá um representante geral que é o Governador Geral. Quanto aos órgãos de governo próprio, são o “Governador-Geral e a Assembleia Legislativa, junto dos quais funciona a Junta Consultiva Provincial”⁴².

A função legislativa era exercida pelo “Governador-Geral e pela Assembleia Legislativa, com respeito das normas constitucionais e das emanadas dos órgãos de soberania, e abrange todas as matérias que interessem exclusivamente à província”⁴³, exceto questões do âmbito da Assembleia Legislativa. Em regra, “a competência legislativa do Governador-Geral é exercida por meio de decretos provinciais, publicados no Boletim Oficial e precedidos, em regra, de preâmbulo justificativo”⁴⁴.

As funções executivas, “serão exercidas pelo Governador-Geral conjuntamente com os secretários provinciais e sob a sua orientação”⁴⁵, sendo o executivo da província de Angola o “Governador-Geral, responde perante o Governo da República pela administração da província e coordena e dirige superiormente a atividade dos secretários provinciais”⁴⁶. Poderá executar todos os atos desde que não sejam contrários à lei Orgânica da Província de Angola, assim como é da competência do “Governador-Geral também delegar nos governadores de distrito a execução do orçamento quanto a despesas correntes da administração e ao assalariamento do pessoal dos quadros”⁴⁷.

O Governador geral possuía muita autoridade. Cabia-lhe ser, “Governador-Geral é, no território da província, o mais alto agente e representante do Governo da República”⁴⁸, ao ponto de ser equiparado “em categoria e prerrogativas, aos Ministros, e pode ser convocado para tomar parte em reuniões do Conselho de Ministros”⁴⁹, não podia

³⁹ MARCELLO CAETANO, *Manual de direito administrativo*. I, 10.ª ed. Coimbra: Almedina, 1984, pp. 300-301.

⁴⁰ Decreto n.º 544/72 que aprova o Estatuto Político-administrativo da Província de Angola.

⁴¹ Cf. Art. 2.º Decreto n.º 544/72.

⁴² Cf. Art. 5.º Decreto n.º 544/72.

⁴³ Cf. Art. 6.º Decreto n.º 544/72.

⁴⁴ Cf. Art. 13.º Decreto n.º 544/72.

⁴⁵ Cf. Art. 7.º Decreto n.º 544/72.

⁴⁶ Cf. Art. 15.º n.º 1 Decreto n.º 544/72.

⁴⁷ Cf. Art. 14.º n.º 6 Decreto n.º 544/72.

⁴⁸ Cf. Art. 8 n.º 1.º Decreto n.º 544/72.

⁴⁹ Cf. Art. 8 n.º 3.º Decreto n.º 544/72.

ausentar-se da província “sem prévia anuência do Ministro do Ultramar, e quando haja de deslocar-se da capital para qualquer parte do território”⁵⁰.

Existe um Conselho de Governo, “presidido pelo Governador-Geral e constituído pelos secretários-provinciais”⁵¹. Compete a este Conselho de Governo “assegurar a coordenação da atividade das secretarias, emitir parecer sobre os projetos de decreto provincial, pronunciar-se sobre a distribuição pelas secretarias provinciais”⁵².

Em relação aos Secretários provinciais, eram “nomeados e exonerados pelo Ministro do Ultramar, sob proposta do Governador-Geral”⁵³, aos “secretários provinciais compete a coordenação e orientação superior dos serviços da secretaria provincial para que forem nomeados”⁵⁴. Esses mesmos secretários são todos responsáveis por todos e qualquer ilícito praticado no âmbito criminal.

A Assembleia Legislativa é “presidida pelo Governador-Geral e constituída por cinquenta e três vogais eleitos”⁵⁵. Contudo, o “mandato dos vogais da Assembleia Legislativa é de quatro anos, contados a partir do início da primeira sessão ordinária, podendo haver reeleição”⁵⁶. Compete à Assembleia Legislativa “fazer diplomas legislativos sobre todas as matérias que interessem exclusivamente à província e não estejam reservadas à competência dos órgãos de soberania, vigiar pelo cumprimento, na província, da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo, autorizar o Governo da província, até 15 de Dezembro de cada ano, a cobrar as receitas locais e a pagar as despesas públicas na gerência futura”⁵⁷.

Quanto aos Serviços Administrativos Centrais na Província de Angola correspondem:

- a) Repartição de Gabinete do Governador-Geral e as repartições de expediente de cada secretaria provincial;
- b) Direções provinciais de serviços;
- c) Serviços autónomos;
- d) Serviços integrados em serviços nacionais;
- e) Outros serviços dotados de organização especial.

⁵⁰ Cf. Art. 9.º Decreto n.º 544/72.

⁵¹ Cf. Art. 16.º n.º 1 Decreto n.º 544/72.

⁵² Cf. Art. 17.º alíneas a) b) c) 1 Decreto n.º 544/72.

⁵³ Cf. Art. 19.º Decreto n.º 544/72.

⁵⁴ Cf. Art. 21.º n.º 1. Decreto n.º 544/72.

⁵⁵ Cf. Art. 25.º Decreto n.º 544/72.

⁵⁶ Cf. Art. 27.º n.º 1. Decreto n.º 544/72.

⁵⁷ Cf. Art. 32.º alíneas a) c) d) Decreto n.º 544/72.

Não obstante, em todas as “províncias haverá as direções provinciais de serviços que a lei determinar, em harmonia com o seu estado de desenvolvimento, as circunstâncias peculiares do território e as necessidades do seu progresso.”⁵⁸

1.1. Génese do Tribunal de Contas Angolano de 1917 a 1992

A história do Tribunal de Contas Angolano remete-nos para o Decreto n.º 3621 de 28 de novembro de 1917, inserindo a Carta Orgânica da província de Angola, criando o órgão de fiscalização das finanças públicas de caráter privativo. Na capital da província é instituído um tribunal privativo para julgar as questões do contencioso administrativo e fiscal de contas que se denominará Tribunal do Contencioso e de Contas.

Relativo ao tribunal, as suas competências eram amplas e diversas. Importa realçar que, ao Tribunal do Contencioso e de Contas, cabe julgar questões como reclamações contras as deliberações ou atos dos corpos administrativos e corporações municipais, por incompetência, violação da lei ou de regulamentos.

Observe-se que era da sua competência fazer impugnações de atos, de quaisquer autoridades em exercício na província. Mesmo assim, existia uma salvaguarda para o Governador Geral por incompetência, excesso de poder ou violação das leis.

Contudo, competia ao referido Tribunal, em questões de primeira instância, recursos em matéria de impostos diretos, da lei do selo, mas não só, também julgar, de todos exatores da fazenda, exceto ao do Tesoureiro Geral.

Por acréscimo, cabia-lhe também o “apuramento das responsabilidades financeiras dos agentes da administração da Fazenda e dos Gestores Públicos”⁵⁹ e, ainda, a possibilidade de recorrer das decisões do tribunal, visto que existe a possibilidade de recurso das decisões do Tribunal do Contencioso e de Contas. Esses recursos eram remetidos para o Conselho Colonial, nos casos e pela forma estabelecida em diplomas legais e decretos regulamentares.

Em 1926 foi extinto este tribunal, e todas as competências acima referidas passam a ser exclusivas do Conselho de Finanças da Colónia.

Vejamos, de 1919-1930 surgem algumas preocupações de âmbito preventivo. Cria-se, então por essa ordem de razão, o Conselho Superior de Finanças. A “filosofia

⁵⁸ Cf. Art. 51.º n.º 1. Decreto n.º 544/72.

⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de procedimento de auditoria financeira*. Angola: Where Angola Book Publisher, 2015, p.12.

que presidiu à criação do Conselho Superior de Finanças traduziu-se numa preocupação, nomeadamente, através do retornar da designada fiscalização preventiva”⁶⁰. É de frisar que, as competências do Tribunal passam para o Conselho Superior de Finanças, que antes se denominava Conselho de Administração Financeira do Estado, constando a mudança de nome no Decreto n.º 5 525 de maio de 1919.

Em 1930, através do Decreto n.º 18962 de 25 de outubro, cria-se o Tribunal de Contas, que vem substituir o Conselho Superior de Finanças, para o qual são transferidas todas as competências e serviços com jurisdição, extensivas a todo o território nacional, para julgar os recursos das decisões proferidas, interpostos pelas entidades que nas colónias julgam as contas dos exatores da Fazenda e responsáveis por dinheiro do Estado. A transferência de competências surge para que haja uma maior responsabilidade efetiva.

Com a Reforma Administrativa de 1933 e a Carta Orgânica da Província, os Tribunais Ultramarinos ganham atribuições. Porém, algumas competências, que há muito lhes pertenciam, são retiradas e dispersas, mas, os tribunais continuam independentes do poder executivo, além disso, os Tribunais Administrativo podem julgar as questões contenciosas, que digam respeito à Administração Geral da Colónia e à administração da sua Fazenda.

As fiscalizações das Contas passam para a competência do Ministro e a fiscalização superior da administração é exercida pelo Ministro das Colónias. São os serviços do Ministério, por intermédio das inspeções ordinárias e extraordinárias, e pelo visto das entidades competentes, que garantem a retidão das contas. Na verdade, também o Ministro exerce funções de carácter executivo de matéria de administração financeira, competindo aos Tribunais, além das funções atribuídas pela Carta Orgânica da Província, os vistos dos diplomas e contratos locais.

Em 1951 introduziram-se algumas alterações à Constituição Política da República Portuguesa de (1933) e, neste sentido, foi devolvida a competência ao Tribunal de Contas, sobre o controlo das contas anuais das Províncias ultramarinas, embora a Assembleia Nacional tivesse a proficiência de vigiar, anualmente, os anos económicos das províncias. Era o relatório e a decisão do Tribunal de Contas que possibilitava essa vigilância, após ter julgado os demais elementos necessários à sua apreciação.

⁶⁰ TRIBUNAL DE CONTAS, *As coletâneas na história*, II, Lisboa: Tribunal de Contas, 1995, p. 8.

No que se refere ao julgamento das contas anuais das províncias ultramarinas, por parte do Tribunal de Contas, devem ser enviadas ao ministério do Ultramar para que, após verificadas e relatadas, sejam submetidas a julgamento.

Em 1953 é instituída a Lei n.º 2066 de 27 de junho, denominada (Lei Orgânica do Ultramar Português ou Lei dos Territórios Ultramarinos). Trouxe algumas mudanças no âmbito da jurisdição em matéria de fiscalização, nomeadamente, que as contas anuais das províncias ultramarinas seriam enviadas ao Ministério do Ultramar, nos prazos e sob as sanções que a lei estabelecesse. Após verificadas, deveriam ser submetidas a julgamento pelo Tribunal de Contas, se bem que, a jurisdição de fiscalização era atribuída ao Conselho Ultramarino, e ao Tribunal Administrativo de cada província.

Em Angola, cabia ao Tribunal Administrativo a competência para julgar as contas de todos os gestores da Fazenda Pública e emitir pareceres sobre o ordenamento de despesa sempre que solicitado, conforme a Lei do Ultramar considerado obsoleto, o referido tribunal é extinto em 1988, fruto das alterações do quadro político, económico e social, embora não tivesse sido criada uma instituição que fiscalizasse a despesa pública.⁶¹

Depois das profundas alterações no quadro político-constitucional de Angola, influenciadas pela Lei Constitucional n.º 12/91 de março de 1991, segue-se a Lei n.º 23/92 de 16 de setembro, que prevê a criação do Tribunal de Contas Angolano “nos termos da lei podem ser criados tribunais militares, administrativos, de contas, fiscais, marítimos e arbitrais”⁶².

A criação do Tribunal de Contas Angolano efetivou-se, com a aprovação da Lei n.º 5/96 de 12 de Abril, que consagrava, não só a necessidade existente de um órgão de fiscalização da despesa pública, mas também, a sua importância, deixando claro que a “criação do Tribunal de Contas em Angola é, não só, um imperativo democrático no domínio do controlo dos dinheiros públicos que urge implantar, como também um instrumento fundamental para assegurar maior rigor e disciplina das finanças públicas. Deste modo, ao controlo financeiro interno, os órgãos competentes 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”⁶³.

⁶¹ TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de procedimento de auditoria financeira*, cit. pp.11-12.

⁶² Art. 125.º n.º 3 Lei n.º 23/92 de 16 DE Setembro.

⁶³ Lei n.º 5/96 de 12 de abril.

Foi revista a Lei Orgânica do Processo do Tribunal de Contas de 5/96, como a seguir se apresenta:

- (i) Lei n.º 5/96 (doravante LOPTC);
- (ii) Lei n.º 13/10 de 9 de Julho, de revisão importante, embora considerada tardia, com o objetivo de conferir “maior eficiência e rigor na fiscalização da legalidade das finanças públicas e julgamento das contas do Estado e aglutinar, num único diploma legal, os regimes substantivo e adjetivo da disciplina jurídica do Tribunal de Contas”.

II Capítulo

Controlo Financeiro no contexto do controlo da Administração Pública Angolana

2. Sobre o objetivo do Controlo na Administração

A palavra de origem francesa, (Rôle/contro-rôle), designa um segundo registo organizado para verificar um conjunto de ações, destinadas a confrontar uma ação principal (controlada), com os seus objetivos ou metas e com os princípios e regras a que deve obedecer⁶⁴.

Entendemos ser um segundo controlo que recai sobre o primeiro ato, de forma a escrutinar a conformidade do primeiro ato. O escrutínio segue critérios rigorosos e pré-estabelecidos, “à tout de rôle”⁶⁵, de que resulta um escrutínio organizado e individualizado.

Acreditamos que este conceito de controlo possui um campo de maior ação do que a função de verificação, dado que é preciso “verificação crítica de conformidade ou desconformidade a certo padrão e na avaliação das respetivas causas e consequências com eventual revisão ou ajustamento dos programas ou dos objetos da ação controlada”⁶⁶.

Retomando a origem da palavra controlar, não é de todo verdade que seja proveniente somente do francês. O seu conceito vem de muito longe. Senão, vejamos, “a palavra originaria é do francês (*controle*), porém, no latim medieval encontramos (*contrarutulus*), significando, naquela época, (*contralista*), isto é, segundo exemplar do catálogo dos contribuintes, com base no qual se verifica a operação do cobrador de impostos, designando um segundo registo organizado para verificar o primeiro”⁶⁷ este segundo registo de verificação era na verdade: (i) revisão crítica de conformidade, (ii) revisão que tinha como objetivo detetar erros e irregularidades, sejam elas por falhas de pagamentos ou incumprimento do valor devido, (iii) no caso de desconformidade legal, esta verificação crítica repunha a regularidade das operações financeiras.

⁶⁴ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O controlo da Administração Pública em Portugal*, Lisboa: Tribunal de Contas 1993, p.1.

⁶⁵ A expressão francesa representa bem este registo organizado, “à tout de rôle”, por seu turno, cada um por sua vez, ora um ora outro,” *DICIONÁRIO DE FRANCES-PORTUGUÊS*. Porto: Porto Editora, 2.ª ed. 2006. p. 686.; PETIT LAROUSSE, *Dictionnaire Encyclopédique pour tous*. 25.ª ed. Librairie Larousse, Paris, 1966. p. 925.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controlos Externo e Interno da Administração Pública*, 2.ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p.89.

A *noção de controlo*⁶⁸ é, claramente, mais abrangente. Possui uma maior correspondência nos atuais sistemas de garantia da regularidade e legalidade na gestão de dinheiros públicos⁶⁹, mas, não só, como observaremos no decorrer da investigação que acresce algumas preocupações, no âmbito do controlo dos dinheiros públicos, preocupações que têm como objetivo assegurar plena efetivação do interesse público, asseguradas pelas medidas governativas, para tal desiderato o controle deve incidir sobre: (i) legalidade e regularidade dos atos e contratos em relações as leis administrativas e financeiras, (ii) garantir uma gestão publica menos dispendiosa e mais concretizadora do bens estar social, (iii) maior responsabilidade face ao uso dos dinheiros públicos.

Efetivamente, abrangência não se deve sobretudo, pelo fato da palavra “controlar” não se destinar, somente, às questões da legalidade dos atos praticados, mas também ao seu mérito, de forma a acautelar uma melhor gestão financeira e salvaguardar o interesse público na gestão dos recursos públicos.

Numa análise mais ampla da conceção da função de controlo, verificamos que implica o seu desdobramento em diversos “*controles*” (cuja classificação pode atender a uma pluralidade de critérios) sobressaindo em alguns deles uma dimensão colaborativa entre entidade controladora e entidade controlada.⁷⁰

Portanto, o controlo é a fiscalização de atos praticados, emitindo-se juízo de valor a respeito da fiscalização que pode compreender a inspeção, o exame, a verificação, o acompanhamento pela própria Administração, dos atos praticados por ela mesma, de forma a determinar a correção de conduta gerencial, a atuação conforme as determinações legais e os modelos anteriormente estipulados, de forma sistemática.⁷¹

Na “Declaração de Lima”⁷², o artigo 1.º versa sobre o objetivo do controlo que é “revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, *eficiência*”⁷³,

⁶⁸ “Não existe democracia sem controle, na democracia, todo governante, gestor público, parlamentar, magistrado, enfim todo agente detentor de parcela de poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles, a organização do estado democrático prevê inúmeros mecanismos mediante os quais o poder é controlado e a atuação de seus titulares é limitada.” LUIZ HENRIQUE DE LIMA, *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*, 8.ª ed. São Paulo: Editora Método, 2019. p.3.

⁶⁹ MARIA EDUARDA AZEVEDO, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Lisboa: Quid Juris, 2018. p.235

⁷⁰ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a governança: Contributo para uma reforma do controle financeiro externo em Portugal*, Coimbra, 2014. p. 27.

⁷¹ HARRY AVON, *Controle Interno e Externo*, Curitiba-PR: Instituto Federal do Paraná, 2012. p.51.

⁷² (Seção 1) Documento aprovado no Congresso da Internacional *Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), realizado no Peru em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

⁷³ “A eficiência apela, imediatamente, para um quadro onde aquilo que está em causa é uma justificação da razoabilidade da afetação de fundos públicos a um certo fim e uma ideia de gestão prudente e diligente dos

efetividade e *economicidade*⁷⁴ na gestão financeira, com a tempestividade necessária, a fim de que medidas corretivas possam ter tomadas em casos individuais, e fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam toda a responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas de prevenção ou, pelo menos, dificultar a ocorrência dessas violações”.

Aproximando este conceito de controlo ao contexto da Administração Pública Angolana, acreditamos ter o objetivo de “garantir a realização efetiva dos gastos e a prestação dos serviços para as finalidades previstas, de acordo com as normas de procedimento vigentes, zelar pela segurança dos fundos e garantir a conformidade com as regras da “contabilidade pública”⁷⁵ ou seja, controlar para que se tenha uma melhor gestão pública, que se caracterize numa melhor gestão financeira dos dinheiros públicos, efetivando a boa gestão financeira como dever fundamental, essa “ ideia de que o controlo e a inspeção de contas públicas são requisitos necessários para a boa governação, que, como se sabe, tem as suas raízes históricas na Idade Média, desde a Revolução Liberal, a nova abordagem coloca esse controlo de natureza técnica na órbita do controlo político e na ação do Poder Executivo”⁷⁷.

O Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, ou por outros Poderes e, ainda, por qualquer cidadão de efetiva correção na conduta gerencial de um poder, de forma a garantir a atuação

interesses alheios.” ANA NEVES, CARLA AMADO GOMES, TIAGO SERRÃO, *Comentário ao novo código do procedimento administrativo*, I, 4.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2018. p.284.

⁷⁴ Para HERLANDER ANTUNES MARTINS e JOÃO MELO FRANCO “Como princípio é norma de gestão de empresa pública é o mínimo de custo económicos e sociais com máximo de vantagens” JOÃO MELO FRANCO, HERLANDER ANTUNES MARTINS, *Dicionário de conceitos e Princípios Jurídicos*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 373.

⁷⁵ Para ALAIN COTTA “Convencionou-se designar pela expressão «contabilidade pública» o conjunto dos escritos que registam as operações financeiras e contabilísticas resultantes da execução dos orçamentos ou das previsões de receitas e despesas dos organismos públicos. As principais dificuldades subjacente a esta definição residem no fato de que o termo «contabilidade» abrange um conjunto vasto, heterogéneo e efetivamente mal delimitado de operações diversas e que a noção de organismo público é na prática muito pouco precisa, essas operações respeitam às receitas, às despesas, á tesouraria e ao património públicos: sua esfera de ação é portanto considerável” ALAIN COTTA, *Dicionário de economia*. 4.ª ed. Lisboa: Publicações Don Quixote, 1978. pp. 106-107.; Para maior profundidade sobre Contabilidade Pública verifica, MARIA ANTÓNIA JORGE DE JESUS, *A contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional: princípios divergências e implicações no défice público em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian-Fundação para Ciência e Tecnologia, 2010. pp. 303-309.; ANA PINTO, PAULA DOSSANTOS, TIAGO DE MELO. *Gestão Orçamental e Contabilidade Pública*. 2.ª ed. ATF, Cacém: 2014. pp. 5 e ss.

⁷⁶MARIA DO RÓSARIO TORRES, CARVALHAL COSTA, *Controlo e avaliação da Gestão Pública*. Lisboa: Reis dos Livros, 1996. p.44; MARIA DO ROSARIO, *Controlo e Avaliação-Instrumentos indispensáveis numa Administração Pública Moderna*. Lisboa: Tribunal de Contas,1996. p.136.

⁷⁷ PÍO GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, El Tribunal de Cuentas, un gran activo de nuestra democracia Constitucional. *Revista Española de Controlo Externo*, (Conmemoración del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española), n.º especial, Diciembre 2018, p.21.

conforme os modelos desejados e anteriormente planejados.⁷⁸ Trata-se, na verdade, de um *poder-dever*, já que, uma vez determinado por lei, não pode ser renunciado.⁷⁹

A atividade de gestão financeira pública apresenta três características fundamentais: (i) é uma atividade instrumental, (ii) visa satisfazer apenas fins públicos e a sua natureza é eminentemente técnica e instrumental porque não é uma característica final do estado, (iii) última característica, visa fins públicos.⁸⁰ Toda essa atividade financeira está sujeita ao controlo, de forma a racionalizar a gestão financeira do Estado. Os recursos são escassos, sendo necessário gerir de forma eficiente o controlo deve ser efetivo, abrangendo toda a atividade financeira pública.

Não esqueçamos que o conceito de controlo é bastante amplo, exigindo distinção entre o controlo interno e externo, que será feita nos capítulos a seguir. Porém, importa deixar por assente que, quando se aplica o conceito de controlo da Administração Pública é, certamente, o “controlo da sua componente gestonária, isto é, a Administração Pública”⁸¹, é esta Administração Pública que deve pautar-se com maior “transparência no exercício do poder estatal, sobretudo da Administração, inserida no executivo, atual poder hegemónico”⁸².

O controlo dos gastos públicos, o uso concedido ao dinheiro dos contribuintes, é uma tarefa crucial no Estado de direito social e democrático.⁸³ Tarefa essa outorgada aos responsáveis políticos, que devem garantir a melhor aplicação dos dinheiros dos contribuintes⁸⁴, visto serem os responsáveis tanto da gerência como da aplicação dos dinheiros públicos, para melhor concretização do bem-estar social dos seus contribuintes.

Este controlo representa uma atitude permanente que há de inspirar a organização e o funcionamento de toda Administração Pública, instituindo formas de controlo na

⁷⁸ EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controles Externo e Interno da Administração Pública*, cit. p. 90.

⁷⁹ *Idem*.

⁸⁰ CARLOS MORENO, *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, Lisboa: Caderno, 2010. p.55.

⁸¹ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O controlo da Administração Pública*, cit. p. 6.

⁸² ODETE MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*. 19.^a ed. São Paulo: Revista do Tribunal de Contas, 2015. p. 441.

⁸³ ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, Una perspectiva constitucional del control del gasto público, *Revista Española de Control Externo*, Vol. XX, n.º 58 (Enero 2018), p.229.

⁸⁴ MARGARET THATCHER, em um dos seus discursos para Conferência do Partido Conservador afirma que “Um dos grandes debates de nosso tempo é sobre quanto do seu dinheiro deve ser gasto pelo Estado e quanto deves gastar para gastar com sua família. Nunca devemos esquecer esta verdade fundamental: o Estado não tem outra fonte de dinheiro além do dinheiro que as pessoas ganham. Se o Estado deseja gastar mais, pode fazê-lo apenas emprestando suas economias ou tributando mais. Não é bom pensar que alguém pagará - que "outra pessoa" tu mesmo. Não existe dinheiro público; só há dinheiro dos contribuintes.” Speech by Margaret Thatcher, “Conservative Party Conference”, October 14, 1983.

organização.⁸⁵ Esses controlos institucionalizados enquadram-se no conceito jurídico ou técnico de controlo, segundo a qual essa atuação decorre de uma providência ou medida do agente controlador.⁸⁶

A palavra controlo, de origem francesa (*contrôle*), tem presentemente melhor aplicação nos textos legais, isso porque está (i) intencionalmente, consagrada, para expressar toda a “amplitude e polivalência abarcadas pela moderna atividade de controlo financeiro público”⁸⁷, (ii) possui maior abrangência em relação as demais expressões pelo fato de incluir os diversos tipos de controlos existentes na Administração Pública.

A palavra controlo, à volta da qual contruiremos todas as “demais expressões”⁸⁸ necessárias a revelar o nosso pensamento, controlo que no decorrer de nossa investigação, incluirá, (i) Controlo externo, (ii) Controlo interno. A grande separação a fazer é alinhar de um lado controlo externo e, de outro, controlo interno, duas realidades distintas que marcam a estrutura organizativa e funcional do nosso sistema de controlo financeiro público.⁸⁹

2.1. Controlo Judicial, Controlo Político e Controlo Social

2.1.2. Controlo Judicial⁹⁰

A legalidade exprime a vinculação da atividade administrativa à lei, podemos dizer que existe uma dupla subordinação⁹¹ jurídica por parte da Administração, que deve

⁸⁵ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I, Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa, 1974, p. 882.

⁸⁶ ODETE MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*, cit., p. 442.

⁸⁷ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, Lisboa: UAL, 1998, p. 275.

⁸⁸ Para CARLOS MORENO, “Expressões tradicionais, tais como as de fiscalização, inspeção, acompanhamento e supervisão, avaliação, correção, censura ou aplicação de sanções, estas últimas, que mais correspondem a noções de controlo financeiro público tradicionais é já largamente ultrapassadas, traduzem, quando muito, aspetos parciais e ou pontuais do moderno controlo das finanças públicas”. CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e controlo dos dinheiros públicos*, cit. p. 275.

⁸⁹ *Idem* pp.276-277.

⁹⁰ Para EVANDRO MARTINS GUERRA “O controlo Judicial é o exercido exclusivamente pelo poder Judiciário, alcançando especificamente a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do Poder Executivo e na Administração dos demais órgãos e entidades do Estado, trata-se do fundamento do Estado Democrático de Direito.” EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controlos Externo e Interno da Administração Pública*, cit., p.92.:

⁹¹ “A administração é sempre executiva, porque o interesse público por ela prosseguido deve ser definido previamente pela lei, devendo administração obedecer à definição dos interesses públicos primários legalmente estabelecidos. Pesar de, em princípio, não haver administração sem mediação legal, e de Administração não poder desaplicar uma lei dando prevalência à Constituição, ainda assim o princípio da constitucionalidade da administração não deixa de ter alcance e valor específico, este princípio exige que administração: (i) não viole autonomamente a Constituição; (ii) se pautar por valores constitucionais no

conformar o seu agir, a sua atividade administrativa, tanto a (i) Constituição da República, e a (ii) Lei.

O exercício de ação da Administração está condicionado aos limites da lei.⁹² A conformidade da atividade administrativa pública com o (i) “princípio da legalidade”⁹³ e com (ii) outros princípios que deve respeitar.⁹⁴ Efetivamente estamos a falar dos princípios que constam no artigo 198.º da CRA, que consagra que no exercício de sua atividade a Administração pública, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público⁹⁵.

Este controlo, não será sobre o mérito, mas sim sobre a verificação da legalidade do ato⁹⁶. O campo do mérito pertence à zona da decisão administrativa, que escapa a tal juízo, e acaba por ser aquilo que resta depois de se ter submetido à atuação administrativa

exercício dos poderes discricionários que a lei lhe exige; (iii) interprete e aplique as leis no sentido mais conforme á Constituição. Serão inválidos, podendo ser declarados nulos ou ser anulados (conforme os casos), os atos administrativos que violem diretamente, a Constituição.” GOMES CANOTILHO, VITAL MORREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, II, 2ª ed., Coimbra, 1985, pp.418-419.

⁹² LUIZ CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Lisboa: Quid Juris, 2017, p.70 e ss.

⁹³ “Entende parte da doutrina que a vinculação da administração á *legalidade* significa uma experiência de mera compatibilidade, de preferência ou prevalência de lei, impedindo a Administração, pela negativa de contrariar ou violar as normas legais pré-existente. Fora dos domínios constitucionalmente reservados aos poderes legislativos, isto, é fora dos domínios onde se estabelece uma reserva do ato legislativo. Outros já entendem a *legalidade* no sentido mais exigente de conformidade administrativa com a lei, não bastando, portanto, que se trate de um ato (de um procedimento) não proibido, não previsto: qualquer que seja o domínio da intervenção administrativa exige-se que tal atuação, para ser juridicamente válida, tenha sido objeto de uma prévia qualificação ou habilitação legal. No primeiro entendimento, a existência de lei funcionaria como *limite* da atividade administrativa: enquanto, no segundo, ela seria também o seu pressuposto ou fundamento.” MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GOSNÇALVES, PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2010., p.86.; “A ideia de vinculação administrativa á legalidade remonta á Grécia antiga, desenvolveu-se ao longo dos tempos, e, durante o século XX, aprofundou-se: (i) A norma deixou de ser um simples limite do agir administrativo, tal como era entendida no século XIX, no sentido em que Administração se encontrava proibida de fazer tudo aquilo que a lei lhe vedasse, valendo no silêncio das normas um princípio geral habilitante de ação, falando-se aqui em “legalidade-limite” ou “legalidade-proibição; (ii) A normatividade passou a ser também, numa sequencia evolutiva de acréscimo, fundamentado da ação administrativa, no sentido em que nenhuma conduta da Administração pode ser desencadeada sem base ou previsão normativa, valendo o silêncio da lei como proibição do agir, falando-se agora em “legalidade-fundamento.” PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, I, Coimbra, Almedina, 2016., p.136.; JOSÉ FONTES, *Curso Breve Sobre o Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, 2003., pp.21-22; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2015., pp.41-54.; JOÃO COUPERS, VERA EIRÓ, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ª ed., Âncora, Lisboa, 2016., p.83.

⁹⁴ JOÃO COUPERS, VERA EIRÓ, “*Introdução ao Direito Administrativo...*” *cit.*, p.43.

⁹⁵ Art. 198.º n.º1 CRA.

⁹⁶ Para MARCELLO CAETANO o ato administrativo é a “conduta voluntaria de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto”. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, *cit.*, p.428.

e a todos os juízos de legalidade possíveis, e que interessa, sobretudo, para efeitos da delimitação no âmbito do controlo jurisdicional.⁹⁷

A regra é básica e fácil, a margem da livre decisão⁹⁸ «qua tale» é insuscetível de controlo judicial porque (i) respeita o mérito, á conveniência ou á oportunidade da administração, pelo contrário, tudo o que se situar fora desta esfera é judicialmente sindicável⁹⁹; (ii) no plano meramente teórico-abstrato, a ideia segundo a qual a margem da livre decisão é, judicialmente, insindicável ao passo que a margem de vinculação está sempre sujeita ao controlo ao juízo anulatório do tribunal.¹⁰⁰

É sabido que hoje a doutrina é pacífica, visto não haver atos totalmente discricionários, embora essa margem de decisão seja conferida por lei à Administração, que corresponde a discricionariedade, permitindo à Administração fazer as suas opções, desde que haja um vínculo mínimo com a lei.

A legalidade gerada pela Administração Pública, apenas assume verdadeira natureza autovinculativa, para a estrutura decisória de que foi sua autora.¹⁰¹ Quando a norma determina, totalmente, a conduta da Administração, diz-se que o poder que lhe é conferido é vinculado, caso contrário será discricionário.¹⁰²

⁹⁷ JOÃO COUPERS, VERA EIRÓ, *Introdução ao Direito Administrativo*, cit. p. 83 e ss.

⁹⁸ “Na verdade, o mérito é uma medida ou critério qualificativo da atuação administrativa, assim como a margem de livre decisão é um modo da sua atuação que lida com o aspeto problemático da ausência de certos critérios legais, mas, que em conjunto só podem pretender explicar em exclusividade o problema da iniciativa ante uma assunção dogmática de separação entre política e administração inteiramente baseada num critério jus-positivo (orgânico-funcional) e, que, historicamente como é sabido assenta na exclusão da valoração jurídica (especificamente, jurisdicional) de certos tipos de atos públicos (atos políticos). Nota-se alias, que o mérito e a margem decisão têm por referência principal certa atuação administrativa concreta tipicamente formalizada no ato administrativo ou em ato jurídico de administração, distanciando-se da intencionalidade que lhe dá origem”. RUI GUERRA DA FONSECA, Pagamentos a realizar na sequência de recusa de visto prévio pelo Tribunal de Contas, *Revista de Contratos Públicos*, Lisboa, n.º 7, janeiro-abril 2013), p.66.

⁹⁹ DENIZ DE AYALA, *O défice de Controlo Judicial da margem de livre decisão Administrativa*, Lisboa: Lex, 1995. p.83.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública, o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra: Almedina, 2017. p. 403.

¹⁰² LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo*, cit. p.75.

Entretanto, é esta “juridicidade”¹⁰³ vinculativa da Administração Pública, que pode assumir uma natureza reguladora, em termos formais-procedimentais ou matérias-substantivas.¹⁰⁴

Expressando o arbítrio da Administração Pública, uma parcela de soberania do poder, falando-se em *soberania administrativa*¹⁰⁵, a sua vinculação à juridicidade, determina que o seu agir goze de uma presunção de legalidade.¹⁰⁶

O princípio da juridicidade engloba ainda a submissão administrativa ao controlo dos tribunais, e a inerente existência de mecanismos para a execução de sentenças judiciais pela Administração Pública.¹⁰⁷ A existência de mecanismo de controlo judicial da validade do agir administrativo utilizando critérios de julgamento fundados em juízo de equidade.¹⁰⁸

É sabido que a Administração Pública está sujeita a este controlo judicial e o mesmo é “exercido pelos órgãos do Poder Judiciário por meio da função jurisdicional, visando defender os administradores e manter a administração dentro das normas legais vigentes, tratando-se, portanto, de um controlo da legalidade dos atos administrativos.”¹⁰⁹.

A proteção judiciária, como garantia contra a ameaça de lesão de direitos, representa um dos pilares do Estado de Direito, sobretudo como corolário do princípio da legalidade.¹¹⁰

¹⁰³ Para PAULO OTERO, “O principio da juridicidade diz-nos que toda atuação administrativa se encontra submetida ao ordenamento jurídico no seu conjunto, sendo a lei apenas um dos parâmetros vinculativos do agir administrativo apesar de assumir uma posição relevante dentro das demais fontes de vinculação: (i) A lei funciona como garantia de liberdade e da propriedade dos cidadãos perante o poder público, traçando a fronteira entre o permitido e o proibido por parte deste, e serve de mecanismo de tutela e respeito das posições jurídicas daqueles; (ii) A lei traduz um mecanismo racionalizador do agir administrativo definindo regras procedimentais de conduta, identificando os elementos a ter em conta na ponderação e estabelecendo critérios matérias de decisão que asseguram a igualdade de tratamento de todos perante a lei e reforçam a segurança jurídica; (iii) A lei confere legitimação democrática á ação administrativa enquanto expressão da vontade geral, sujeita a um postulado de revisibilidade decisória, reconduzível ao conceito constitucional de “legalidade democrática” traduzindo um instrumento de *indirizzo* político da Administração e facilitando a aceitabilidade social das suas decisões.” PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, cit. pp. 137-138.

¹⁰⁴ *Idem* cit. p.146.

¹⁰⁵ “A soberania administrativa expressa mediante a faculdade de elaborar normas e/ou determinar as normas aplicáveis”. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português (Identidade Constitucional)*, I, Coimbra: Almedina, 2010. p.124.

¹⁰⁶ PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, p.147.

¹⁰⁷ *Idem* p.151.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ Senado: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4&isAllowed=y> Consultado 11/11/2019.

¹¹⁰ ODETE MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*, cit. p. 459.

Em síntese, podemos dizer que este controlo agirá no: (i) exame dos atos¹¹¹ praticados no âmbito da Administração Pública, sejam eles vinculados ou discricionários, no tocante ao aspeto da legalidade¹¹²; (ii) na anulação de decisões por parte dos tribunais, competência essa que é outorgada pela Constituição da República de Angola, até porque as decisões dos tribunais, são de cumprimento obrigatório¹¹³, e anulação das decisões por questões de inconstitucionalidade. Podemos afirmar que este controlo judicial é também o poder de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário exercem sobre os atos do próprio Judiciário.¹¹⁴

2.1.3. Controlo Político

A Administração executa os mandamentos legais. A sua função não é criadora, mas sim executora do direito e, para o equilíbrio do sistema da divisão de funções, é outorgada a função de fiscalização ao Poder Legislativo.¹¹⁵ O fundamento desse controlo político é iminentemente constitucional, podendo ser autorizado expressamente pela Constituição¹¹⁶; (ii) devido ao princípio democrático, significa que todo o poder tem o seu fundamento na vontade popular, exercido de forma indireta e deliberativa, através dos partidos políticos¹¹⁷; (iii) os partidos políticos representam a escolha do povo, são eles os mandatários do povo, têm toda a legitimidade para falar em nome dele.

Os mandatários do povo, no exercício de suas funções, exercem o poder político visto que o “controlo político tem por base a possibilidade de fiscalização e decisão do Poder Legislativo sobre atos ligados à função administrativa se, por exemplo, houver necessidade de apurar a legalidade de um ato do presidente ou de uma entidade governamental, a Assembleia Nacional tem a prerrogativa constitucional de fazê-lo”¹¹⁸.

¹¹¹ “Os tribunais garantem e asseguram a observância da Constituição, das leis e demais disposições normativas vigentes, a proteção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições e decidem sobre a legalidade dos atos administrativos.” Art. 177.º n.º 1 CRA.

¹¹² EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controles Externo e Interno da Administração Pública*, cit. p. 92.

¹¹³ Art. 177.º n.º 2 CRA.

¹¹⁴ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p.1050.

¹¹⁵ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, 28.ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.1040.

¹¹⁶ *Idem*.

¹¹⁷ PAULO NOGUEIRA, JÓNATAS MACHADO, ESTEVES CARLOS HILARÍO, *Direito Constitucional Angolano*, 3.ª ed. Coimbra: 2014, p. 291.

¹¹⁸ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. pp.1040-1041.

A Assembleia Nacional de Angola é um “órgão de decisão, mas também de representação, um órgão constitucional do Estado que representa toda comunidade”¹¹⁹ que exprime a vontade soberana do povo Angolano (Artigo 141.º CRA) e sobre o mesmo recai o controlo político, “controlo externo político, está atribuído ao parlamento e explica-se pelos princípios da “separação de poderes”¹²⁰ e da representatividade, pilares das modernas democracias representativas”¹²¹. Este controlo está consagrado no (artigo 162.º da CRA) e compete à Assembleia Nacional, no domínio do controlo e da fiscalização.

O que não se pode confundir com a subordinação política da Administração central, relativamente ao órgão de cúpula do Executivo, exerce-se mediante ação de duas instâncias; (i) o controlo em sentido estrito pelo Governo e (ii) o controlo pelas Assembleias Representativas.¹²²

A Assembleia Nacional é um órgão independente, que não interfere nos demais poderes devido ao princípio constitucional da “separação de poderes”¹²³.

Há muito que cresce uma desconfiança a respeito deste tipo de controlo, sobretudo quanto à: (i) eficiência e mesmo quanto à operacionalidade de fiscalização parlamentar¹²⁴; (ii) a ausência de sanção possibilita justificar as falhas do controlo parlamentar¹²⁵, não restando dúvida de que a única forma de sanção no controlo político é a responsabilização política.

¹¹⁹ ISIDRE MOLAS BATLLORI, *Control externo del gasto público y Estado constitucional*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. 2001, p.20.

¹²⁰ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Angola*, Lisboa: IDILP, 2014. p. 224.

¹²¹ CARLOS MORENO, *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, cit. p. 83.

¹²² ANTÓNIO SOUSA FRANCO, *O controlo da Administração Pública em Portugal*, Revista do Tribunal de Contas n.º 19 e 20 1993. p.123.

¹²³ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, II, 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2011, p. 811; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, III, Coimbra: 2014, p. 82. “O princípio da separação e da interdependência de poderes, apesar de formulado exclusivamente para órgãos de soberania deve ter-se, enquanto elemento sobre qual se edifica o Estado de Direito democrático, aplicável a todas as estruturas decisórias públicas, significando isso, desde logo o seguinte: (i) Nenhuma autoridade pode, por iniciativa própria, concentrar em si todo o poder correspondente a uma função do Estado, nem invadir a esfera decisória de autoridade integrante de diferente função do Estado...” PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português: Organização do Poder Político*, II, Coimbra: Almedina, 2010. pp.11-15.

¹²⁴ ODETE MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*, cit., p.453-454.

¹²⁵ *Idem* p. 454.

Na verdade, este controlo político-parlamentar faz-se mediante “interpeleções” e requerimentos parlamentares^{126 127}. Até porque os Deputados são representantes de todo o povo.¹²⁸ E os decretos legislativos presidenciais autorizados podem ser objeto de apreciação parlamentar, mediante requerimento subscrito por pelo menos dez deputados.¹²⁹ Existe uma constante fiscalização ao Executivo e às suas ações, através dos deputados, visto que todos os deputados na Assembleia Nacional de Angola, foram eleitos como representantes do povo, para salvaguardar os interesses de todo cidadão Angolano.

Consta que a CRA, para salvaguardar os parlamentares no exercício deste controlo político, no âmbito das “comissões parlamentares”¹³⁰, decidiu atribuir imunidades, para que este exercício seja pleno, e a fiscalização ou controlo político sobre atos do Executivo Angolano, sejam feitos sem pressões externas que condicionem este tipo de controlo. Embora se fale em controlo parlamentar, o seu exercício é realizado pelos deputados, no exercício de suas funções parlamentares, até porque “o que está em jogo no controlo político não é outra coisa se não a *apreciação da conduta política*¹³¹ e não técnica das decisões políticas do Governo pelos deputados, de acordo com critérios políticos que se traduz em saber se a maioria continua a confiar no Governo”¹³².

¹²⁶ Por exemplo no que concerne apreciação dos discretos legislativos presidências provisórios, “a apreciação parlamentar faz-se por requerimento de pelo menos dez deputados se, no prazo referido no número anterior, o decreto legislativo presidencial provisório não tiver sido remetido à Assembleia Nacional.” Art. 172.º n.º 2 CRA.

¹²⁷ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I & II, Coimbra: Almedina, 2015. p. 454.

¹²⁸ Neste sentido aponta o preceito Constitucional do (Art. 147.º CRA.) Os Deputados, representante de todo o povo Angolano, têm a obrigação de velar, pelos interesses de todo o povo, independente mente dos “círculos eleitorais por que foram eleitos”.

¹²⁹ Art. 171.º n.º 1 CRA.

¹³⁰ “Os Deputados não respondem civil, criminal nem disciplinarmente pelos votos ou opiniões que emitam em reuniões, comissões ou grupos de trabalho da Assembleia Nacional, no exercício das suas funções.” Art. 150.º n.º 1.º CRA.

¹³¹ ANTÓNIO RIBEIRO GAMEIRO discorda que este tipo de controlo se limite a apreciar a conduta política, mas sim um verdadeiro controlo financeiro parlamentar, afirmando que “este controlo de modo geral é um garante de responsabilidade pela escrupulosa aplicação do dinheiro público e um valioso mecanismo para aquilatar e defender o interesse público, contra eventuais défices de boa gestão, na aplicação, das receitas públicas. Ao mesmo tempo, a obrigação de responder pelos atos e resultados – *accountability*, que leva a forma, como essa responsabilidade é apurada, no transporte para o facto, de essas decisões de gestão, muitas vezes vinculantes diretamente para o indivíduo que se assume como cidadão e como contribuinte”. ANTÓNIO RIBEIRO GAMEIRO, *Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*, Coimbra: Almedina, 2004. p. 80.

¹³² CARLOS MORENO, *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, cit. p. 84.

2.1.4. Controlo Social

O controlo social é uma realidade comum a todas sociedades¹³³. Possui como objetivo a garantia da: (i) a ordem; (ii) das relações de poder entre Estado e Sociedade;(iii) execução de objetivos do Estado¹³⁴; (iv) fiscalizar e colher informações sobre a função administrativa do Estado¹³⁵.

Salientamos que o controlo social¹³⁶, aplicado no âmbito ou na função de controlar os recursos públicos por parte do cidadão, deve ser entendido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”¹³⁷. Num Estado democrático, a Administração Pública

¹³³ SERVIO FELGUEIRAS, *O papel do Estado no reforço dos mecanismos informais de controlo social Estudos comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chef Afonso de Almeida*, Coimbra: Almedina, 2009. p. 778.

¹³⁴ FACCAT: (https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/fritzen_linke_bieger_ribas_hinnah.pdf) acesso 20/12/2019.

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ GAIN NICOLE, há muito vem afirmando que “Historicamente, o controle popular foi posto em prática na União Soviética em 1920 sob o nome de Inspeção de Trabalhadores e Camponeses; desde então, foi introduzido em todas as democracias populares e, em particular, na Bulgária em 1948. Com a lei de 12 de julho de 1974 que criava uma administração autônoma cuja órgãos centrais - compostos por especialistas - desempenham funções de controle hierárquico todas as instituições públicas e têm os poderes a ela associados, enquanto os organismos locais - compostos por pessoal não especializado - desempenham funções de informação e ligação que caracterize as inspeções. O controlo popular deriva apenas do fato de constituir uma organização autônoma cumprindo uma dupla função de inspeção e controle de todo o aparato administrativo: as instâncias superiores apresentam os caracteres de uma administração com poderes de controle, enquanto os órgãos básicos apresentam os caracteres de uma inspeção popular, ou seja, os cidadãos exercem um papel de informação acompanhado por poderes de investigação, não possuem treinamento especializado e, finalmente, sua competência diz respeito ao funcionamento de toda a atividade do Estado, e não em um aspecto técnico.” GAIN NICOLE, *Le contrôle de l'Etat et du peuple en Bulgarie*. In: *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 9, 1978, n°4. pp. 129-145.

¹³⁷ CONTROLADOR-GERAL DA UNIÃO– CGU, *Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*, Brasília, DF, Coleção Olho Vivo, 2012, p.16 (<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>) acesso 20/12/2019.

pode e deve ser (i) aberta, (ii) participada¹³⁸ e controlada pela população em geral, (iii) por meios de transparência.¹³⁹

A sociedade tem o papel de coletar para que sejam garantidos os mecanismos de controlo social¹⁴⁰, mecanismos esses que são garantidos por lei e que, de maneira alguma, devem ser negligenciados por parte das autoridades governamentais.

É esta a participação da sociedade, é a garantia para que as políticas atendam, de facto, às necessidades prioritárias da população¹⁴¹, e aplicação dos recursos públicos para que: (i) satisfaçam o bem comum; (ii) garantam a prossecução do interesse público; (iii) garantam uma governação mais participativa.

Em relação à participação ativa no âmbito do controlo social, o governo tem a responsabilidade de estimular e garantir uma participação ativa do cidadão, como garantia efetiva de escrutínio público por parte da população, que se traduz-se, de facto, na: (i) “possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para melhor influenciar o processo de “tomada de decisões”¹⁴² em sociedade”¹⁴³; (ii) o acesso à informação clara, objetiva e

¹³⁸ “Em França os pressupostos participativos são integrados, pelo impulso dado à participação por meio da lei. A lei obriga todos os municípios com mais de 80.000 habitantes a fazer encontros para discutir questões que afetaram os cidadãos. O orçamento participativo tem sido defendido por partidos de esquerda, tanto para conter a inclinação eleitoral no nível local, quanto para contrariar as tendências centralistas do republicanismo francês. Com a premissa participativa, municípios e executivos podem ir um pouco mais além da lei de 2002. As experiências francesas demonstram que a participação veio para melhorar: (i) a ideia de melhorar a administração pública, aumentar as relações horizontalidades com a cidadania; (ii) transformar as relações sociais existentes, expandindo diálogo social entre cidadãos de diferentes origens socioeconômicas, com o objetivo de integrar grupos sociais desfavorecidos; (iii) apresentar uma proposta alternativa de democracia de proximidade. A participação é estruturada através de atividades públicas abertas. As reuniões são realizadas em formas de debates.” ERNESTO GANUZA FERNÁNDEZ, BRAULIO GÓMEZ FORTES, *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, Madrid, Fundación Alternativas, 2008, p.17

¹³⁹ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Tribunal de Contas*, cit., p.24.

¹⁴⁰ INSTITUTO PÓLIS, *Controle social das políticas públicas, Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais*. SP, n.º 29 - Agosto/2008, p.3.

¹⁴¹ Polis: (<https://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>) acesso 20/12/2019.

¹⁴² “Não existe controle social sem a participação ativa da sociedade em associações, movimentos, fóruns, ONGS, etc. São nestes espaços autônomos de debate que as propostas a serem apresentadas ao governo são amplamente discutidas e formuladas. Nestes espaços, diversos segmentos da sociedade discutem o que esperam das políticas públicas e da sociedade em que vivem, aprendem a dialogar e a respeitar outros pontos de vista, constroem interesses coletivos e definem propostas que, no diálogo posterior com governos, serão apresentadas e defendidas. Além disso, as diversas organizações autônomas da sociedade fortalecem o exercício do controle social não só através do diálogo com o poder público em espaços institucionalizados de participação como Conselhos e OPs. São fundamentais, também, ações de pressão, monitoramento, fiscalização, exposição pública de um tema e mesmo o acionamento de órgãos como o Ministério Público, para exercer auditorias e punir atos ilegais por parte do poder público. Por exemplo, os movimentos de moradia, em todo o País, participam de canais institucionais (como conselhos e conferências), mas sabem que é necessário também o monitoramento, a fiscalização e a pressão por fora desses canais, muitas vezes acionando órgãos da Justiça” Polis: (<https://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>) acesso 20/12/2019.

¹⁴³ CONTROLADOR-GERAL DA UNIÃO– CGU, *Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*, cit. p. 27.

compreensível¹⁴⁴, permitindo assim; (iii) ao cidadão assumir a tarefa “participativa na gestão governamental no exercício do controlo social da despesa pública, garantindo um controlo efetivo dos recursos públicos”¹⁴⁵.

2.2. Controlo administrativo: autocontrolo e hétero controlo

2.2.1. Controlo administrativo

A garantia de fiscalização ou “controlo da atuação Administrativa”¹⁴⁶ pode encontrar-se, igualmente, dentro da própria Administração Pública.¹⁴⁷

Vejam os seguintes. A Administração Pública: (i) controla-se a si mesma de forma hierarquizada; (ii) a sua atuação tem influência na vida dos particulares, os seus atos e regulamentos influenciam a vida dos particulares e podem beliscar certos direitos consagrados constitucionalmente, por isso é necessário; (iii) evitar abusos decorrentes desta atuação e, por essa razão; (iv) a “Administração Pública deve ser a primeira instância de controlo da sua conduta, assumindo uma postura que garanta a juridicidade”¹⁴⁸.

É a este “poder-dever, exercido pela própria Administração Pública sobre os seus atos, que decorre dos princípios da hierarquia e da autotutela, que chamamos de controlo administrativo”¹⁴⁹, ou controlo executivo, que é exercido por: (i) órgão da Administração¹⁵⁰, com; (ii) o “objetivo de assegurar a observância do direito; (iii) e a satisfação das necessidades coletivas e dos interessados individuais”¹⁵¹.

¹⁴⁴ No mesmo sentido. *Idem*.

¹⁴⁵ CONTROLADOR-GERAL DA UNIÃO– CGU, *Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*, cit. p. 25.

¹⁴⁶ Para JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, “O controlo administrativo da despesa pública é, então, aquele controlo que é efetuado por órgãos administrativos de acordo com critérios jurídicos, sendo que o mesmo pode revestir diferentes tipologias ou espécie: (i) Controlo hierárquico, que se traduz na sindicância que é exercida dentro da mesma pessoa coletiva de Direito Público, (ii) pode ser controlo decorrente da tutela (controlo tutelar) que tem como referência a sindicância entre duas pessoas coletivas de Direito Público distintas, (iii) controlo superintendência que dizendo também respeito à sindicância jurídico-administrativa entre duas pessoas coletivas de Direito Público distintas, tem por referência, já não os meios, mas os fins da atuação, designadamente por via da direta fixação destes últimos, ou da emanação de orientações”. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Coimbra: Almedina, 2019. pp. 230-231.

¹⁴⁷ PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, I, Coimbra: Almedina, 2015. p. 400.

¹⁴⁸ *Idem*.

¹⁴⁹ EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controles Externo e Interno da Administração Pública*, cit. p. 91.

¹⁵⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito Administrativo*, II, 3.ª Coimbra, Almedina, 2016, p.86.

¹⁵¹ LUCIANO FERRAZ, *Controlo da Administração Pública*, Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 93.

O controlo administrativo, pelo qual a Administração Direta, verifica se a fundação está a desenvolver atividade consonante com os fins para os quais foi instituída.¹⁵² Ou seja, todos os que são realizados por órgãos da Administração.¹⁵³ Podemos dizer que o controlo administrativo é um controlo interno que corresponde a um duplo controlo: (i) controlo hierárquico; (ii) controlo por órgãos específicos de cada ministério.¹⁵⁴

A finalidade deste controlo administrativo é estar em conformidade com os princípios do direito administrativo, princípios esses que regem e vinculam toda a Administração Pública, sobretudo o “interesse público”¹⁵⁵ que deve ser o principal motor da atuação administrativa, assim como o objetivo final de toda a atuação da Administração Pública, sem esquecer que em *relação aos* interesses privados o interesse público possui sempre supremacia¹⁵⁶.

¹⁵² JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p. 551.

¹⁵³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de direito Administrativo II*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 86.

¹⁵⁴ *LE CONTRÔLE DES RECETTES ET DES DEPENSES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES*, I. Bruxelles, 1973, p. 9.

¹⁵⁵ Para PAULO OTERO, “A Administração pública visa a prossecução do interesse público entendido este como a garantia e a promoção do bem comum da coletividade. A prossecução do bem comum é um imperativo ético e constitucional que assume a natureza de dever legitimador da autoridade pública. A prossecução do interesse público vincula toda atuação Administrativa não havendo espaço do Agir da Administração Pública (ao abrigo do Direito Público ou do Direito Privado) imune á prossecução do interesse público: (i) A Administração Pública não pode prosseguir interesses que não sejam públicos- se o fizer, pode violar a legalidade criminal; (ii) As entidades Públicas têm a esfera das suas atribuições delimitadas em função dos interesses públicos que a lei lhes confiou- se os ultrapassarem dentro da função administrativa, haverá uma situação de incompetência absoluta; (ii) Cada órgão administrativo exerce a sua competência tendo como motivo principalmente o interesse público visado pela lei ao conferir os respetivos poderes de ação – se assim não o fizer, a sua atuação padecerá de desvio de poder.” PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, cit. p.154.

Nas palavras de VITAL MORREIRA E GOMES CANOTILHO o interesse publico é “um «interesse geral», ou «utilidade pública» é um momento teleológico necessário de qualquer ato administrativo: as autoridades administrativas, mesmo no uso de poderes discricionários não podem prosseguir uma qualquer finalidade, mas apenas a finalidade considerada por lei, ou pela Constituição, que será sempre uma finalidade de interesse público. Mas a prossecução interesse público não pode justificar o sacrifício abusivo dos direitos dos cidadãos; por isso, o respeito destes é um limite da atividade administrativa.” GOMES CANOTILHO, VITAL MORREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada 2.ª ed. II*, Coimbra: Almedina, 1985. p. 418.

¹⁵⁶ Na mesma linha de pensamento temos, ALICE GONZALES BORGES “ Todo Direito administrativo é construído sobre dois pilares básicos: a supremacia do interesse público sobre interesse privado, a indisponibilidade do interesse público, sobre esses dois pilares é que se estruturam, de um lado, as chamadas prerrogativas de *potestades publicas* e de outro as sujeições de *potestade publica* que corporificam o conteúdo da atividade administrativa, tais prerrogativas e sujeições só encontram sua única razão de ser face do *interesse público* que as justifica”. ALICE GONZALES BORGES, *Supremacia do Interesse Público Desconstrução ou Reconstrução. Revista Gestão Pública e Controle*, Revista do Tribunal de Contas da Bahia em associação com Instituto de Direito Administrativo da Bahia, I, n. ° 2, 2006, pp.30-31.

2.2.2. Autocontrolo

O mecanismo de Controlo da sua atividade (autocontrolo), surge com vista a assegurar o (i) respeito da legalidade, a (ii) observância do dever de boa administração e o (iii) respeito pelos direitos subjetivos e interesses legítimos dos particulares.¹⁵⁷

Este controlo é a fiscalização exercida pela própria autoridade que editou o ato ou adotou a medida da sua atuação, entretanto pode ocorrer, (i) espontaneamente ou (ii) mediante provocação, na decorrência de recurso administrativo ou denúncia de ilegalidade.¹⁵⁸ O princípio de autocontrolo administrativo regista-se não só nas questões de verificação de ilegalidade, mas também para promover a resolução das mesmas.¹⁵⁹

Desempenha um importante papel na (i) fiscalização da legalidade, assim como de (ii) conveniência e oportunidade administrativa (mérito) e na (iii) garantia dos direitos e interesses dos particulares, garantias essas que se designam por impugnações, como reação de uma decisão tomada.¹⁶⁰ É no decorrer dessas reclamações e recursos administrativos que surge a atividade de órgãos inspetivos.¹⁶¹

2.2.3. Hétero controlo

A fiscalização do poder central sobre entidades descentralizadas surgiu com o nome de tutela administrativa, contudo, a tutela ou supervisão de entidade da administração indireta não significa que, juridicamente, exista subordinação hierárquica.¹⁶²

Existem órgãos administrativos que, detendo uma posição de supremacia, exercem poderes intra-administrativos de controlo ou fiscalização, sobre a atuação de outros órgãos, cuja designação é: princípio de heterocontrolo administrativo.¹⁶³

Dentro da finalidade deste controlo, o objetivo centra-se em (i) assegurar a execução dos serviços especializados de modo compatível aos fins e valores que

¹⁵⁷ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Coimbra: Almedina, 2017, p. 332.

¹⁵⁸ ODETE MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*, cit. pp. 449-450.

¹⁵⁹ PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p. 400.

¹⁶⁰ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit. p. 332-333.

¹⁶¹ JOÃO COUPERS, VERA EIRÓ, *Introdução ao Direito Administrativo*, cit., p. 43.

¹⁶² ODETE MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*, cit. p. 452-453.

¹⁶³ PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p. 400.

norteiam cada centro de poder, e (ii) adequar a tecnicidade, harmonizar suas atividades a fins predeterminados, zelar pela atuação eficaz.¹⁶⁴

2.3. Controlo financeiro: Objetivo e protagonistas

2.3.1. Controlo financeiro

Do ponto de vista do “objeto,”¹⁶⁵ o controlo, enquanto fiscalização independente e extrema da legalidade e da boa gestão, é, sobretudo, o controlo da despesa pública.¹⁶⁶

O controlo consiste em garantir que, (i) os atos praticados no âmbito da despesa pública e da sua atividade sejam ajustados aos objetivos, e que (ii) visam atingir as regras e os critérios a que devem obedecer.¹⁶⁷

Daí a necessidade de um controlo financeiro eficaz, com garantia de boa gestão pública para salvaguardar o interesse público em geral. Não falamos, somente, de um controlo de legalidade, mas também um controlo financeiro vasto que incida sobre a despesa, até porque a “atividade financeira é o núcleo central das finanças públicas, as quais consistem na satisfação de necessidades coletivas da Sociedade ou do Estado, mediante afetação de bens e serviços”¹⁶⁸.

¹⁶⁴ ODETE MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*, cit. P. 453.

¹⁶⁵ Nota-se, de forma comparada, que, no âmbito do ordenamento Brasileiro a Constituição da República Federal do Brasil no seu artigo 70.º, versa que “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à “legalidade, legitimidade, economicidade”, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. “Em relação a NATUREZA DO CONTROLE – A Constituição foi incisiva quando proclamou que o controle será exercido sob cinco aspetos diferentes: 1. quanto à legalidade; 2. quanto à legitimidade; 3. quanto à economicidade; 4. quanto à aplicação das subvenções; e 5. quanto à renúncia de receitas. depois de se ter referido à legalidade, a Constituição parece ter admitido um controle externo de mérito por parte do Congresso, no aspeto financeiro. Note-se que o artigo 70.º da CF cuida dos sistemas de controle interno e externo. No que se refere ao controle interno, nenhuma novidade há no controle de mérito, que é, como vimos, uma revisão com base em critérios administrativos de conveniência e oportunidade. O ângulo novo na questão é a admissibilidade do controle externo de legitimidade. O sentido acima se completa com o controle da economicidade, que enseja a verificação, pelo órgão controlador, da existência, ou não, dos princípios da adequação e da compatibilidade, referentes às despesas públicas.” JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p.1044-1045.

¹⁶⁶ CARLOS DE ALMEIDA SAMPAIO, *O Tribunal de Contas e a Natureza Dualista do Controlo Externo Financeiro*, In *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, II, Coimbra: 2001, p. 669.

¹⁶⁷ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos Julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, Lisboa: Tribunal de Contas, 1995. p. 5.

¹⁶⁸ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos Julgamento de contas e controlo financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, cit., p.1.

Na verdade, controlo financeiro¹⁶⁹ ou controlo das finanças públicas é uma expressão que designa a forma de controlo das finanças públicas, relacionada com (património, rendimentos, receitas, despesas, orçamento, contabilidade e tesouraria).¹⁷⁰ De acordo com esta noção, sobressaem objetivos e critérios necessários à clarificação do conceito de Finanças Públicas.

Segundo SOUSA FRANCO, tem-se por objetivo verificar:

(i) A atividade financeira obedece aos princípios, normas ou regras de legalidade, incluindo regularidade ou contabilística que a regem;

(ii) A atividade financeira realiza os seus objetivos e resultados esperados, segundo critérios económicos ou técnicos de boa gestão (economicidade, eficácia, eficiência, equidade).¹⁷¹

O controlo financeiro desenvolve-se, assim, em paralelo com a atividade financeira, procurando garantir que esta corresponda ao interesse público, respeitando as regras e critérios a que está sujeita por lei e os objetivos que lhe são, politicamente, exigidos.¹⁷²

Podemos dizer, também, que o controlo financeiro está “relacionado com a execução e avaliação do orçamento, com o endividamento público, e com a natureza das receitas e despesas públicas.”¹⁷³ Com estes dados podemos avaliar a saúde financeira pública.

Uma boa gestão financeira pressupõe rigor técnico, resultados a atingir, melhorias significativas na vida dos cidadãos, “hoje não basta que os gestores públicos cumpram a lei. O dispêndio público pode estar de acordo com todas as leis e o resultado obtido representar zero de benefício para os cidadãos”¹⁷⁴. A exigência do controlo financeiro não

¹⁶⁹ Para ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, “O controlo financeiro é uma expressão complexa de significado múltiplo, importando, pois desde logo, desagregá-la e segmentá-la para melhor identificar e precisar o âmbito desta exposição, assim, se atentamos no seu objeto, podemos falar de controlo orçamental, controlo fiscal; se enfatizamos o critério adotado, poderemos referir-nos ao controlo jurídico, extrajurídico ou misto; mas se observarmos pelo prisma dos órgãos ou formas orgânicas podemos falar de controlo interno ou externo do Estado.” ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *Controlo externo das Finanças Públicas: O Tribunal de Contas*, Coimbra, 1997, p.3.

¹⁷⁰ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O controlo da Administração Pública em Portugal*, cit., p.13

¹⁷¹ *Idem*

¹⁷² ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de língua Portuguesa*, cit., p.5.

¹⁷³ VÍCTOR GRANDA AGUILAR, *Sistemas de control financiero y su evolución en Ecuador*, *Revista de Derecho*, N.º 28, UASB-E / CEN, Quito, 2017, p. 33.

¹⁷⁴ CARLOS MORENO. *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*. cit., p.63.

deve centrar-se apenas na legalidade, mas também na ausência de objetivos quando as metas não são atingidas, por desadequada aplicação dos dinheiros públicos.

Como vimos, o controlo financeiro exerce-se por meios próprios, exclusivos e adequados à atividade financeira, sem esquecer que o domínio financeiro é um aspeto fundamental da atuação política ou administrativa dos órgãos do Estado.¹⁷⁵ Veja-se que este controlo financeiro vem adquirindo uma atenção especial no direito financeiro e nas finanças públicas, muito pela necessidade e importância que tem no âmbito do controlo dos dinheiros públicos.

A necessidade deste controlo financeiro é óbvia, é evidente, pela sua publicidade que deve assentar na vida financeira da nação e no crédito do Estado, contas certas por direito certo, num sistema com fiscalização, publicidade e responsabilidade.¹⁷⁶

Como contribuintes, temos o direito de exigir que: (i) o controlo de governação financeira da Administração Pública seja permanentemente revisto, aperfeiçoado, atualizado, reformado, e que essa reforma sirva de; (ii) garantia preventiva de comportamentos censuráveis; (iii) e a “responsabilidade financeira”¹⁷⁷, pelo mau uso de recursos públicos.¹⁷⁸

O que se espera é um controlo eficaz exercido pelo: (i) “Poder Legislativo sobre o Executivo, o Judiciário e sobre a sua própria administração, no que se refere à receita,

¹⁷⁵ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. cit. p. 454.

¹⁷⁶ ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA. *O Tribunal de Contas*. Lisboa: Tribunal de Contas, 1962, pp. 9-10.

¹⁷⁷ Para JOSÉ TAVERES, “No contexto que nos move, importa delimitar o conceito de gestão pública, a fim de, posteriormente, apurarmos as responsabilidades que lhe correspondem. Antes, porém, importa pôr em evidência que, ao lado das responsabilidades inerentes á gestão pública, esta pode originar um outro tipo consequência genérica, relacionada com o “valor jurídico dos atos” em que se traduz. Na verdade, os atos em que a gestão pública se consubstancia, quando violadores da ordem pública podem ter como consequência a inexistência jurídica, a invalidade, a ineficácia ou mera irregularidade. A atividade de gestão pública tem que pautar-se com respeito pela ordem jurídica, onde se incluem atos de boa gestão (economia, eficiência e eficácia) tudo isso deve ser ponderado, nos vários tipos de responsabilidades. A responsabilidade financeira «lato sensu» cuja apreciação compete exclusivamente ao Tribunal de Contas, consubstanciando-se na obrigação de reintegração nos casos de alcance, desvio de dinheiros públicos ou valores públicos, e ainda de pagamentos indevidos (responsabilidade financeira reintegratória) e/ou na aplicação de multas, nos casos previstos de violação de certos deveres ou obrigações (responsabilidade sancionatória por infrações financeiras ou não financeiras).” JOSÉ TAVARES, *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, 2.^a ed., Coimbra, 2014, pp. 355-358.

Nas palavras de ANTÓNIO CLUNY, “A responsabilidade traduz-se, nesta ótica, na obrigação que alguém tem, em virtude de uma situação própria ou de uma sua ação ou inação. De indemnizar quem, por causa de uma sua conduta, foi vítima de um prejuízo. Materialmente, é, pois, na indemnização, na reposição devida, que se traduz a resposta, a responsabilidade de quem causou a outrem prejuízo”. ANTONIO CLUNY, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: Contributo para uma reflexão necessária*, Coimbra: 2011, pp. 29-30.

¹⁷⁸ TRIBUNAL DE CONTAS, *Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI*. Lisboa: Tribunal de Contas, 2019. p.20.

à despesa e à gestão dos recursos públicos”¹⁷⁹. Em relação às Finanças públicas, nada pode escapar à mira do controlo financeiro, isso porque: (ii) as “Finanças públicas têm sentido real, dilatado e abrangente, na gestão dos recursos do erário público, tudo com vista a preservar o Estado de atividades ilícitas e dilapidatárias”¹⁸⁰ que, necessariamente, inclui a receita e a despesa públicas.

2.3.2. Objetivo

O controlo financeiro é indispensável, e tem a necessidade de acompanhar o desenvolvimento evolutivo das finanças públicas.¹⁸¹

É premente um maior controlo financeiro público¹⁸², pelo simples objetivo que “cresce a necessidade de limitar as despesas, o sentimento de que se pode melhorar a eficácia na aplicação dos recursos públicos, sendo impreterível exercer um controlo orçamental e financeiro mais apertado, que não se confine às questões de legalidade e se alargue às atinentes, tal como a eficácia e a boa gestão financeira. É preciso que além da legalidade formal, se verifique que o gasto público é reprodutivo, isto é, que serve bem os interesses públicos visados”¹⁸³.

Por isso, não basta somente falar de questões de legalidade, mas sim “a verificação da legalidade e regularidade de toda e qualquer receita cobrada e despesa realizada”¹⁸⁴ com objetivo de uma boa gestão, que deve ser prosseguida como causa pública, contas certas e finanças certas. Não podemos esquecer que este tipo de controlo é um controlo bastante amplo e abrangente, na atividade geral dos órgãos do Estado que envolva recursos financeiros públicos.¹⁸⁵

Outros tipos de controlos financeiros existem, mas de realidades distintas: o Controlo interno e o Controlo externo, que serão objeto de investigação no próximo capítulo. Importa distinguir, sumariamente, o controlo interno como sendo “um processo

¹⁷⁹ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p.1 042.

¹⁸⁰ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p.1 042.

¹⁸¹ ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA. *O Tribunal de Contas*, cit. p. 10.

¹⁸² A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, deixa por assente que todos os cidadãos devem exercer o controlo, através do artigo 15.º “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.” A questão de controlar a gestão financeira é um dever fundamental de todo cidadão, para que assim, possa ser garantido um controlo financeiro que seja eficaz, salvaguardando o interesse público.

¹⁸³ JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016 p. 377.

¹⁸⁴ PAULO PEREIRA, [et al.] *Economia e Finanças Públicas*, 5.ª ed. Lisboa: Escolar Editora, 2016. p. 461.

¹⁸⁵ JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit. p. 377.

concebido, implementado e mantido pelos responsáveis pela governação, para proporcionar segurança razoável, que permita atingir os objetivos da entidade, relativamente à credibilidade do relato financeiro, eficácia e eficiência das operações e cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis”¹⁸⁶. Quando falamos em Controlo externo-financeiro, dizemos que “é aquele que é exercido por um organismo público independente e externo, relativamente à entidade controlada, uma Instituição Superior de Controlo”¹⁸⁷.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores só podem desempenhar as suas tarefas, objetiva e efetivamente, quando são (i) independentes da entidade auditada e (ii) protegidas contra influências externas¹⁸⁸.¹⁸⁹

No âmbito geral, este controlo financeiro, que deve ser feito de forma: (i) independente e sem qualquer condicionamento; (ii) “assenta na ideia de um controlo que se realiza através da comparação do resultado obtido com determinado padrão, decorrente do resultado desejável e, também; (iii) pela ação técnica de fiscalizar os atos praticados, levados a cabo por outros, à luz de um determinado padrão”¹⁹⁰, padrão esse que deve, obrigatoriamente, estar relacionado com; (iv) a legalidade financeira, isto é, tendo em conta questões de economicidade, regularidade e cabimento orçamental.

2.3.3. Protagonistas

O sistema angolano articula-se de forma unida, coerente e com independência funcional, em relação a todas as instituições responsáveis pelo controlo financeiro, sem “prejuízo da natureza e das funções de cada componente que compõem o sistema”¹⁹¹.

¹⁸⁶ CARLOS BAPTISTA DA COSTA, *Auditoria Financeira: teoria & prática*, 11.ª ed. Lisboa: Rei dos Livros, 2017. p. 234.

¹⁸⁷ PAULO NÓGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a boa Governança*, cit. p. 28.

¹⁸⁸ A Declaração da (INTOSAI) vem no sentido de deixar por assente que só haverá um verdadeiro controlo das finanças públicas, se as Entidades Fiscalizadoras Superiores, forem independentes, no seu julgar das contas públicas, daí a importância da *Separação de Poderes*, entretanto, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, há muito que vinha acautelar esta separação através do artigo 16.º “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

¹⁸⁹ (Seção 5. Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores) Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) realizado no Peru, em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

¹⁹⁰ ANTÓNIO RIBEIRO GAMEIRO, *O controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal, (1976-2002*, cit. p. 42.

¹⁹¹ No mesmo sentido JOSÉ TAVERES, *Relações entre Órgãos de Controlo Interno e Externo*, Lisboa, Tribunal de contas. 2004, p.3.

Embora as instituições do Estado não possam ser completamente independentes, pelo facto de fazerem parte do Estado como um todo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores devem possuir independência funcional e organizacional, necessárias para desempenhar as suas tarefas.¹⁹² As Entidades Fiscalizadoras Superiores devem ter grau elevado de independência, garantidos pela Constituição da República, e certas questões particulares da sua orgânica garantidas pela legislação.¹⁹³

No quadro do ordenamento jurídico angolano existem, somente: (i) duas Entidades Superiores de Controlo externo financeiro, com competências: (ii) de “fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da Administração do Estado e dos órgãos que dele dependem, que é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, ao nível do controlo externo”¹⁹⁴ que são os protagonistas deste controlo financeiro.

Não obstante, todas as Instituições Superiores de Controlo (ISC) possuem o nível mais elevado de controlo, no caso específico, são órgãos públicos dotados de independência e o parlamento é o destinatário privilegiado da sua atividade.¹⁹⁵ Efetivamente, os destinatários deste controlo são os cidadãos, o Parlamento, e o Ministério Público e Administração.¹⁹⁶

2.3.4. Assembleia Nacional de Angola

A Assembleia Nacional de Angola é um órgão de soberania¹⁹⁷ dotada de competências, tais como, receber e analisar a conta geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas serem acompanhadas do relatório e parecer do Tribunal de Contas¹⁹⁸. Cabe-lhe, também, a fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da Administração do Estado e dos órgãos que dele dependem¹⁹⁹.

¹⁹² (Seção 5. Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores) Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) realizado no Peru, em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

¹⁹³ No mesmo sentido, (Seção 5. Independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores) Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) realizado no Peru, em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

¹⁹⁴ Cfr. Art. 63.º n.º 1 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

¹⁹⁵ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas, do visto, em especial: conceito, natureza e enquadramento na atividade de administração*, Coimbra: Almedina, 1998, pp.31-32.

¹⁹⁶ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Constas e a boa Governança, cit.*, p.34.

¹⁹⁷ Art. 105.º CRA.

¹⁹⁸ Art. 162.º alínea b) CRA.

¹⁹⁹ Cfr. Art. 63.º n.º 1 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

É a Assembleia Nacional que faz, não só o controlo político-financeiro, como também o controlo orçamental. Este Controlo externo financeiro, feito pela Assembleia Nacional, não deixa de ser também um controlo político de natureza financeira, até porque o orçamento tem uma natureza contabilística e financeira, embora seja independente dos demais órgãos de soberania, outorgada pela Constituição da República de Angola, mas não só, este controlo externo também é exercido pela Assembleia Nacional, à qual compete aprovar a Conta Geral do Estado²⁰⁰.

As competências de fiscalização das despesas públicas pela Assembleia Nacional de Angola não se esgotam na apreciação:

- (i) Conta Geral do Estado, dado que a mesma pode, também, apreciar atos do Executivo e da Administração.²⁰¹
- (ii) A Assembleia Nacional, sendo um órgão político, tem competência para aprovar orçamento que constitui, pois, um controlo externo;
- (iii) Na sequência dessa aprovação, cabe ao órgão verificar se a execução orçamental corresponde ao que foi autorizado.²⁰²

A Assembleia Nacional a quem compete acompanhar a execução orçamental e, uma vez terminado o ano económico, aprovar ou não a Conta Geral do Estado Angolano, deve observar as responsabilidades políticas, por incorreções eventualmente detetadas.²⁰³

É irrefutável que a Assembleia Nacional detém largos poderes e competências de Controlo externo financeiro, de natureza política que resulta da aplicação da separação dos poderes e da representação política.²⁰⁴ Só o facto de a Assembleia Nacional solicitar ao Executivo a prestações de informações acerca da execução orçamental, já que é a própria Assembleia Nacional que aprova Orçamento do Estado Angolano, garante, por certo, uma atitude ativa da Assembleia Nacional.²⁰⁵

Acreditamos que em conformidade com a Legislação Angolana, este Controlo externo financeiro de natureza política, está “direcionado para o controlo OE, por outro lado em termos temporais este controlo reveste as modalidades de controlo *a priori* de

²⁰⁰ Cfr. Art. 63.º n.º 2 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

²⁰¹ ANTÓNIO RIBEIRO GAMEIRO, *Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*, cit., p.197.

²⁰² J. ALBANO SANTOS, *Finanças Públicas*, 2.ª ed., Lisboa, Ina Editora, 2016, p.202

²⁰³ *Idem*.

²⁰⁴ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e controlo dos dinheiros públicos*, cit., p.301.

²⁰⁵ ANTÓNIO RIBEIRO GAMEIRO, *Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*, cit., p.209.

controle de acompanhamento, isto é, durante a execução orçamental, e de controlo a *posteriori*, ou seja após o encerramento do exercício, resulta com evidencia da lei que o Parlamento é competente para o controlo do acompanhamento da execução orçamental, bem como para o controlo *ex-post* daquela”²⁰⁶.

A Assembleia Nacional pode pedir relatórios e pareceres do Tribunal de Contas e todos os elementos necessários à sua análise. Nos termos da lei²⁰⁷, acreditamos que essa assistência técnica, do “Tribunal de Contas, emite, não só: (i) parecer não vinculativo da Conta Geral do Estado, com destino à Assembleia Nacional; (ii) como dá assistência durante a execução orçamental e até ao momento da publicação da conta,”²⁰⁸ além disso, assume um papel importante em relação; (iii) à efetivação das responsabilidades políticas dos órgãos do poder político que nela intervêm”²⁰⁹.

Indiscutivelmente, a Assembleia Nacional da República detém muitos e largos poderes e competências de controlo financeiro, competências e poderes que não abrangem, especificamente, atividade financeira do setor público.²¹⁰ A grande questão é que esses poderes e competências estão direcionados para o Governo, para os serviços e organismos da Administração Pública e para o Orçamento de Estado, acabando por assumir, igualmente, natureza de controlo político.²¹¹

2.3.5. Tribunal de Contas Angolano

A tarefa tradicional das Instituições Superiores de Controlo é auditar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade.²¹²

O Tribunal de Contas Angolano é uma ISC e, por certo, um verdadeiro TC²¹³, com todas as competências de fiscalização inerentes a um Tribunal de Contas, com as

²⁰⁶ CARLOS MORENO, *Finanças Publicas: Gestão e controlo dos dinheiros públicos, cit.*, p.303.

²⁰⁷ Cfr. Art. 63.º n.º 2 Lei n.º 15/10 de 14 de julho

²⁰⁸ CARLOS MORENO, *Finanças Publicas: Gestão e controlo dos dinheiros públicos, cit.*, pp.302.

²⁰⁹ JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro, cit.*, p.381.; JOSE CRETELLA JÚNIOR, *Curso de Direito Administrativo*, 13.ª, Rio de Janeiro, Forense, 1995, p.119-120.

²¹⁰ CARLOS MORENO, *Finanças Publicas: Gestão e controlo dos dinheiros públicos, cit.*, p.294.

²¹¹ *Idem.*

²¹² (Seção 4. Auditoria de legalidade, auditoria de regularidade e auditoria operacional) Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions realizado no Peru, em 1997; “As Instituições Superiores de Auditoria (ISC) são órgãos públicos responsáveis pela (i) auditoria das contas públicas e (ii) da gestão financeira do setor público, ou seja, os responsáveis devem controlar os recursos públicos de forma a que sejam administrados com eficiência e de acordo com a lei.” COMPARATIVA EUROPEA, *Análisis del funcionamiento del tribunal de cuentas*, Madrid: Fundacion Hay Derecho, 2015, p.10.

²¹³ Para ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, “Aqueles que têm poderes jurisdicional – embora também possam ter, e em todos casos conhecidos tenham, competência não jurisdicional- são Tribunais de Contas. Aqueles que não têm nenhum poder jurisdicional não são Tribunais de Contas, correspondendo ao conceito

competências jurisdicionais, que lhe são atribuídas, pela Constituição da República Angolana, no artigo 182.º n.º 1, atribuindo-lhe a supremacia dos órgãos de fiscalização e, no julgamento de todas as finanças públicas Angolanas, “o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição”.

Mas, note-se, que isso foi somente possível com a Constituição de 2010, que veio consagrar, estatutariamente, uma verdadeira função fiscalizadora do TC, dando-lhe garantias, como (i) “órgão supremo de fiscalização” e como (ii) órgão verdadeiramente “jurisdicional”²¹⁴, atribuindo-lhe, (iii) um estatuto jurídico-constitucional similar aos demais Tribunais Angolanos, embora saibamos que a criação do Tribunal de Contas fora acautelada na Lei de Revisão Constitucional n.º 23/92.

Em regra, os Tribunais do tipo jurisdicional integram-se no poder judicial, fazendo parte, segundo a CRA, do órgão de soberania dos Tribunais²¹⁵. Efetivamente é o que acontece em Angola.

A opção pela natureza jurisdicional limita o leque das opções, mas não torna unívoca a qualificação, e esses órgãos jurisdicionais podem ser entendidos como integrantes independentes do *Poder Executivo*.²¹⁶

Para Marcello Caetano, o Tribunal de Contas é um “importantíssimo órgão da Administração do Estado”²¹⁷ daí a sua relevância jurisdicional, esta garantia jurisdicional tem garantia constitucional. É esta “garantia do Tribunal de Contas, como órgão jurisdicional, que significa que ele tem um estatuto jurídico-constitucional de independência semelhante aos outros tribunais”²¹⁸ “os Tribunais superiores da República de Angola são o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o

de mero órgão independente de apreciação técnico-jurídica, mas sem poderes vinculativos: são Auditores ou Auditorias Gerais. O primeiro modelo predomina no Continente Europeu e em certas regiões de África e da América Latina, (inspiraram-se nos Tribunais de Contas de Portugal, França e Espanha). O Segundo modelo, que podemos designar por sistema de auditor-geral, nasceu em Inglaterra, existe em Canada, nos Estados Unidos da América e nos outros países de sistema jurídico-financeiro anglo-saxónico.” ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, cit., pp.55-56.

²¹⁴ JORGE MIRANDA, RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa anotada III*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p.159.; JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*. p. 232.

²¹⁵ No mesmo sentido ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, p. 57.

²¹⁶ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, cit. p. 23.

²¹⁷ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p. 288.

²¹⁸ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit. p. 575.

Supremo Tribunal Militar”²¹⁹. Notamos, porém, que o TC, na nossa ordem jurídico-constitucional, parece integrado nos Tribunais, sendo, portanto, órgão de soberania; e deve ser caracterizado, ao mesmo tempo, como um Tribunal profundamente diferenciado dos demais.²²⁰ Não esqueçamos que uma parte dos atos que pratica, e das atividades que desenvolve, se reveste de natureza jurisdicional.²²¹

O exercício da função jurisdicional tem como objetivo (i) garantir e reforçar a legalidade, como instrumento de estabilidade jurídica, (ii) garantir o respeito pelas leis, (iii) assegurar as liberdades e os desrespeitos dos cidadãos.²²² Até porque trata-se, de uma das funções ou poderes do Estado que, atenta o princípio de separação de poderes, é exercida pelos tribunais, tratando de emitir decisões tomadas de forma não condicionada ou independente.²²³

O TC deve continuar a assumir a sua natureza jurisdicional, isso jamais afetará a sua independência e nem a sua competência como “órgão auxiliar”²²⁴ da Assembleia Nacional de Angola. Em virtude dessa jurisdição, terá o poder de determinar o que é correto ou legal em casos concretos e de acordo com critérios jurídicos, aplicando a lei ou outros critérios relevantes a factos apurados como verdadeiros, de forma independente, com poder de autoridade, e direcionado, obrigatoriamente, a situações concretas.²²⁵

O TC é, de facto, um órgão muito próximo da Assembleia Nacional, mas esta articulação orgânica não compromete a independência de julgamento e a independência funcional, sob pena de não haver Controlo externo de carácter técnico-jurisdicional, independente.²²⁶ Afirmamos, indubitavelmente, uma independência do Governo e do executivo por parte do TC, sobre o pilar da separação de poderes.

²¹⁹ Art. 176.º CRA.

²²⁰ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão, Controlo e Auditoria dos dinheiros públicos*, cit. p. 298.

²²¹ *Idem*.

²²² CENTRO DE ESTUDO E FORMAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP, *II Encontro dos Tribunais de Contas da CPLP*, Lisboa, 1997, pp. 201-202.

²²³ TRIBUNAL DE CONTAS, *As garantias de Independência dos Tribunais de Contas*, Lisboa, 1996. p. 4.

²²⁴ A expressão “órgão auxiliar” em nada tem a ver, com estar em dependência outrem, visto que, o TC é um Órgão Soberano e independente de qualquer outro órgão, mas sim, no sentido de cooperação do TC com Assembleia Nacional de Angola, cooperação essa, prevista pela Constituição e pela Lei.

²²⁵ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, cit. p.23.

²²⁶ *Idem* pp.57-60.

Não temos dúvidas de que TC é um importante e insubstituível órgão de fiscalização das Finanças Públicas Angolanas, que possui uma verdadeira “função jurisdicional”²²⁷ outorgada pela constituição.

De qualquer forma, a verdade é que a solução constitucional passou por um reforço significativo das garantias de independência, manteve-se na linha tradicional de entregar a fiscalização dos dinheiros públicos a um órgão com características jurisdicionais, orientado para a fiscalização da legalidade.²²⁸

A fiscalização da legalidade da despesa pública, que em princípio há de abranger todas as despesas realizadas por toda e qualquer entidade pública, consiste na verificação de conformidade legal do ato gerador de despesa, tanto no (i) aspeto administrativo (competência, forma), como no aspeto (ii) financeiro (cabimento orçamental desta).²²⁹

A fiscalização da legalidade das despesas públicas pressupõe, assim, o recorte jurídico-constitucional do parâmetro ou medida de controlo.²³⁰

Em sentido jurídico-constitucional da legalidade e da regularidade das despesas públicas e da receita, traduz-se num exercício de um poder de controlo, segundo: (i) as regras contabilísticas; (ii) as normas e preceitos juridicamente vinculativos à administração; (iii) as normas constitucionais autonomamente ou por envio para cumprimento de enquadramento orçamental e da lei do orçamento.²³¹ Como já foi dito, quer se trate do controlo contabilístico, quer do controlo administrativo e constitucional, a fiscalização da legalidade das despesas é uma atividade pautada por parâmetros jurídicos.²³²

²²⁷ Nas palavras de ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, “A jurisdição como poder ou função jurisdicional caracterizar-se-á, antes, restritamente, por : a) constituir um poder de autoridade pública; b) constituir um poder subordinado ao legislativo, pois se traduz em aplicar a casos concretos e fatos provados e tidos por verdadeiros os critérios valorativos definidos pelo legislador, embora admita margens de discricionariedade conferidas pelo legislador; c) Constituir um poder essencialmente jurídico, não político; d) constituir um poder que se exerce mediante a interpretação e aplicação do Direito ou críticas juridicamente definidos a fatos que são objetos de indagação e prova, os quais conduzem á definição de “*verdades oficiais*” sem as quais não é possível dizer preceitos ou praticar atos que correspondam á regulação jurídica desses fatos ou sentidos da valorização jurídica aplicada a situações reais ou casos concretos.” ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de língua Portuguesa*, cit. p. 24.; Para BACELAR GOUVEIA em relação ao âmbito da jurisdição, existem jurisdição única, “Embora, com mecanismos processuais que fazem admitir mais de um grau de decisão judicial, como sucede com partes das competências constitucionais do Tribunal Constitucional e com o Tribunal de Contas”. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Angola*, cit. p. 439.

²²⁸ MARIA EDUARDA AZEVEDO, *Manual de Finanças Publicas e Direito Financeiro*, cit. 242.

²²⁹ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4.^a ed., Coimbra, 2010, p. 576.

²³⁰ *Idem*.

²³¹ *Idem*.

²³² *Idem* pp. 576-577.

Esta fiscalização da legalidade, regularidade da despesa e da receita pública, tem de apreciar a economia, a eficiência e a eficácia da gestão financeira, podendo ainda realizar auditorias de qualquer tipo.²³³

Não constitui dúvida que o TC, ao exercer a jurisdição, acabe por, simultaneamente, exercer a sua “jurisdição financeira”²³⁴ em sentido próprio, usando este poder jurisdicional ao serviço da prossecução da generalidade das funções e fins do TC no julgamento das Contas.²³⁵ Referimos que, a nosso ver, corresponde a uma (i) atividade financeira constituída pela determinação da correção e legalidade das contas apresentadas no final do exercício da gerência financeira, correspondendo a (ii) um julgamento das contas, que se traduz em declarar a correção das contas apresentadas, ou, de modo independente, declarar a fidelidade da correção e legalidade da gestão financeira.²³⁶

Entendemos que esta legalidade corresponde às questões de autorização de despesa, mas também ao julgamento das contas públicas, visto que a Assembleia Nacional, a quem compete aprovar a Conta Geral do Estado, elaborar um “Relatório Parecer do Tribunal de Contas”²³⁷ conforme o artigo 63.º n.º 2, da LQOGE.

O Controlo orçamental de dinheiros públicos tem, especialmente, duas ordens de fundamentos: (i) fundamentos jurídico-políticos para assegurar que o Executivo se mantém dentro dos limites da lei e dos que lhe foram assinalados pelo Parlamento, e (i) fundamentos económicos para evitar os desperdícios e má utilização dos recursos públicos.²³⁸

Da Constituição e da lei resulta que o Tribunal de Contas dispõe de poderes de Controlo financeiro sobre Administração Pública central e autárquica e sobre o setor empresarial público, abrangendo dinheiros públicos de carácter nacional.²³⁹

²³³ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e auditoria dos dinheiros públicos*, cit. p. 300.

²³⁴ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*. II, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, 2014, p. 1199.

²³⁵ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de língua Portuguesa*, cit. p. 27.

²³⁶ *Idem* pp.27-28.

²³⁷ “Por vezes também chamados de pareceres sobre conjunto de gestão financeira anual, aos quais se dá publicidade, nomeadamente pela publicação e que serve de base à apreciação política do Parlamento, este relatório é evidentemente um ato não jurisdicional mesmo quando praticado por um órgão que em si seja jurisdicional e que nele exerce plenamente um estatuto global de independência, o qual atinge a forma extrema em consequência da jurisdicionalização do órgão.” ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de língua Portuguesa*, cit. p. 30.

²³⁸ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit. p. 453.

²³⁹ JOSÉ TAVARES, *Estudos de Administração e Finanças Públicas*. 2.ª ed. Coimbra, Almedina, 2014 p. 402.

É de reconhecer que não importa se a instituição é pública ou privada, se tem dinheiros públicos, a lei permite a sua fiscalização por parte do Tribunal de Contas, ou seja, fiscalização sim, desde que haja dinheiros públicos envolvidos, “na realidade, no âmbito do controlo praticado pelo TC, são abarcados todos os domínios da atividade financeira pública, bem como todas as entidades e seus gestores e, ainda, todas as demais entidades, independentemente da sua natureza ou inserção no setor público, que sejam beneficiadas por qualquer título, dinheiros ou valores públicos”²⁴⁰.

O TC procede anualmente a uma verificação de documentos em setores administrativos por ele escolhidos ou que a “lei determinar”²⁴¹ por forma a que toda a administração pública esteja sujeita a ser alvo desse exame, e a ver efetivadas as responsabilidades quanto à legalidade e regularidade das autorizações de pagamento da contabilidade pública²⁴² e das despesas efetuadas pelos serviços autónomos, em conta dos fundos requisitados.²⁴³

Sabendo que o TC pode emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado²⁴⁴, assim como apreciar o cumprimento da Lei do Orçamento Geral do Estado e demais legislação complementar,²⁴⁵ entendemos que no relatório ou parecer da Conta Geral do Estado interessa, diretamente, o resultado do exame e a verificação da despesa.²⁴⁶ Este parecer deve ser enviado à Assembleia Nacional, juntamente com um relatório anual referentes ao ano económico, com proposta de medidas a adotar para melhorar a gestão económica e financeira dos recursos.²⁴⁷

Parece-nos que o se pretende é uma eficiente gestão pública, traduzindo-se numa “boa administração”²⁴⁸, pois uma boa gestão deve ser entendida como causa pública.

²⁴⁰ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo Financeiro*, Lisboa: UAL, 1997. p. 191.

²⁴¹ Cf. Art. 6.º “Compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da atividade financeira do Estado e demais entidades previstas no artigo 2.º da presente lei e, nomeadamente:” Art. 6.º alínea b) “Julgar as Contas Orgânicas, serviços e entidades sujeitas à sua jurisdição”. Lei n.º 13/10 de 9 de julho (LOPTC).

²⁴² Cf. Art. 6.º d) Lei n.º 13/10 de 9 de julho (LOPTC) permite “realizar, por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, inquéritos e auditorias de natureza contabilística, financeira ou patrimonial às entidades sujeitas à sua jurisdição”.

²⁴³ TRINDADE PEREIRA, *A evolução recente da Conta Geral do Estado, Tribunal de Contas*, Lisboa, 1959. p. 12.

²⁴⁴ Cf. Art. 7.º n.º 1 Lei n.º 13/10 de 9 de julho.

²⁴⁵ Cf. Art. 7.º n.º 1 a) Lei n.º 13/10 de 9 de julho.

²⁴⁶ TRINDADE PEREIRA, *A evolução recente da Conta Geral do Estado*, cit. p. 11.

²⁴⁷ Cf. Art. 7.º n.º 2 Lei n.º 13/10 de 9 de julho.

²⁴⁸ Para PAULO OTERO, “A boa administração, enquanto exigência de busca de melhor solução visando a prossecução de interesse público, não se reflete apenas no domínio substantivo ou material das decisões. A boa Administração encontra-se hoje, por força do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, sujeitada, falando-se num “direito a uma boa administração” o qual envolve a noção de procedimento equitativo: (i) A boa administração postula uma dimensão procedimental do agir administrativo equitativo: (ii) Um conduta procedimental atentatória da boa administração...” PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, cit. p. 106.; DIOGO FREITAS DO AMARAL. *Curso*

Sumariamente, vejamos algumas das competências do Tribunal de Contas, “compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da atividade financeira do Estado e demais entidades previstas no artigo 2.º da presente lei e, nomeadamente: a) emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, sempre que solicitado pela Assembleia Nacional; b) julgar as contas dos serviços e das entidades sujeitas à sua jurisdição; c) fiscalizar, preventivamente, a legalidade dos atos e dos contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades que se encontram sob a sua jurisdição; d) realizar, por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, inquéritos e auditorias de natureza contabilística, financeira ou patrimonial às entidades sujeitas à sua jurisdição”²⁴⁹.

Em relação aos tipos de fiscalização feita pelo Tribunal de Contas Angolano, objeto de estudo no (III Capítulo - A Missão do Tribunal de Contas Angolano), acreditamos ser importante, deixar por assente, que é da competência do Tribunal de Contas a fiscalização preventiva, como consta no artigo 8.º n.º 1 da LOPTC, “A fiscalização preventiva tem por fim verificar se os atos e os contratos a ela sujeitos estão conforme às leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental” porém, esta fiscalização somente será possível através do visto do próprio Tribunal de Contas “a fiscalização preventiva é exercida através do visto, da sua recusa ou da declaração de conformidade”²⁵⁰.

Esta fiscalização “*a priori*” corresponde ao conhecido “visto” do Tribunal de Contas, agora bastante reduzido que se consubstancia na verificação de conformidade legal, e do cabimento orçamental das despesas ou responsabilidades financeiras geradas por atos, contratos ou outros instrumentos competentes para aqueles efeitos”²⁵¹.

de direito Administrativo, II. p. 35.; “Inicialmente concebido como uma simples obrigação, o princípio da boa administração foi sendo desenvolvido pela jurisprudência como princípio geral, até ser erigido em direito fundamental pela carta”. ALESSANDRA SILVEIRA, MARIANA CANOTILHA. *Carta dos direitos fundamentais da união europeia comentada*, Coimbra: Almedina, 2013, p. 484.; Para MÁRIO AROSO DE ALMEIDA “O grande mérito da Construção de um conceito jurídico da boa administração e a sua afirmação como valor jurídico reside no fato de permitir atribuir relevância jurídica, não só às dimensões da atividade administrativa que se pautam por regras e princípios jurídicos, como era tradicional, mas também que se pautam por padrões extrajurídicos de conduta, como a eficácia. E, neste sentido, pode dizer-se que afirmação da boa administração como valor jurídico se inscreve no movimento de *juridicização* da realidade administrativa que, ao longo das últimas décadas, tem vindo, de modo agressivo, a fazer transitar do plano do mérito para o plano da juridicidade dimensões cada vez mais alargadas das decisões discricionárias da Administração, permitindo, desse modo, submete-las ao Direito e à sua aplicação pelos Tribunais.” MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do direito administrativo*. 5.ª ed., Coimbra: Almedina, 2018. p. 111.

²⁴⁹ Cf. Art. 6.º Lei n.º 13/10 de 9 de julho (LOPTC). Existem mais competências inserimos somente as que achamos ser de maior relevância.

²⁵⁰ Cf. Art. 8.º n.º 2 (LOPTC).

²⁵¹ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo Financeiro*, cit. p. 198.

A principal virtualidade deste tipo de controlo ou fiscalização consiste na sua aptidão para evitar a ocorrência de factos danosos.²⁵² Em bom rigor, esta fiscalização parece estar extremamente relacionada com a legalidade, critérios esses que estão relacionados com o que é legalmente relevante na atividade financeira.²⁵³

Por conseguinte, no artigo 9.º n.º1, temos a Fiscalização Sucessiva, “o Tribunal de Contas julga as contas das entidades ou dos organismos sujeitos à sua jurisdição, com o fim de apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como, tratando-se de contratos, verificar, ainda, se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração” que se designa por fiscalização ou controlo “*a posteriori*”, “ou seja, a que tem lugar após terminado o exercício ou gerência e elaborada as contas anuais”²⁵⁴.

Compete ao Tribunal, em sede de fiscalização sucessiva, verificar se, em relação aos atos e contratos sujeitos à fiscalização preventiva, as despesas correspondentes foram realizadas com base no visto prévio do Tribunal.²⁵⁵ Este tipo de fiscalização, *a posteriori*, é exercido após uma avaliação realizada, após a ocorrência do facto.²⁵⁶

A nosso ver, a ação fiscalizadora, após concluída, ou mesmo antes, nunca condiciona qualquer aspeto da gestão financeira ou administrativa, até porque não faria sentido condicionar a provação prévia de um órgão de controlo, para um juízo de economicidade ou boa gestão, podendo confundir-se com um mero juízo de oportunidade ou conveniência que é própria da instância política.²⁵⁷

²⁵² PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. p. 53.

²⁵³ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de língua Portuguesa*, cit. p. 64.

²⁵⁴ *Idem*.

²⁵⁵ Art. 9.º n.º 2 (LOPTC).

²⁵⁶ (Seção 2. Controle prévio e auditoria) Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) realizado no Peru, em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

²⁵⁷ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de língua Portuguesa*, cit. p. 63.

Em cada ano civil, o Tribunal seleciona os serviços ou as entidades sujeitas²⁵⁸ à sua jurisdição, que são objeto de efetiva fiscalização sucessiva das contas referentes ao ano económico findo.²⁵⁹

2.3.6. Organização e funcionamento do Tribunal de Contas

2.3.6.1. Composição do Tribunal e estatuto dos Juízes

O Tribunal de Contas tem jurisdição em todo o território nacional e no estrangeiro, no âmbito de toda ordem jurídica angolana.²⁶⁰ O Tribunal de Contas tem a sua sede em Luanda e secções regionais e provinciais, tendo em vista o melhor desempenho das suas atribuições e competências.²⁶¹ A estrutura orgânica e funcional das secções regionais e provinciais e dos seus serviços de apoio é definida por lei, no quadro do disposto na presente lei.²⁶²

O recrutamento dos juízes para o Tribunal de Contas deve ser efetuado mediante concurso curricular a ser apreciado pelo Plenário do Conselho Superior da Magistratura Judicial, para um mandato de sete anos, não renovável.²⁶³

O Tribunal de Contas é composto por um total de nove Juízes Conselheiros, podendo funcionar com um mínimo de cinco, incluindo o Presidente ou, por delegação, o Vice-Presidente.²⁶⁴ O Tribunal de Contas é independente e os juízes, 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.²⁶⁵ A independência visa defender os tribunais dos demais poderes do Estado, pondo-os a coberto das suas ingerências ou pressões, garantindo, assim, a defesa dos

²⁵⁸ Art. 10.º n.º 1 (LOPTC) “Estão sujeitas à prestação de contas, as seguintes entidades ou órgãos: a) serviços do Estado, personalizados ou não, dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os fundos autónomos; b) serviços administrativos de todas as unidades militares, e os órgãos de gestão financeira das Forças Armadas, do seu Estado Maior General; c) estabelecimentos fabris militares; d) órgãos do Ministério do Interior, da Polícia Nacional e demais serviços paramilitares; e) empresas ou sociedades de capitais maioritariamente públicos; f) cofres de qualquer natureza, de todos os organismos e serviços públicos, exceto o cofre do Tribunal de Contas; g) serviços públicos angolanos no estrangeiro; h) órgãos encarregados da gestão financeira ao nível das autarquias locais; i) quaisquer entidades públicas com funções de tesouraria; j) outros organismos ou serviços que a lei determine.”

²⁵⁹ Art. 10.º n.º 4 (LOPTC).

²⁶⁰ Art. 2.º (LOPTC).

²⁶¹ Art. 5.º n.º 1 (LOPTC).

²⁶² Art. 5.º n.º 2 (LOPTC).

²⁶³ Art. 22.º n.º 1 (LOPTC).

²⁶⁴ Art. 4.º (LOPTC).

²⁶⁵ Art. 3.º n.º 1 (LOPTC).

direitos e interesses legítimos dos cidadãos, perante o Estado.²⁶⁶ O autogoverno é assegurado, nos termos da presente lei.²⁶⁷

2.3.6.2. Plenário

O Tribunal de Contas funciona em Plenário, em sessões das Câmaras, em sessões diárias de visto e em sessões das secções regionais ou provinciais.^{268,269} O Tribunal de Contas reúne-se, ordinariamente, em Plenário uma vez por mês, e nele participam todos os juízes e os representantes do Ministério Público, ainda que sem direito a voto, sob direção do Presidente do Tribunal.²⁷⁰

As Câmaras do Tribunal reúnem-se em sessão plenária ordinária, uma vez por semana, com pelo menos três juízes, devendo, em caso de ausência ou impedimento de algum, ser substituído por outro, ainda que de Câmara diferente, que é designado pelo presidente da mesma.²⁷¹ As sessões de visto para o efeito de fiscalização preventiva serão asseguradas por dois juízes e realizar-se-ão todos os dias úteis.²⁷²

O Plenário do Tribunal de Contas só pode funcionar em sessão com um mínimo de cinco dos seus juízes em efetivo serviço e desde que, entre eles, se inclua o seu Presidente ou, por delegação, o Vice-Presidente.²⁷³ Compete ao Plenário do Tribunal de Contas: a) emitir o parecer sobre a Conta Geral do Estado e a sua síntese; b) aprovar o relatório anual do Tribunal; c) aprovar os regulamentos internos do Tribunal; d) distribuir os juízes pelas Câmaras; e) apreciar quaisquer outros assuntos que, pela sua importância, lhe sejam submetidos.²⁷⁴

Compete ao Plenário, como instância de recurso, decidir: a) os processos de anulação das decisões proferidas em matérias de contas, pelas Câmaras ou de acórdãos transitados em julgado; b) os recursos para uniformização de jurisprudência, a

²⁶⁶ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, II, 4.ª ed. Coimbra, 2010. p. 513.

²⁶⁷ Cf. Art. 3.º n.º 2 (LOPTC).

²⁶⁸ No domínio da fiscalização preventiva, as competências das secções regionais e provinciais.

Cf. Art. 15.º (LOPTC).

²⁶⁹ Art. 11.º n.º 1 (LOPTC).

²⁷⁰ Cf. Art. 11.º n.º 2 (LOPTC).

²⁷¹ Cf. Art. 11.º n.º 3 (LOPTC).

²⁷² Cf. Art. 11.º n.º 4 (LOPTC).

²⁷³ Cf. Art. 12.º n.º 1 (LOPTC).

²⁷⁴ Cf. Art. 12.º n.º 2 (LOPTC).

requerimento do Presidente do Tribunal ou do Procurador Geral da República; c) os recursos sobre outras matérias que, por lei, lhe compitam.²⁷⁵

Em relação às competências das câmaras, compete à 1.ª Câmara²⁷⁶: (i) julgar sobre a concessão ou a recusa de visto de todos os processos sujeitos à fiscalização preventiva; (ii) julgar, em recurso, as decisões das secções regionais ou provinciais, em matéria de fiscalização preventiva. Compete à 2.ª Câmara²⁷⁷: (i) julgar as contas dos serviços e dos organismos sujeitos à jurisdição do Tribunal; (ii) julgar, em recurso, as decisões das secções regionais e das secções provinciais em matéria de fiscalização sucessiva; (iii). São diversas as competências das câmaras, porém, consideramos importantes realçar algumas delas no âmbito do julgamento das contas.

2.3.6.3. O Presidente

O Presidente, o Vice-Presidente e os demais Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas são nomeados pelo Presidente da República de entre Magistrados e não Magistrados e Juízes do Tribunal de Contas, para um mandato único de sete anos.²⁷⁸ O Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal de Contas são empossados pelo Presidente da República.²⁷⁹

Compete ao Presidente do Tribunal de Contas: a) representar o Tribunal e assegurar as suas relações com os demais órgãos de soberania e poderes públicos; b) presidir ao Plenário, convocando e dirigindo as suas sessões de trabalho; c) designar os Presidentes das Câmaras; d) exercer o voto de qualidade sempre que se verifique empate entre os juízes; e) distribuir as férias dos juízes, após a sua audição.²⁸⁰

O Presidente do Tribunal de Contas pode participar, como convidado, nas sessões do Plenário do Conselho Superior da Magistratura Judicial.²⁸¹

²⁷⁵ Cf. Art. 12.º n.º 3 (LOPTC).

²⁷⁶ Cf. Art. 13.º (LOPTC).

²⁷⁷ Cf. Art. 14.º (LOPTC).

²⁷⁸ Art. 20.º n.º 1 (LOPTC).

²⁷⁹ Art. 20.º n.º 2 (LOPTC).

²⁸⁰ Cfr. Art. 16.º n.º 1 (LOPTC).

²⁸¹ Cfr. Art. 16.º n.º 2 (LOPTC).

2.3.6.4. Ministério Público

O Ministério Público é representado no Tribunal de Contas pelo Procurador Geral da República²⁸² que poderá fazer-se representar por um ou mais dos seu adjuntos.²⁸³ A constituição Angolana, no seu artigo 185.º, consagra que a magistratura do Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, existindo como um sistema hierarquizado subordinado à lei, em que o Procurador-Geral da República é o mais elevado na hierarquia.

O Ministério Público é um órgão da administração da justiça porque colabora com o tribunal na averiguação de factos ou ocorrências, tendo assim autonomia funcional e orgânica, com toda a competência para dirigir a investigação criminal, ou fiscalizar a atividade processual.²⁸⁴

O Ministério Público atua oficiosamente²⁸⁵ e goza de poderes e de faculdades estabelecidas nas leis do processo^{286 287}. O Ministério Público tem particular função na descoberta da verdade, o que torna claro que sua atitude não é a de interessado na acusação, mas sim numa intervenção processual que obedece a critérios de estrita objetividade, deduzindo ou não acusação em função do que tiver investigado.²⁸⁸

É de salientar, que o Ministério Público orienta a sua atividade processual pelo princípio da legalidade e por critérios de estrita objetividade. Todavia, a orientação não é exclusiva do princípio da oportunidade, não há uma obrigação constitucional da

²⁸² “Apesar de a Constituição falar na Procuradoria-Geral da República como órgão Superior do Ministério Público, tem aparecido, muitas vezes nessa posição o Procurador-Geral da República, e fato de sendo Administração Pública se pronunciar sobre matéria de definição criminal e não apenas de execução tem acentuado uma função política nada conforme ao traçado constitucional.” MARCELO REBELO DE SOUSA, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lisboa: Lex,2000, p.348.

²⁸³ Cfr. Art. 28.º nº 1 (LOPTC)

²⁸⁴ HENRIQUES EIRAS, *Processo Penal Elementar*, 5.ª ed., Lisboa: Quid Juris,2004, p.60.

²⁸⁵ “O Ministério Público tem legitimidade para promover o processo penal, legitimidade que é plena, mas a função do Ministério Público em processo penal não é, ou não é apenas, a de “parte” acusatória pública, devendo a sua atividade no exercício da ação penal ser orientada pelos princípios da legalidade e da defesa da legalidade democrática”. HENRIQUES EIRAS, *Processo Penal Elementar*, cit., pp.59-60.; SIMAS SANTOS, LEAL HENRIQUES, *Código de processo penal anotado*, I, 2.ª ed., Lisboa: Rei dos Livros,1999, pp.261-269.

²⁸⁶ “O processo penal é um processo de partes, bem como fica arredado o apelo ao princípio de igualdade de armas entre acusação e a defesa.” MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina,2018, p.35.

²⁸⁷ Cfr. Art. 28.º nº 2 (LOPTC)

²⁸⁸ MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal*, cit. p. 35.

perseguição de todos os crimes e há mesmo uma margem constitucional de discricionariedade no exercício da ação penal.²⁸⁹

O Ministério Público intentará perante os Tribunais Comuns²⁹⁰ as competentes ações criminais e civis relativas a atos financeiros.²⁹¹ A direção da acusação possui uma característica fundamental de estrutura acusatória do processo, mesmo tratando-se de crimes do âmbito financeiros há, decerto, um controlo de legalidade diretiva, pois caso contrário, só intentará com verificação dos factos ou indícios criminais.²⁹²

2.3.6.5. Administração e Gestão do Tribunal de Contas

Os tribunais gozam de autonomia administrativa e financeira, devendo a lei definir os mecanismos de participação do poder judicial no processo de elaboração do seu orçamento.²⁹³ O Tribunal de Contas é dotado de autonomia administrativa e financeira²⁹⁴ e elabora o projeto do seu orçamento anual, que é remetido ao Ministério das Finanças, para posterior enquadramento no Orçamento Geral do Estado.²⁹⁵ Este projeto de orçamento anual deve incluir a previsão das receitas próprias²⁹⁶

A este Tribunal compete: a) aprovar o projeto do seu orçamento anual; b) apresentar à Assembleia Nacional e ao Governo sugestões de providências legislativas necessárias à melhoria do funcionamento do Tribunal e dos seus serviços de apoio; c) dar parecer à Assembleia Nacional sobre todas as iniciativas relacionadas com o funcionamento do Tribunal e dos seus serviços de apoio; d) definir linhas gerais de organização e de funcionamento dos seus serviços de apoio.²⁹⁷

São competências do Presidente: a) orientar a elaboração do projeto de orçamento anual e das propostas de alteração orçamental; b) superintender e orientar os serviços de

²⁸⁹ PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 3.ª ed. Lisboa: Universidade Católica, 2009. p. 151.

²⁹⁰ “É precisamente aqui que se coloca a primordial importância do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na verdade ele é a única entidade com legitimidade para desencadear os eventuais procedimentos jurisdicionais, este carácter oficioso do Ministério Público é exclusivo da sua legitimidade”.

ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *O Ministério Público no Tribunal de Contas de Portugal: Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, I, Coimbra, 2001. p. 851 e ss.

²⁹¹ Cf. Art. 28.º n.º 3 (LOPTC)

²⁹² PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal: à luz da Constituição da República e da convenção Europeia dos Direitos do Homem*, cit. 151 e ss.

²⁹³ Art. 178.º CRA.

²⁹⁴ Cf. Art. 34.º n.º 1 (LOPTC).

²⁹⁵ Cf. Art. 34.º n.º 2 (LOPTC).

²⁹⁶ Cf. Art. 34.º n.º 3 (LOPTC).

²⁹⁷ Cf. Art. 35.º (LOPTC).

apoio e gestão financeira do Tribunal, exercendo, em tais domínios, poderes idênticos aos que integram a competência ministerial; c) proceder à nomeação do pessoal dirigente, técnico, administrativo e auxiliar do Tribunal.²⁹⁸

O Orçamento do Tribunal de Contas é gerido por um Conselho Administrativo, constituído pelo Presidente do Tribunal, pelo Diretor dos Serviços Técnicos e pelo Diretor dos Serviços Administrativos.²⁹⁹

Dispõe ainda, este Tribunal, de serviços de apoio técnico e administrativo, integrados no Gabinete do Presidente, no Gabinete do Vice-Presidente, nos Gabinetes dos Juízes e nas Direções de Serviços que compõem o seu quadro privativo do pessoal, a definir por lei.³⁰⁰

²⁹⁸ Art. 36.º (LOPTC).

²⁹⁹ Art. 37.º n.º 1 (LOPTC).

³⁰⁰ Art. 39.º n.º 1 (LOPTC).

III Capítulo

A Missão do Tribunal de Contas Angolano

3. Sistema de Controlo interno da Administração Financeira do Estado

O sucesso do Controlo financeiro externo depende da eficácia do Controlo interno, devendo um e outro serem perspetivados como funções complementares que requerem a devida articulação.³⁰¹

Por essa ordem de fundamento, é necessária e indispensável: (i) a existência de um controlo interno amplo e eficaz³⁰², que não só garanta total imparcialidade, mas ajude na construção de um verdadeiro sistema de controlo nacional em Angola, incluindo; (ii) práticas e objetivos bem definidos, por ser; (iii) “próprio de qualquer sistema tratar-se de articular de uma forma unida e coerente todos os elementos que o compõem, tendo em vista a prossecução de certas finalidades ou interesses, dir-se-á mesmo que a sua constituição corresponde a uma exigência, satisfaz uma necessidade de relevante interesse nacional, com maior universo de controlar: maior racionalidade de controlo, com redução de custo”³⁰³.

Este controlo é decorrente de um “órgão integrante da própria estrutura, na qual se insere o órgão fiscalizado, ou seja: (i) deverão exercer o controlo sobre os seus próprios atos e agentes”,³⁰⁴ por acréscimo; (ii) “organiza-se e funciona no interior da gestão financeira do Setor Público, e depende; (iii) das estruturas organizativas e dirigentes da Administração Pública; (iv) é uma das componentes internas e técnicas da moderna gestão financeira, servindo de instrumento de apoio à sua pilotagem e correção”³⁰⁵.

Esta estrutura deve ser entendida de forma ampla, ou seja: (i) “não está limitada apenas aos aspetos financeiros e administrativos, pois compreende um conjunto de

³⁰¹ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. pp.69-70.

³⁰² “O controle interno é um sistema estruturado com objetivo definido, genericamente, o termo “sistema” pode ser definido como um conjunto de elementos diferentes com atributos e funções especiais, que podem interagir entre si e com o ambiente externo, de forma organizada. O importante nesta conceituação é lembrar que o sistema é um conjunto de elementos interconectados, de modo a formar um todo organizado; e que, no caso específico do controle interno, objetiva permitir o atingimento dos objetivos da organização, prevenindo fraudes, erros, desperdícios, abusos, além de proteger o ativo, assegurar a obediência às diretrizes, planos, normas e procedimentos, assegurar a validade e integridade dos dados para tomada de decisão e propiciar informações sobre os resultados.” HARRY AVON, *Controle Interno e Externo*, cit. p.75.

³⁰³ JOSÉ TAVARES, *Controlo Interno na Administração Pública*. Lisboa: Inspeção Geral de Finanças, 1996. p.45.

³⁰⁴ EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controles Externo e Interno da Administração Pública*. cit. p.93.

³⁰⁵ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo Financeiro*, cit. p. 79.

métodos e ações criados dentro de determinado órgão administrativo, com o objetivo; (ii) de alcançar os resultados pretendidos de acordo com o interesse público³⁰⁶; (iii) “centrados no resultado, realistas, atingíveis, mas limitados no tempo”³⁰⁷entretanto, no plano da atividade financeira pública, o “Controlo interno constitui técnicas da moderna gestão financeira, servindo de instrumento de apoio á sua correção”³⁰⁸.

Para a International Federation of Accountants (IFAC), o controlo interno é “o plano de organização e todos os métodos e procedimentos adaptados pela Administração de uma entidade para auxiliar e atingir o objetivo de gestão, de assegurar, tanto quanto for praticável, a metódica e eficiente conduta dos seus negócios, incluindo a adesão às políticas da Administração, à salvaguarda dos ativos, à prevenção e detenção de fraude e erros, à precisão e plenitude dos registos contabilísticos e à atempada preparação de informação financeira fidedigna.”³⁰⁹. Ou, também, podemos definir como um conjunto de controlos que são concebidos para prevenir ou detetar erros e irregularidades, especialmente no registo de operações que possam causar demonstrações financeiras com distorções relevantes.³¹⁰

É preciso que se entenda que as organizações geram despesa e desenvolvem atividade financeira, gozam de autonomia jurídica e, muitas delas, até patrimonial, cabendo-lhes a responsabilidade da gestão dos dinheiros públicos.³¹¹

O aspeto essencial para a eficácia de um sistema de controlo interno diz respeito à sua (i) monitorização, porque permite a verificação correta em função dos objetivos a serem alcançados.³¹² Mas, também, deve incluir sistemas de: (ii) controlos gerais; (iii) controlos específicos; (iv) controlos preventivos; (v) controlos de deteção; (vi) controlos

³⁰⁶ EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controlos Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*, Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 31.

³⁰⁷ DOMINGOS BAPTISTA, *O Controlo Interno na Administração Pública, Guia Prático Implementação de um Sistema de Controlo Interno: Administração Pública*, Sintra: NEPF, 2004. p.9.

³⁰⁸ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo Financeiro: Subsídio para sua apreensão critica*. Lisboa: UAL,1997. p.79.

³⁰⁹ International Federation of Accountants IFAC: <https://www.ifac.org/>.

³¹⁰ RICARDO HENRIQUE MIRANDA, SAULO SANTOS SOUTO, Avaliação de controlos internos no setor público: o caso da Secretaria de Controladoria Geral do Estado de Pernambuco, *Revista do TCU*, n. °139, maio/agosto de 2017. p.75.

³¹¹ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo Financeiro: Subsídio para sua apreensão critica*, cit. p. 80.

³¹² RICARDO HENRIQUE MIRANDA, SAULO SANTOS SOUTO, *Avaliação de controlos internos no setor público: o caso da Secretaria de Controladoria Geral do Estado de Pernambuco*, cit. pp. 75 e ss.

práticos; (vii) controlos funcional; (viii) controlos de legalidade; e (ix) controlos de oportunidade.³¹³

Não obstante, são esses conjuntos de controlos e meios que permitem respeitar o orçamento e os regulamentos em vigor, salvaguardar os ativos, assegurar a validade e autenticidade dos registos “contabilísticos”³¹⁴ e facilitar as decisões de gestão através de informação financeira, assegurando um controlo eficaz.³¹⁵

São os órgãos de Controlo interno que exercem decisiva contribuição para o aperfeiçoamento democrático da Administração Pública, quanto mais efetivos forem os mecanismos de controlo que impilam esta Administração à visibilidade, maior a probabilidade de se “melhorar a ética e a qualidade operacional da gestão pública”³¹⁶.³¹⁷

É indiscutível, não só pelo contexto referido, mas sobretudo pelas necessidades imperiosas de conter a despesa pública e de racionalizar a gestão financeira do Estado.³¹⁸ Isto porque a gestão financeira pública se tornou: (i) “numa atividade complexa que exige elevada tecnicidade e profissionalismo, o controlo interno poderá possibilitar aos gestores a melhor forma de decidir e corrigir a execução da gestão”³¹⁹ sendo que, o controlo interno é um dos principais; (ii) “instrumentos dessa gestão de riscos, devendo monitorar, examinar, avaliar, reportar e recomendar melhorias na adequação e eficiência no gerenciamento de risco”³²⁰.

³¹³ CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS SISTEMA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL PROYECTO SIAF-SAG, *Normas generales de control interno gubernamental*, Guatemala: 2006, p. 3.

³¹⁴ “Auditoria relativa ao plano da organização, aos procedimentos e documentos referentes á salvaguarda dos ativos e á fidedignidade das contas, esta auditoria é, conseqüentemente concebida com finalidade de fornecer uma garantia razoável que: a) as operações e o acesso aos ativos se efetuem em conformidade com as autorizações; b) as operações sejam registadas quando necessário; c) a contabilização dos ativos sejam comparada com existência física a intervalos razoáveis e que sejam tomadas as medidas adequadas relativamente a todas as diferenças não justificadas”. ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O controlo da Administração Pública em Portugal*, cit. pp.16-17

³¹⁵ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O controlo da Administração Pública em Portugal*, cit. p.15.

³¹⁶ “Na busca constante, pelo aprimoramento das leis e das instituições e ainda pelo ideal de exercício controlado do poder, avulta-se o desafio de consolidar o cumprimento do dever, de prestar contas, conseguir efetivamente que os governante sejam responsáveis, pelo dinheiro que arrecadam e gastam em nome do povo é uma premissa democrática, cujo respeito imprime maior fé e confiança das instituições democráticas nesse sentido, o controle da atividade financeira do Estado é imprescindível para se avaliar a responsabilidade de quem exerce poder (gestor público) por delegação de outrem (povo)”. GUSTAVO TERRA ELIAS, WESLEY DE OLIVEIRA, DELIA MARA MONTEIRO, “Controle Interno dos Municípios do Estado de Minas Gerais: uma proposta de diagnostico de sua efetividade”. *Revista TCEMG*, V35, janeiro/junho, n.º 1. Belo Horizonte, 2017, p.125.

³¹⁷ *Idem* p.126.

³¹⁸ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo Financeiro: Subsídio para sua apreensão crítica*, cit. p.81.

³¹⁹ *Idem*.

³²⁰ DÉLIA MARA MONTEIRO, *Controle interno na Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, *Revista TCEMG*, abril/janeiro, v.33, n.º2, 2015, p.127.

Como formas de Controlo interno, são utilizadas as (i) “auditorias internas”³²¹ ou (ii) externas, que podem ser apreciadas como o meio funcional pelo qual os dirigentes de uma entidade se certificam, com base em fontes internas, de que as atividades estão a ser executadas de forma a minimizar a probabilidade de ocorrência de fraudes.³²²

A auditoria é um processo de confrontação entre uma situação encontrada e um determinado critério, constituindo-se na comparação entre o facto ocorrido e o que deveria ocorrer.³²³

Ao realizar auditorias de conformidade no contexto dos Princípios Fundamentais de auditoria da INTOSAI, existem dois conceitos de relevância significativa:

- (i) Regularidade – o conceito de que atividades, transações e informações refletidas nas demonstrações financeiras, de uma entidade auditada, estão em conformidade com a legislação que autoriza regulamentos emitidos sob a legislação vigente e outras leis, regulamentos e acordos relevantes, incluindo leis orçamentais e são devidamente sancionados;
- (ii) Propriedade – princípios gerais de boa gestão financeira do setor público e conduta de funcionários do setor público.³²⁴

3.1. Sistemas de Controlo Interno na Administração Financeira do Estado

Controlo operacional — O controlo operacional consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre as decisões dos órgãos de gestão das

³²¹ PARA HARRY AVON, “No setor público são realizadas, basicamente, três formas de auditoria interna, neste caso foram assim denominadas para distingui-las das auditorias externas independentes, cuja função é diferenciada: *Auditoria de Conformidade* compreende a avaliação de: (I) situações contábeis e financeiras (auditoria contábil-financeira); (II) responsabilidade financeira da administração governamental como um todo; (III) cumprimento de leis, normas e regulamentos (auditoria de legalidade); (IV) controlos internos; (V) probidade e correção das decisões administrativas. A auditoria contábil financeira procede ao exame das demonstrações contábeis, dos registos e dos documentos que os suportam, com o objetivo de garantir que a contabilidade reflita a realidade, consoante os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade e, no que for pertinente, a legislação específica. A auditoria de legalidade examina atos e contratos quanto ao exato cumprimento da lei e à observância do interesse público, com o objetivo de garantir que os atos e contratos atendam aos princípios da legalidade e da legitimidade. Auditoria de Desempenho ou Operacional examina este fator na atuação dos órgãos, sistemas, programas e atividades quanto à eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. O objetivo de garantir que os recursos públicos estejam produzindo benefícios para a sociedade.” HARRY AVON, *Controle Interno e Externo*, cit. p. 82.

³²² *Idem* p.81.

³²³ *Idem*.

³²⁴ Cfr. INTOSAI, ISSAI 1003-*Glossary of terms to the INTOSAI Financial Audit Guidelines*, Estocolmo, s/d, p.55 (http://kniknowledgebase.org/wp-content/uploads/2017/07/issai_1003_e_.pdf).

unidades de execução de ações, é constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização, inseridos no âmbito da respetiva unidade.³²⁵

Controlo setorial — O controlo setorial consiste na verificação, acompanhamento e informação perspectivados, preferencialmente, sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos setoriais e regionais de controlo interno.³²⁶

Controlo estratégico- Consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspectivados, preferencialmente, sobre a avaliação do controlo operacional e controlo setorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente, o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado.³²⁷

3.2. Antecedentes da matriz jurídica ordenadora de Controlo Interno e o primeiro órgão de Inspeção Geral do Estado em Angola.

Em Angola, o primeiro órgão de Inspeção Geral do Estado, remete-nos para a Lei n.º 2/92 de 17 de Janeiro, que tinha como objetivo o “aperfeiçoamento constante da estrutura orgânica do aparelho central do Estado e o aumento de eficácia e operacionalidade do seu funcionamento passam necessariamente pela criação e institucionalização de órgão, formas e métodos de fiscalização e controlo da sua atividade em ordem à observância da legalidade democrática da estabilidade e reforço da direção da disciplina estatais e do crescimento da participação dos cidadãos no controlo das tarefas atribuídas aos órgãos, organismo e demais serviços da Administração do Estado”.

A Inspeção Geral do Estado estava na dependência direta do Chefe do Governo, embora fosse o mesmo que possuía autoridade para nomear o “Inspetor Geral”³²⁸.

Todas as entidades já existentes no país mantiveram a sua atividade inspetiva, porém, estavam subordinadas ao novo órgão criado, que dirigia todo órgão de inspeção em Angola.

³²⁵ Art. 4.º n.º 2, do Decreto de Lei n.º 166/98, de 25 de junho.

³²⁶ Art. 4.º n.º 3 do Decreto de Lei n.º 166/98, de 25 de junho.

³²⁷ Art. 4.º n.º 4 do Decreto de Lei n.º 166/98, de 25 de junho.

³²⁸ O Inspetor Geral tinha competência muito amplas, passo a sublinhar algumas que penso ser relevante, tais como: (i) dirigir e fiscalizar toda atividade de Inspeção Geral; (ii) distribuir pelos inspetores as tarefas de Inspeção, fiscalização Inquéritos e sindicâncias, tendo em conta a sua complexidade ;(iii) nomear e exonerar responsáveis e contratar técnicos e demais agentes. Artigo 9.º Lei n.º 2/92 de 17 de janeiro.

A Inspeção Geral do Estado fundamentava o seu controlo na lei, possuía um conjunto de atribuições, que a nosso ver, foram não só necessárias, como também se dera um “importante passo no sentido de criar um quadro jurídico definidor dos princípios de base e das grandes linhas da estrutura organização do controlo interno, embora, parciais para estruturação, organização e funcionamento de um sistema financeiro de controlo interno”³²⁹.

A Inspeção-Geral da Administração do Estado era um órgão de fiscalização da ação do Governo, que executa a função da inspeção superior de toda a atividade desenvolvida no exercício das suas atribuições e competências, pelos órgãos, organismos, e serviço do Estado, bem como de empresas de que seja o Estado detentor de parte de capital.³³⁰

A inspeção e fiscalização abrangiam não só os domínios puramente administrativos, mas também financeiro e patrimoniais e delas se deve dar conhecimento ao respetivo órgão central e, quando este for visado, ao chefe do Governo.³³¹ Acreditamos que o objetivo deste preceito, era (i) verificar se ações financiadas foram delineadas de forma correta, para assim prevenir e combater irregularidades de âmbito financeiro, e (ii) recuperar fundos perdidos no domínio patrimonial e financeiro, para potencializar e promover a difusão de uma cultura de controlo conducente à consciencialização.³³²

No âmbito de suas atribuições³³³, de forma resumida, a Inspeção-Geral da Administração do Estado tinha as seguintes funções: (i) Contribuir para o aperfeiçoamento e aumento de eficácia da atividade administrativa do Estado, através da fiscalização das tarefas cometidas aos órgãos, organismos e serviço da administração central e local do Estado; (ii) Contribuir para a educação e conscientização dos trabalhadores da Administração Pública, no espírito da observância rigorosa da legalidade; (iii) Contribuir para determinação de medidas que visem prevenir e eliminar os erros e irregularidades cometidas pelos órgãos, organismos e serviços da Administração do Estado, no exercício das suas competências.

Em relação às suas competências³³⁴, sumariamente, a Inspeção Geral do Estado é competente para: (i) Inspeccionar e fiscalizar todos os órgãos, organismos e serviços

³²⁹ CARLOS MORENO. *Finanças Públicas: Gestão e controlo dos dinheiros públicos...* cit. 281.

³³⁰ Art. 2.º Lei n.º 2/92 de 17 de janeiro.

³³¹ Art. 5 n.º 2 Lei n.º 2/92 de 17 de janeiro.

³³² CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e controlo dos dinheiros públicos*, cit.281-282.

³³³ Art. 4.º alíneas a) b) c) Lei n.º 2/92 de 17 de janeiro.

³³⁴ Art. 5.º alíneas a) b) d) Lei n.º 2/92 de 17 de janeiro.

Administrativos do Estado; (ii) Realizar inquéritos e sindicâncias quando ordenado pelo chefe do Governo; (iii) Analisar os métodos de trabalho dos órgãos, organismo e serviços do Estado e propor medidas atinentes à eficiência da sua atividade administrativa.

É conveniente lembrar que a lei permitia dois tipos de inspeções que podem ser: (i) gerais³³⁵ as inspeções que se destinam a conhecer as condições de organização e funcionamento dos serviços de um órgão, organismo ou serviço da Administração; (ii) especiais³³⁶ as inspeções que visam a verificação ou conhecimento de determinados fatores ou situações concretas, relacionadas com a atividade de um órgão, organismo ou serviço da Administração do Estado e são ordenadas pelo Chefe de Governo.

Embora fosse bastante embrionária, eram os primeiros passos para a efetivação de uma estrutura de controlo interno financeiro que pudesse acautelar uma melhor gestão financeira e administrativa, por parte de agentes públicos em Angola.

Não quer isto dizer que fora o suficiente para acautelar a má gestão dos dinheiros públicos, mas sim, porque havia a necessidade de começar, de dar avanços no controlo interno da Administração Pública.

3.2.1. O principal da entidade de controlo interno de Angola

A Inspeção Geral da Administração do Estado, designada por IGAE, é em Angola, um verdadeiro órgão inspetivo com independência e com plenos poderes de Controlo interno e fiscalização e funciona na dependência hierárquica e direta do Presidente da República e Titular do Poder Executivo³³⁷.

A IGAE é um auxiliar do Titular do Poder Executivo, que coordena o Sistema de Controlo Interno da Administração Pública Angolana, dotada de autonomia funcional, administrativa e patrimonial³³⁸.

Os serviços de auditoria interna estão, necessariamente, subordinados ao chefe do departamento no qual foram estabelecidos, no entanto, eles são, na maior medida possível, funcional e organizacionalmente independentes no âmbito da respetiva estrutura constitucional.³³⁹

³³⁵ Art. 14.º n.º 2 Lei n.º 2/92 de 17 de janeiro.

³³⁶ Art. 14.º n.º 3 Lei n.º 2/92 de 17 de janeiro.

³³⁷ Art. 4.º Decreto Presidencial n.º 134/18 de 21 de maio, Decreto este que veio revogar o Decreto Presidencial n.º 215/13, de 16 de Dezembro.

³³⁸ Art. 1.º n.º 2 Decreto Presidencial n.º 134/18.

³³⁹ (Seção 3) Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) realizado no Peru, em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

No campo de ação da sua superintendência, a IGAE dirige todos os órgãos de Inspeção do Estado, transmitindo orientações metodológicas, técnicas e procedimentais aplicáveis ao exercício da atividade de inspeção e controlo, bem como tutela os serviços da Administração autónoma e independente do Estado.³⁴⁰

A IGAE tem a responsabilidade de assumir a missão de inspecionar, auditar, controlar e fiscalizar a atividade dos organismos e serviços da administração direta, indireta, autónoma e independentes. Acresce o facto de abranger os domínios orçamental, económico financeiro e patrimonial, visto que o objeto de todo e qualquer controlo interno estratégico, “consiste na verificação, acompanhamento e informação, perspetivados, preferencialmente, sobre a avaliação do controlo operacional e controlo setorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente, o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado”³⁴¹.

Em verdade, é inequívoco que a IGAE é, decerto, o principal o órgão de Controlo interno de Angola³⁴², responsável por assegurar “o desenvolvimento das atividades de

³⁴⁰ Art. 3.º Decreto Presidencial n.º 134/18.

³⁴¹ Art. 4.º do Decreto-Lei n.º 166/98 (Portugal).

³⁴² Em França, o principal motor do controlo interno financeiro está a cargo da Inspeção Geral de Finanças. A Inspeção Geral de Finanças é o órgão de auditoria e supervisão interdepartamental em França. Entretanto a “Inspeção Geral de Finanças representa um modo de controlo interno das instituições francesas originais e específicas que merecem um exame particular, no começo a IGF foi projetada por seus criadores como um órgão itinerante que exerce suas funções no local, a qualquer momento durante o processo de execução do orçamento, o controlo direto da contabilidade pública. Nenhum critério geral define suas habilidades, que variam historicamente e de acordo com circunstâncias políticas: portanto, empresas nacionalizadas podem escapar do controlo da Inspeção de Finanças enquanto algumas empresas privadas que recebem subsídios estão sujeitas a sua inspeção. Parece-nos que não possui jurisdição nos termos da lei comum, possui apenas competência de atribuição”. LE CONTRÔLE DES RECETTES ET DES DEPENSES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, I, Bruxelles, 1973, pp.4-5; hoje, a Inspeção Geral de Finanças possui um papel muito diversificado e amplo, para além de “verificar a qualidade dos procedimentos e sua implementação, a regularidade das operações”. Atualmente a “A Inspeção Geral tem cem pessoas, incluindo 43 no Tour (inspetores financeiros), 38 inspetores gerais de finanças e 19 agentes em serviços administrativos e financeiros. A Inspeção Geral de Finanças realiza missões de assistência a parlamentares, personalidades qualificadas, administrações francesas ou organizações internacionais”, mas não é esse o seu principal objetivo, segundo o Decreto n.º 2006-1213, de 4 de outubro de 2006 o seu objetivo principal é o “controlo, auditoria, estudo, assessoria e avaliação em questões administrativas, económico e financeiro, em nome dos ministros responsáveis pela economia e pelo orçamento”. A Inspeção Geral de Finanças, “realiza três categorias principais de missões : (i) missões de verificação e auditoria; (ii) missões de avaliação e assessoria; (iii) missões de assistência às administrações, comissões e grupos de trabalho ou personalidades qualificadas , mas também com organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial: (iv) Também realiza missões internas que visam principalmente melhorar seus processos, bem como a qualidade de seus métodos e trabalhos”. IGF: <http://www.igf.finances.gouv.fr/> acesso 18/04/2020. Em relação ao controlo interno em Espanha “Todas as modalidades de controlo interno são exercido pela Intervenção Geral através de seus órgãos centrais ou por intervenções delegadas, de acordo com o princípios de autonomia, exercício descentralizado e hierarquia interna; e os funcionários que o realizam gozam de independência funcionais em relação aos órgãos cuja administração eles controlam. O fato de que esse controlo é realizado de forma autónoma e que os seus autores reconhecem legalmente que sua independência funcional dos gerentes controlados não implica que

forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e detenção de situações de ilegalidade, fraude, erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos, bem como a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável”³⁴³.

A IGAE, como órgão responsável pela Inspeção-Geral do Estado é, certamente, o “motor” do Controlo interno que “tem por base sistemas adequados de gestão de risco, de informação e de comunicação, assim como um processo de monitorização que assegure a respetiva adequação e eficiência em todas as áreas de intervenção”³⁴⁴. Consideramos que a atual IGAE tem vastos poderes de fiscalização, para prosseguir com uma fiscalização autónoma, independente e sobretudo eficaz na sua função de controlo.

Entretanto, importa realçar que, esse controlo interno em geral, visa garantir objetivos alguns objetivos, tais como “ (i) a salvaguarda da legalidade e da regularidade da elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais; a elaboração das demonstrações orçamentais e financeiras do sistema contabilístico como um todo; (ii) o cumprimento das deliberações dos órgãos e das decisões dos respetivos titulares; (iii) a aprovação e controlo de documentos; (iv) a exatidão e integridade dos registos contabilísticos, e garantir a fiabilidade da informação produzida; (v) o incremento da eficiência das operações; (vi) a adequada utilização dos fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos; (vii) o controlo das aplicações e do ambiente informático; (viii) o registo oportuno das operações pela quantia correta, em sistema de informação apropriado e no período contabilístico a que respeitem, de acordo com as decisões de gestão e no apreço pelas normas legais aplicáveis; (ix) uma adequada gestão de riscos”.³⁴⁵ Por esta ordem de razões, acreditamos que um Controlo interno eficaz precisa de atingir esses objetivos.

eles percam identificação como controle interno, que parte da conceção do setor público como um todo, no qual estão integrados os serviços de intervenção, com seu respetivo grau de responsabilidade. A diferenciação que, a esse respeito, poderia ser formulada reconhecendo que os serviços de intervenção dependem funcionalmente do Ministério das Finanças e a visão orgânica do gabinete não muda o caráter interno desse controle exercido como um todo, mas o reforça ao fazer parte da estrutura administrativa, como sua própria regulamentos de orçamento reconhecem.” GREGORIO CUÑADO AUSÍN, La integración de los controles sobre la actividad del sector público, *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, n.º 58 (Enero 2018), pp. 97-98.

³⁴³ PEDRO CORREIA RIBEIRO, *SNC-AP Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*, Porto: Vida Económica, 2016. p.15.

³⁴⁴ *Idem*.

³⁴⁵ *Idem*.

Com efeito, este controlo interno praticado pela IGAE surge, naturalmente, como uma fase, um elemento, um instrumento técnico de gestão.³⁴⁶ Fazendo uso de uma boa supervisão, informação, acompanhamento e avaliação de gestão melhorará, por certo, e cada vez mais, o processo gestor.³⁴⁷

A gestão de recursos poderosos e de grande vulto, como os recursos financeiros públicos, por sua vez escassos, alheios e confiados, exige meticulosa racionalidade e adaptação de técnicas, de métodos, de critérios, para melhor gestão.³⁴⁸

A IGAE deve estar a par da forma como são utilizados os dinheiros públicos pelas organizações e pelos gestores públicos, para corrigir não só os vícios, como também aplicar melhor os dinheiros públicos.

Vejamos o seguinte: na sua “estrutura orgânica”³⁴⁹ a IGAE tem os seguintes órgãos: a) Inspetor Geral da Administração Pública do Estado, Inspectores Gerais-Adjuntos da Administração Pública do Estado, são cargos superiores que só podem ser existir por nomeação política, e “tomam posse diante o Presidente da República”³⁵⁰ sem esquecer que o Inspetor Geral tem categoria de Ministro.

Pelo contrário, o Inspetor Adjunto tem categoria de Secretario de Estado. Entretanto, existem mais componentes nesta estrutura orgânica, tais como o Órgão de Apoio Consultivo composto por: (i) Conselho Consultivo; (ii) Conselho de Direção (iii) Conselho de Ética e de Integridade. No âmbito dos Serviços Executivos Diretos temos: (i) Direção de Inspeção e Investigação; (ii) Direção de Auditoria e Controlo; (iii) Direção de Programa e Acompanhamento das Inspeções Setoriais. Existem, igualmente, o Serviço de Apoio Técnico, composto por uma Secretaria Geral e seis Gabinetes e o Serviço de Apoio Instrumental composto por: (i) Gabinete do Inspetor Geral da Administração do Estado; (ii) Gabinete dos Inspectores Gerais-Adjuntos da Administração do Estado.

Vejamos que, em algumas “atribuições genéricas”³⁵¹, a IGAE tem a missão de promover a boa governação, através da fiscalização do aperfeiçoamento, aumento da

³⁴⁶ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo Financeiro: Subsídio para sua apreensão crítica*, cit. p. 83.

³⁴⁷ *Idem*.

³⁴⁸ *Idem* p.82.

³⁴⁹ Art. 9.º n.º 1,2,3,4,5 Decreto Presidencial n.º 134/18.

³⁵⁰ Art. 13.º Decreto Presidencial n.º 134/18.

³⁵¹ Art. 5.º Decreto Presidencial n.º 134/18.

“eficácia³⁵² e eficiência”³⁵³, da atividade administrativa do Estado e da boa gestão de recursos financeiros patrimoniais públicos, através de um controlo proficiente; contribuir para a educação e conscientização dos funcionários e agentes da Administração Pública, no espírito da observância rigorosa da legalidade e da disciplina, no respeito pelos bens públicos e privados que estejam sobre sua tutela; recomendar a adoção de medidas que visam prevenir, corrigir e eliminar os erros e irregularidades; velar pelo aumento da eficiência, eficácia e excelência dos serviços públicos prestados pela Administração, com o intuito de evitar a má aplicação dos dinheiros públicos, até porque a “atividade financeira pública, num Estado Moderno e democrático, tem também de ser guiada por critérios de natureza eminentemente técnica e de ser desenvolvida por profissionais e por especialistas devidamente habilitados e experientes. É imperativo seguir boas práticas de gestão e rigorosos critérios de racionalidade económica e de boa gestão financeira, tendo em vista a obtenção dos melhores resultados com mínimos custos”³⁵⁴.

Assim, complementando as ideias, o que a IGAE pretende é realizar com melhor eficiência um processo correto de boa qualidade, em curto prazo, com o menor número de erros, por seu lado, a eficácia seria ligada ao objetivo em si, seria a relação entre os resultados almejados e os previstos, e também ao processo de finalização das metas propostas, otimizando as oportunidades oferecidas.³⁵⁵

Parece-nos que o que se pretende, com essas atribuições genéricas, é, por certo, um melhor controlo de gestão. Ou seja, privilegiar a procura da eficiência e alcançar o melhor resultado possível, com os meios e com gastos previstos, no quadro do setor público.³⁵⁶

³⁵² “A eficácia avalia o grau de realização dos objetivos e a relação entre os objetivos fixados e os resultados obtidos. Numa auditoria de eficácia importa ver, na medida do possível, de que modo os instrumentos utilizados contribuíram para a realização dos objetivos políticos fixados, destringendo nestes, se for caso disso, os que são o resultado daqueles e os que são fruto de fatores externos à entidade controlada. TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimento*, I, Lisboa: Tribunal de Contas, 1999. p.132.

³⁵³ “A eficiência aprecia a relação entre os resultados obtidos (outputs) e os recursos ou meios utilizados (inputs), tendo em vista a sua otimização, estando, por isso, intimamente relacionada com o conceito de produtividade. Inclui ainda a análise dos sistemas de informação, dos dispositivos de controlo e dos critérios definidos para obtenção de resultados. O núcleo essencial deste tipo de análises é o da relação custo-resultados, mas abrange outros aspetos, tais como os de índole temporal, ou seja, indagando, por exemplo, se a data de obtenção dos resultados é a que permite maximizar o impacto esperado dos instrumentos utilizados.” TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimento*, cit. p.132.

³⁵⁴ CARLOS MORENO, *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, cit. p.57

³⁵⁵ HARRY AVON, *Controlo Interno e Externo*, cit. p.77.

³⁵⁶ MARIA DO RÓSARIO TORRES, CARVALHAL COSTA, *Controlo e avaliação da Gestão*, cit. p. 47

A nosso ver, os gastos previstos estão relacionados, somente, com o necessário ou, se possível, menos que o necessário, aplicando o critério da “economicidade”³⁵⁷, isto é, bons resultados por parte dos órgãos e serviços com menor custo possível.

Além das questões de economicidade, no geral, há que fazer nascer uma disciplina de boa gestão dos recursos públicos, no sentido de valorizar o património público e contribuirmos para uma melhor gestão, e melhor qualidade no campo dos serviços públicos em Angola.

Por acréscimo, a IGAE tem alargadas “atribuições específicas”³⁵⁸, de grande relevância, que efetivamente orientam a sua ação no Controlo interno. Importa realçar algumas delas, compete-lhe: (i) Exercer controlo sobre atividades de todos os Órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado, autónomos e independentes, Organismos e Serviços da Administração Central e Local do Estado, incluído Missões Diplomáticas e Consulares da República de Angola no exterior; (ii) Verificar e assegurar o cumprimento rigoroso dos princípios legalmente estabelecidos atinente à estrutura organizacional dos serviços públicos; (iii) Realizar auditorias, inquéritos, averiguações, sindicâncias, exames fiscais e demais exames, nos serviços ou entidades; (iv) Propor medidas legislativas ou administrativas, propor ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constantes; (v) Cooperar com o Tribunal de Contas e assegurar a ligação funcional e metodológica com os Serviços de Inspeção Sectorial e demais Serviços de controlo, com vista a garantir a racionalidade e complementaridade das intervenções.

Estas atribuições específicas são de grande relevância, não só porque permitem uma fiscalização de toda a Administração Pública, mas porque nos fornece um relato financeiro exato, técnico e o rigoroso, por vezes até preventivo, com um escrutínio fiel

³⁵⁷ “A economia, também designada por “opção menos onerosa” visa a minimização dos custos dos recursos adquiridos ou de utilização dos bens públicos afetos a uma atividade, aferida em função da qualidade, da quantidade, do preço e da oportunidade da sua aquisição, de acordo com práticas e princípios administrativos corretos e com as políticas de gestão. Da “economia” resulta a “boa gestão” ou o evitar de “desperdícios”, o que pode levar o auditor a examinar aspetos tais como a formulação de especificações relativas ao fornecimento de bens e serviços e outros aspetos da contratação pública, tais como os procedimentos de concurso público e os contratos”. TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimento*, cit. p.132. “Quanto ao princípio da economicidade, pode-se dizer que tem fundamento em saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez com modicidade, dentro da equação custo-benefício, avançando um pouco mais no conceito, pode-se dizer, também, que o princípio da economicidade decorre da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, sob o aspecto da minimização de custos e gastos públicos e da maximização da receita e da arrecadação, denotando ao máximo a adequação e equilíbrio entre estas duas vertentes das finanças públicas”. ³⁵⁷ HARRY AVON, *Controle Interno e Externo*, cit. p.76.

³⁵⁸ Art. 8.º Decreto Presidencial n.º 134/18.

sobre o estrito cumprimento das leis e dos regulamentos que gerem todos os Organismos e Serviços, a fim de assegurar a boa gestão dos recursos públicos.

Este tipo de fiscalização ou controlo pode ser designado como “conjunto integrado de políticas e processos, com carácter permanente e transversal a toda instituição, realizados pelo órgão de administração e demais colaboradores no sentido de se alcançarem os objetivos de eficiência na execução das operações, controlo dos riscos, fiabilidade da informação contabilística e de suporte à gestão, e cumprimento dos normativos legais e das diretrizes internas”³⁵⁹.

Entendemos que não está limitado apenas aos aspetos financeiros e administrativos, pois compreende todo o conjunto de métodos e ações, com vista a alcançar os resultados pretendidos de acordo com o interesse público.³⁶⁰

Para melhor fiscalização, acreditamos que a IGAE deve prioritariamente: (i) ter carácter preventivo; (ii) estar permanentemente voltada para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos; (iii) prevalecer como instrumento auxiliar de gestão, a existência de um processo de controle pressupõe a existência de objetivos.³⁶¹

Entendemos que a IGAE tem claramente um impulso corretor e as suas competências de controlo interno estão, também, direcionadas para a análise de gestão e para a avaliação da eficácia da estrutura controlada.³⁶² É, certamente, uma fiscalização substancial e não meramente formal, procedendo à avaliação do mérito e da oportunidade, com apelo a metodologia e critérios inspirados nas auditorias privadas.³⁶³

³⁵⁹ Publicado no *Diário da República*. I Série, n.º 73, de 19 de abril. AVISO N.º 02/2013 de 22 de março.

³⁶⁰ HARRY AVON, *Controle Interno e Externo*, cit., p.105.

³⁶¹ *Idem* p.85.

³⁶² MARIA DO RÓSARIO TORRES, CARVALHAL COSTA, *Controlo e avaliação da Gestão*, cit. p. 46.

³⁶³ *Idem*.

Na verdade, o que se pretende é fazer “auditoria operacional”³⁶⁴ que “tem por objetivo a apreciação da gestão dos recursos públicos segundo critérios de “economia, eficiência e eficácia (os três Es)”³⁶⁵.³⁶⁶

3.3. Controlo Interno e Controlo financeiro externo, articulação, relação e enquadramento jurídico.

O controlo externo diferencia-se do controlo interno, simplesmente porque o primeiro é exercido por órgãos que pertencem à Administração Pública e o segundo é garantido por uma entidade exterior à Administração e independente.³⁶⁷

Vejamos o seguinte, ao (i) TC compete o controle externo financeiro, a (ii) IGAE coordena o sistema de controlo interno da Administração Pública Angolana, ambos são independente e têm autonomia funcional. Sendo o controlo interno indissociável do sistema de gestão, não se compreenderia que os órgãos de controlo externo não pudessem incidir também sobre o sistema de controlo interno da Administração Pública.³⁶⁸

Existe, uma relação e articulação entre o controlo interno e o controlo externo, “através da complementaridade das ações desenvolvidas pela generalidade dos órgãos e serviço de controlo sem prejuízo, é claro da sua natureza e das suas finalidades próprias”³⁶⁹.

³⁶⁴ “A auditoria de resultados visa, de um modo geral, um ou vários dos seguintes objetivos: - avaliar da adequação e da consistência dos objetivos fixados tendo em vista designadamente as necessidades sociais que procuram satisfazer e a qualidade das prestações, incluindo a preservação do meio ambiente; - avaliar o grau de confiança dos sistemas de informação, de gestão, de controlo e de avaliação de resultados; - avaliar da economia, da eficiência e da eficácia com que os objetivos são prosseguidos e alcançados, incluindo os efeitos colaterais, intencionais ou não, especialmente se negativos; - avaliar a exatidão, a fiabilidade e a integralidade dos indicadores ou dos documentos produzidos; - identificar áreas ineficientes de forma a promover a melhoria do desempenho; - avaliar os resultados na ótica dos seus impactos, designadamente económicos, sociais, ambientais, culturais, etc..” TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimento*, cit. p.135.

³⁶⁵ “A economia e a eficiência, embora respeitem aos métodos e decisões de gestão internos da entidade controlada, para a sua avaliação carecem de auditorias analíticas ou comparação com métodos de gestão externos similares. É que as mesmas necessitam de pontos de referência ou “normas de boa prática”, o que pode ser obtido através da comparação com rácios de “inputs” e “outputs” de organizações similares. A eficácia pode ser entendida: - em sentido restrito, em que são apenas examinadas a gestão e as operações internas da entidade auditada, analisando os correspondentes “outputs” tal como são identificados no seu interior; - em sentido amplo, em que se ultrapassam os limites da entidade controlada e se tomam em conta os fatores ou variáveis externos não controláveis por essa entidade para se avaliar todos os resultados obtidos ou impactos alcançados, quer sejam fruto de fatores internos, quer de fatores externos.” TRIBUNAL DE CONTAS, *Manual de Auditoria e de Procedimento*, cit. pp.132-132.

³⁶⁶ *Idem* p.132.

³⁶⁷ PAULO NOGUEIRA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. p.78.

³⁶⁸ JOSÉ TAVARES, *Relações entre Órgãos de Controlo Interno e Externo*, cit. p.14.

³⁶⁹ *Idem* p.15.

Vejam os seguintes, o Decreto Presidencial n.º 134/18 no seu artigo 6.º alínea h) onde fala sobre as atribuições da IGAE, refere que cabe a este órgão máximo de controlo interno da Administração Pública “cooperar com Tribunal de Contas e assegurar a ligação funcional e metodológica com os serviços de inspeção sectorial e demais serviços de controlo, com vista a garantir a racionalidade e complementaridade”.

A LOPTC também fala em dever de Cooperação dos órgãos de controlo interno realçando que “os serviços de controlo interno, designadamente a Inspeção Nacional de Finanças e a Direção Nacional de Contabilidade ou quaisquer outros organismos ou entidades de controlo ou auditoria dos organismos da administração pública, assim como do sector empresarial do Estado, estão sujeitos a um dever especial de cooperação com o Tribunal de Contas”³⁷⁰.

Este dever de cooperação das entidades do controlo interno e do controlo externo, realiza-se quando se faz: “(i) a comunicação, ao Tribunal, dos programas anuais e plurianuais de atividades e respetivos relatórios de atividades; (ii) a realização de ações, incluindo o acompanhamento da execução orçamental e da gestão das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro, quando solicitadas pelo Tribunal; (iii) o envio dos relatórios sempre que contenham matéria de interesse para a ação do Tribunal”³⁷¹.

Mesmo integrado na função executiva o controlo interno, desfruta de autonomia técnica e funcional e os seus resultados devem ser obrigatoriamente participado ao controlo externo.³⁷² Consideramos o controlo interno, “um instrumento do controlo externo, que pode ser por este utilizado no âmbito do dever de cooperação”³⁷³.

3.4. Controlo externo financeiro da Administração Pública, núcleo fundamental

O controle externo é exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado, (*latu sensu*) é externo o controlo desempenhado pelo Poder Judiciário sobre os demais poderes, bem como o cumprido pela Administração direta sobre as entidades da Administração indireta.³⁷⁴ Em sentido (*estricto*) o controlo externo

³⁷⁰ Art. 50.º n.º 1 (LOPTC).

³⁷¹ Art. 50.º n.º 2 (LOPTC).

³⁷² CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e controlo dos dinheiros Públicos*, cit. pp.271-272.

³⁷³ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e controlo dos dinheiros Públicos*, cit. p. 271.

³⁷⁴ EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controles Externo e Interno da Administração Pública*, cit. p. 93.

é tão-só aquele exercido pelo Poder Legislativo (*controle político*) e pelo TC (*controle financeiro*) sobre Administração direta e indireta dos demais Poderes.³⁷⁵

Deixamos claro que o controle financeiro externo consubstancia uma função autónoma do Estado moderno democrático, não só pela sua total independência e autonomia que revela face à gestão financeira pública ao alto nível, mas também porque é no exercício do controle externo que constitui o núcleo central e funciona como motor do sistema nacional público de controle financeiro.³⁷⁶

O controle externo é a fiscalização realizada por um organismo externo, independente da entidade fiscalizadora.³⁷⁷ Externo em relação ao Executivo é exercido por entidade independente num primeiro e lato sentido, órgãos, entidades ou instituições independentes do Governo e da Administração Pública.³⁷⁸

O controle pode ser: (i) informal, quando resultar do funcionamento livre e inorgânico, da sociedade e seus elementos ou instituições; (ii) que assumirá, fundamentalmente, as formas da ação direta das pessoas ou instituições, atuação política ou de apreciação jurisdicional.³⁷⁹ O objetivo do controle financeiro externo; (iii) é a atividade financeira pública, que “representa o corolário natural e necessário do facto da gestão financeira pública ter por objeto a obtenção de recursos escassos, mediante a amputação de parte dos recursos individuais dos cidadãos”³⁸⁰.

A objetividade e a importância do controle externo financeiro da Administração Pública reside na importância de quem controla, normalmente um órgão alheio com total independência e autonomia, “buscando efetivar mecanismo com vista a garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, a Administração deve ser fiscalizada na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora das suas partes, assegurando atuação em consonância com os seus princípios imposto pelo ordenamento jurídico”³⁸¹.

Exige-se do controle externo, (i) maior agilidade e objetividade, substituindo preocupações ritualistas por prioridade finalísticas.³⁸² Pretende-se maior transparência e eficácia na atuação do poder público e na gestão financeira do Estado, às quais crescem,

³⁷⁵ *Idem.*

³⁷⁶ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e controlo dos dinheiros Públicos*, cit. p. 300.

³⁷⁷ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O Controlo da Administração Pública em Portugal*, cit. p.15.

³⁷⁸ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamentos de Contas e Controlo Financeiro no espaço de língua Portuguesa*, Lisboa: Tribunal de Contas,1995. p.18.

³⁷⁹ *Idem.*

³⁸⁰ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo Financeiro*, cit. p. 82.

³⁸¹ EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*, cit. p.101.

³⁸² LUIZ HENRIQUE DE LIMA, *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*, cit. p. 23.

de igual modo, as cobranças do Parlamento e as responsabilidades das instituições de controle externo financeiro.³⁸³

3.5. A relação do Tribunal de Contas Angolano e Assembleia Nacional de Angola

O controle externo, quando exercido por um poder ou órgão separado da estrutura do órgão controlado, entendido em sentido amplo, é exercido pelo judiciário sobre os demais poderes, bem como exercido pela Administração Direta sobre os atos da Administração Indireta e, entendido em sentido estrito, é o conjunto do controlo político e do controle financeiro exercidos, respetivamente, pelo Poder Legislativo e pelo TC.³⁸⁴

Nos Estados democráticos, tanto os Parlamentos como os Governos, contam com o auxílio de um órgão especializado para poderem fiscalizar, adequadamente, a atuação do Poder Público.³⁸⁵ O relacionamento do TC com a Assembleia Nacional, assume e visa uma natureza de fins específicos, à luz da lei, de “assistência técnica”³⁸⁶ durante a execução do Orçamento do Estado, até o momento da publicação da Conta Geral do Estado, que pode fazer-se acompanhar de parecer do TC.³⁸⁷

Vejamos o seguinte, em Angola o controlo externo financeiro é exercido pela Assembleia Nacional de Angola e pelo TC, “a fiscalização orçamental, financeira, patrimonial e operacional da Administração do Estado e dos órgãos que dele dependem, é exercida pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, ao nível do controlo externo, e pelo presidente da República, através dos seus órgãos especializados, ao nível do controlo interno”³⁸⁸ são órgãos de soberania à luz da Constituição da República de Angola, “São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais”³⁸⁹ no entanto, existe uma interdependência entre os órgãos de soberania “os

³⁸³ *Idem.*

³⁸⁴ HARRY AVON, *Controle Interno e Externo*, cit. p. 53.

³⁸⁵ MAURILIO PEREIRA JUNIOR MALDONADO, TRIBUNAL DE CONTAS E FUNÇÃO JURISDICIONAL, *Revista Gestão Controle*. Porto Velho. V. 2, n. 3/4, jan./dez. 2015, p. 51.

³⁸⁶ A Constituição da República Federativa do Brasil no seu artigo 71.º consagra que está relação do Tribunal de Contas com o Congresso Nacional Brasileiro é de órgão “auxiliar” “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete...” Art.º 71 (DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA) Constituição da República Federativa do Brasil.

³⁸⁷ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas, Gestão e controlo de dinheiro Públicos*, cit. p. 323.

³⁸⁸ Art. 63.º n.º 1 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

³⁸⁹ Art. 105.º n.º 1 da CRA.

órgãos de soberania devem respeitar a separação e interdependência de funções estabelecidas na Constituição.”

Existe uma relação institucional entre o TC e Assembleia Nacional, prevista pela Constituição da República de Angola, no que concerne aprovação da Conta Geral do Estado, visto que cabe Assembleia Nacional, “receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do relatório e parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se reputem necessários à sua análise, nos termos da lei”³⁹⁰.

Acreditamos, inclusive, que a Assembleia Nacional, juntamente com TC e os seus serviços de apoio, podem acordar os procedimentos necessários para coordenação das respetivas competências constitucionais de fiscalização de execução orçamental, idêntica à colaboração que está prevista para a Conta Geral do Estado propriamente dita, pareceres e relatórios.³⁹¹ Portanto, pode a Assembleia Nacional solicitar pareceres ao Tribunal de Contas relacionados com as funções de controlo que exerce.³⁹²

Compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da atividade financeira do Estado e demais entidades: Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado³⁹³, está competência é dada ao Tribunal Contas, de emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, entretanto, também está consagrada na Lei de Enquadramento Orçamental, “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 todos os elementos necessários à sua análise, nos termos da lei”³⁹⁴ porem, ao nosso entender, não é obrigatório a sua solicitação nem vinculativo o seu conteúdo, não passando de mera informação ou opinião, embora, seja de rigor técnico até mesmo consultivo.

A grandes questão centra-se, em saber, qual o real valor da natureza jurídica destes pareceres técnicos ou juízos de conformidade ou desconformidade do TC, visto não serem vinculativos, e os mesmos podem ter caracter *recomendativo*³⁹⁵ “no

³⁹⁰ Art. 162.º alínea b) da CRA.

³⁹¹ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas, Gestão e controlo de dinheiro Públicos*, cit. p. 323.

³⁹² PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Tribunal de Contas e Boa Governança*, cit. p. 83.

³⁹³ Art.6.º a) (LOPTC).

³⁹⁴ Art. 63.º n.º 2 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

³⁹⁵ Nota-se que, no âmbito comparado, o Tribunal de Contas Belga, devido ao impacto do controlo financeiro externo, existem também estes relatórios de caráter recomendativo, porém com maior autoridade do que no caso angolano ou português, visto que essas recomendações do Tribunal de Contas são uma forma de intervenção, um posição assumida por parte do Tribunal de Contas Belga sobre questões de gestão pública. Vejamos o seguinte, “a cada ano, o Tribunal de Contas, principalmente em seus cadernos de notas e relatórios específicos, inúmeras recomendações que detalham as medidas ou reformas que podem ajudar a melhorar a gestão pública. No entanto, o Tribunal de Contas não se pronuncia sobre a conveniência de

relatório/parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal pode formular recomendações à Assembleia Nacional, sobre as matérias em causa sobre os respetivos serviços que as executam.”³⁹⁶.

O Tribunal de Contas pode ainda dar pareceres sobre outras contas do Estado Angolano: a) o Orçamento da Segurança Social; b) a execução do plano de privatizações; c) a aplicação das receitas das privatizações; d) as doações e outras formas de assistência não onerosa de organismos internacionais; e) outros aspetos que a lei venha a determinar.”³⁹⁷ Acreditamos que a competência do Tribunal de Contas em emitir pareceres, é de natureza instrumental ou acessória.³⁹⁸ Importa deixar por assente que este “auxílio”³⁹⁹ prestado pelo TC ao Poder Legislativo não tem o condão de transformá-lo em “órgão auxiliar”, no sentido de subalternidade hierárquica, mas sim ajudar no controlo externo financeiro de *per si* ou a pedido da Assembleia Nacional.⁴⁰⁰

O TC, em relação Assembleia Nacional de Angola pode “realizar, por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, inquéritos e auditorias de natureza contabilística, financeira ou patrimonial nas entidades sujeitas à sua jurisdição”⁴⁰¹ “apresentar, à Assembleia Nacional e ao Governo, sugestões de providências legislativas necessárias para a melhoria do funcionamento do Tribunal e dos seus serviços de apoio”⁴⁰².

Assim, fica patente a sua condição jurídica de órgão constitucional autónomo, com capacidade jurisdicional própria, de cujas atividades poderá valer-se o Legislativo para exercer o controle externo.⁴⁰³

certas escolhas relacionadas com a aplicação dessas recomendações. O Tribunal de Contas examina a receção das suas publicações e acompanha a aplicação das suas recomendações, o que lhe permite aumentar a qualidade da informação dos parlamentos e, conseqüentemente, a sua capacidade de intervenção”. *RAPPORT ANNUEL de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles*, juin 2016/7

³⁹⁶ Art. 60.º n.º 3 (LOPTC).

³⁹⁷ Art. 60.º n.º 1 alíneas a) b) c) d) e) (LOPTC).

³⁹⁸ ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *Controlo externo das Finanças Públicas: O Tribunal de Contas*. Coimbra, 1997. p.17.

³⁹⁹ Acreditamos que está expressão da Constituição da República Federal do Brasil no seu artigo 71.º seja em termos concreto a mais adequada para expressar essa colaboração, “auxílio” técnico.

“O Congresso Nacional delega, por meio de leis e, principalmente pelo Orçamento, os meios e os mandatos para que a Administração Pública alcance objetivos políticos, econômicos e sociais. Por essa razão, o Parlamento precisa de instrumentos para avaliar e controlar o alcance dos resultados. Este é o princípio fundamental do controle externo, prerrogativa da qual o Legislativo é titular. A Constituição Federal estabelece no seu artigo 71.º que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, *O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União*, 3.ª ed. Brasília, 2013. p.13.

⁴⁰⁰ EVANDRO MARTINS GUERRA, *Os controles Externo e Interno da Administração Pública*, cit. p.103.

⁴⁰¹ Art. 6.º d) (LOPTC).

⁴⁰² Art. 35.º b) (LOPTC).

⁴⁰³ HARRY AVON, *Controle Interno e Externo*, cit. p. 56.

4. O papel fulcral do Tribunal de Contas Angolano

4.1. Jurisdição do Tribunal de Contas Angolano

O controlo associado à gestão deve ser desenvolvido por órgãos e serviços de fiscalização dotados de independência técnica.⁴⁰⁴ Neste sentido, acreditamos ser necessário um órgão independente que assegure tal legalidade e que seja, verdadeiramente, independente dos demais e com uma vasta área de jurisdição.

Esclarecemos que este tipo de modelo “jurisdicional”⁴⁰⁵ como é o Tribunal de Contas Angolano, se caracteriza no domínio das finanças públicas pelo reconhecimento da justiça, enquanto valor fundamental⁴⁰⁶, e a função fiscalizadora e a função jurisdicional podem ser asseguradas pelo mesmo órgão.⁴⁰⁷

O grau de independência é muito importante quando se trata do âmbito da jurisdição do TC, visto que, segundo a LOPTC “o Tribunal de Contas tem jurisdição em todo o território nacional e no estrangeiro, no âmbito da ordem jurídica angolana”⁴⁰⁸ nada escapa à alçada do TC e é, por tal razão, que o “grau de independência necessário deve estar previsto na Constituição e os detalhes podem ser estabelecidos na legislação”⁴⁰⁹. O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeitar à sua jurisdição.⁴¹⁰

A LOPTC consagra os órgãos que estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, tais como: “a) os órgãos de soberania do Estado e seus serviços; b) os órgãos da administração central; c) os governos provinciais, as administrações municipais e demais órgãos ou serviços da administração local do Estado, incluindo os fundos autónomos; d) os institutos públicos; e) as autarquias locais, suas associações e seus serviços; f) as empresas públicas e as sociedades de capitais maioritariamente público”⁴¹¹.

⁴⁰⁴ JOSÉ TAVARES, *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, cit. pp. 201-203

⁴⁰⁵ Para BACELAR GOUVEIA, “De acordo com a perspetiva hierárquica, existem situações diferentes, de nenhuma diferenciação e de dupla instância de decisão judicial: *Jurídico única*, embora com mecanismo processuais que fazem admitir mais de um grau de decisão judicial, como sucede com parte das competências constitucionais do Tribunal Constitucional e com Tribunal de Contas; *Jurisdições diferenciadas*, em que os tribunais se apresentam por diferentes categorias, como sucede com os tribunais comuns (o Tribunal Supremo e outros tribunais comuns inferiores) e como os tribunais militares.” BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional Angolano*. Lisboa: IDILP, 2014, p. 439.

⁴⁰⁶ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Tribunal de Contas e Boa Governança*, cit., p.45.

⁴⁰⁷ *Idem* p. 98.

⁴⁰⁸ Art. 2º n.º 1 (LOPTC).

⁴⁰⁹ Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) realizado no Peru, em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

⁴¹⁰ Art. 182.º n.º 1 CRA.

⁴¹¹ Art. 2º n.º 2 (LOPTC).

4.2. Independência e Soberania do Tribunal de Contas Angolano

Os tribunais são o órgão de soberania^{412/413} por outras palavras assume-os como órgãos, a par do Presidente da República, da Assembleia Nacional, se ligam necessariamente e primariamente, á soberania como poder próprio e originário do Estado e sem os quais este não pensável.⁴¹⁴

Da qualificação dos tribunais, como órgãos de soberania, resulta que: (i) cada tribunal consubstancia um órgão de soberania; (ii) os tribunais não são tomados no seu conjuntos, um único órgão de soberania.⁴¹⁵ Parece-nos evidente individualizam-se os órgãos de soberania, “tornando claro o princípio da tipicidade constitucional dos órgãos de soberania só são órgãos de soberania aqueles que são imediatamente criados e considerados pela Constituição”⁴¹⁶.

O Tribunal de Contas é sujeito de competências institucionais com finalidade de desempenhar as tarefas e funções constitucionais definidas, daí se justifica a sua caracterização como órgão de soberania porque lhe são constitucionalmente atribuídos “poderes soberanos”.⁴¹⁷

Quanto a sua “independência”⁴¹⁸, o Tribunal de Conta tem esta garantia consagrada no preceito constitucional, “no exercício da função jurisdicional, os Tribunais são independentes e imparciais, estando apenas sujeitos à Constituição e à lei”⁴¹⁹. Esta

⁴¹² Nas palavras de GOMES CANOTILHO, “Sob ponto de vista jurídico-constitucional os tribunais têm uma posição jurídica idêntica á outros órgãos constitucionais de soberania, em primeiro lugar os tribunais estão “*sujeito a lei*” de onde deriva não propriamente uma relação de hierarquia, órgãos legislativos-órgão judiciais mas a especificidade da própria função judicial: garantia, concretização e desenvolvimento do direito derivado, revelado; em segundo lugar a posição constitucional do juiz não é pautada pela relação de representação ou pelo *caracter de representatividade*, exigido em geral, para os restantes órgãos de soberania, embora administrem formalmente a “justiça em nome do povo”. ” GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit. p. 658.

⁴¹³ Art. 174.º CRA.

⁴¹⁴ JORGE MIRANDA, RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*. III, Coimbra, 2007. p. 13.

⁴¹⁵ *Idem*.

⁴¹⁶ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit. p. 39.

⁴¹⁷ *Idem*.

⁴¹⁸ “A independência dos juízes tem uma *dimensão externa e uma dimensão interna*. *Independência externa* aponta para independência dos juízes em relação os órgãos ou entidades estranhas ao poder judicial. A independência interna que (alguns autores identificam como independência funcional) significa a independência perante os órgãos ou entidades pertencentes ao poder jurisdicional. A *independência externa* ao exigir a independência do poder jurisdicional em relação a outros poderes, pressupõem que a organização deste esteja garantida por reserva de lei.” GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit. p. 664.

⁴¹⁹ Art. 175.º CRA.

independência do Tribunal é uma independência funcional, é “uma das dimensões tradicionalmente apontada como núcleo duro do princípio da independência, quer isto dizer que o juiz está apenas submetido à lei ou às fontes de direito jurídico-constitucionais, reconhecidas no exercício da sua função jurisdicional”⁴²⁰.

O reconhecimento do Tribunal de Contas, como órgão independente, é outorgado pela Constituição da República Angolana. Acreditamos que esta “proclamação de independência dos tribunais não vale como abertura de arbítrio, significando antes subordinação e subordinação exclusiva à lei, permitindo aos tribunais impor a validade do direito perante situações concretas, subordinação não só ao estrito bloco da legalidade, mas também à Constituição e outras normas jurídicas”⁴²¹.

Efetivamente, esta independência dos tribunais pressupõe, “igualmente, a existência de juízes, e os mesmos não podem ser parte nas questões submetidas à sua apreciação”⁴²², como tal o enfoque incisivo reside no facto de “as suas funções estarem devidamente asseguradas contra intromissões”⁴²³.

Por isso, a nosso ver, a independência em relação às decisões e funções do Tribunal de contas e aos tribunais em geral, “deve ser considerada como um valor intocável e essencial num Estado de Direito”⁴²⁴.

4.3. Competência do Tribunal de Contas

4.3.1. Conta Geral do Estado

A execução do Orçamento Geral do Estado obedece ao princípio da transparência e da boa governação e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo TC, em condições definidas por lei.⁴²⁵

Entretanto, o que interessa saber é quanto o Estado recebeu e gastou de facto, não apenas em termos globais, mas especificadamente, uma vez de posse da Conta Geral do

⁴²⁰ *Idem* p. 664.

⁴²¹ JORGE MIRANDA, RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit. p. 38.

⁴²² GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit. p. 665.

⁴²³ CENTRO DE ESTUDO E FORMAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA CPLP, II *Encontro dos Tribunais de Contas da CPLP*, cit. p. 203.

⁴²⁴ *Idem*.

⁴²⁵ Art. 104.º n.º 4 CRA.

Estado a Assembleia Nacional, no exercício do seu poder de fiscalização da execução orçamental que a constituição lhe atribui aprecia e aprova.⁴²⁶

É este resultado da execução, em termos de todas as receitas obtidas e de todas as despesas durante esse ano devem ser apresentadas na Conta geral do Estado cujo âmbito e a estrutura são estabelecidos por lei.⁴²⁷

No âmbito doutrinal, a Conta Geral do Estado é composta por três contas:

- (i) Setor Público Administrativo;
- (ii) Setor Público Empresarial;
- (iii) Setor Público Fundacional;

É a partir deste exercício que o exame e a verificação recaem sobre uma Conta Geral do Estado, consolidada com o objetivo de verificar se a Conta Geral do Estado foi preparada de acordo com as normas orçamentárias e da contabilidade pública aplicáveis, em particular, à consolidação do setor público.⁴²⁸

A Conta Geral do Estado compreende as contas de todos os órgãos integrados no Orçamento Geral do Estado⁴²⁹ e apresenta uma forma similar à do Orçamento Geral do Estado, abrangendo a atividade financeira de todas as entidades dos subsectores da Administração Central.⁴³⁰ No sentido de possibilitar uma análise pormenorizada da atividade financeira desenvolvida e da boa gestão dos recursos financeiros, a mesma deve incluir um conjunto amplo de informação.⁴³¹

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 respetivas notas explicativas.⁴³²

Salientamos que a fiscalização orçamental é feita em dois momentos distintos: i) numa primeira fase de acompanhamento da legalidade e dos atos da execução orçamental; ii) numa segunda fase que tem lugar após a execução através da apreciação das contas finais.⁴³³

⁴²⁶ ALBANO SANTOS, *Finanças Públicas*, 2.^a ed. Lisboa: INA, 2016. pp. 203-204

⁴²⁷ PAULO PEREIRA [et al.]. *Economia e Finanças Públicas*, cit. pp. 461-462.

⁴²⁸ MANUEL AZNAR LÓPEZ, El control externo del Sector Económico y Social de la Administración General del Estado, *Revista Española de Control Externo* (Commemoración del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española) n.º especial, Diciembre 2018, p.90.

⁴²⁹ Art. 58.º n.º 1 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

⁴³⁰ PAULO PEREIRA [et al.]. *Economia e Finanças Públicas*, cit. p. 462.

⁴³¹ *Idem*.

⁴³² Art. 58.º n.º 2 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

⁴³³ DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I. Lisboa: Quid Juris, 2017. p. 312.

Compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da atividade financeira do Estado e demais entidades nomeadamente: a) emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, sempre que solicitado pela Assembleia Nacional.⁴³⁴

O parecer do TC é enviado à Assembleia Nacional, juntamente com um relatório anual que deve conter uma síntese das deliberações jurisdicionais referentes ao ano económico em causa e propostas de medidas a adotar para melhorar a gestão económica e financeira dos recursos do Estado e do sector público em geral.⁴³⁵

Em nossa opinião, primeiro ocorre a fiscalização jurisdicional prévia pelo Tribunal de Contas, a qual se processa durante a própria execução orçamental, depois de executado o orçamento e procedendo o TC a um parecer, a Assembleia Nacional de Angola apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado e as demais contas.⁴³⁶

Assembleia Nacional, é quem aprova a Conta Geral do Estado, podendo a mesma ser acompanhada do Relatório parecer do Tribunal de Contas e todos os elementos necessários à sua análise, nos termos da lei.⁴³⁷ O parecer sobre a Conta Geral do Estado sintetiza no plano da atividade do Tribunal de Contas o resultado de inquérito e julgamento de contas, sendo este parecer, somente, a síntese anual⁴³⁸ das ações de controlo da Administração Central relativas à gerência a que a Conta diz respeito.⁴³⁹

O controlo sucessivo exerce-se, no essencial, sobre a Conta geral do Estado, que representa a síntese de toda execução do Orçamento durante o período financeiro ou, mais precisamente, o registo sintético e final das operações que sob sua legitimidade foram sendo praticadas.⁴⁴⁰ Mas a nosso ver, não é apenas uma síntese da execução é sobretudo um meio de controlar as operações em que se traduziu essa mesma execução.⁴⁴¹

⁴³⁴ Art. 6.º a) (LOPTC).

⁴³⁵ Art. 7.º n.º 2 (LOPTC).

⁴³⁶ DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit. p. 313.

⁴³⁷ Art. 63.º n.º 2 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

⁴³⁸ É na (Fiscalização sucessiva) que “O Tribunal de Contas julga as contas das entidades ou organismos sujeitos à sua jurisdição, com o fim de apreciar a legalidade e regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como, tratando-se de contratos, verificar ainda se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração.” Art. 9.º n.º 1 (LOPTC).

⁴³⁹ MARIA EDUARDA AZEVEDO, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit. 247.

⁴⁴⁰ *Idem*.

⁴⁴¹ *Idem*.

4.3.2. Fiscalização preventiva (*ex ante audit*): Breve nota

“A fiscalização preventiva tem por fim verificar se os atos e os contratos a ela sujeitos estão conforme às leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental”.⁴⁴² É este exercício que acontece antes da consolidação e execução do ato ou contrato a ela sujeitos, que designamos de fiscalização prévia.⁴⁴³

A fiscalização preventiva, culmina com a concessão ou recusa de *visto*, conferiu a este instituto, a natureza de requisito de eficácia do ato ou contrato a ele sujeitos com isso se evitando, em caso de recusa a produção de efeitos de um ato ou contrato ilegais.⁴⁴⁴

A lei Angolana é clara “a fiscalização preventiva é exercida através do visto, da sua recusa ou da declaração de conformidade”⁴⁴⁵. A fiscalização preventiva e consequente concessão do visto, pelo TC, são garantia de que atividade financeira desenvolvida pela entidades públicas, incluído os atos financeiros e os atos correspondentes obedece a lei.⁴⁴⁶

A Fiscalização preventiva do TC tem por fim verificar se os atos e contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidade financeira estão em conformidade com as leis e tem cabimento orçamental.⁴⁴⁷ Esta fiscalização preventiva é um tipo de revisão de atividades administrativas ou financeiras que é realizada antes da ocorrência do facto.⁴⁴⁸

Mas não são todos os atos e contratos geradores de despesa que devem ser submetidos ao TC, “acresce o facto de ser impossível sujeitar a um controlo prévio, todos os atos da Administração que envolvam a realização de despesa pública ou que impliquem a assunção de compromissos financeiros”⁴⁴⁹ conforme a (LOPTC), para efeitos de fiscalização preventiva, só podem ser submetidos para fiscalização preventiva os contratos que constam no (artigo 8.º n.º 3), porém, o artigo (8.º n.º 4 LOPTC) deixa claro, quais os atos que não estão sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas Angolano.

⁴⁴² Art. 8.º n.º 1 (LOPTC).

⁴⁴³ JOSÉ LUÍZ PINTO ALMEIDA, “Fiscalização prévia, concomitante e sucessiva no quadro das competências do Tribunal de Contas”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, n.º 3, 2008. p.185.

⁴⁴⁴ *Idem*.

⁴⁴⁵ Art. 8.º n.º 2 (LOPTC).

⁴⁴⁶ DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit. p. 305.

⁴⁴⁷ *Idem* p.306.

⁴⁴⁸ Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) realizado no Peru, em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

⁴⁴⁹ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. p. 53.

4.3.3. Fiscalização sucessiva (*ex post audit*)

O Tribunal de Contas julga as contas das entidades ou organismos sujeitos à sua jurisdição, com o fim de apreciar a legalidade e regularidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como, tratando-se de contratos, verificar ainda se as suas condições foram as mais vantajosas no momento da sua celebração.⁴⁵⁰

Em primeiro lugar, este controlo consubstancia-se numa apreciação do Orçamento Geral do Estado, tal como refletido na Conta Geral do Estado e destina-se a analisar a atividade financeira da Administração central e da Segurança Social.⁴⁵¹

Efetivamente, estamos a falar da apreciação, de um ano, no que concerne a legalidade e regularidade tanto da receita como da despesa.

Esta fiscalização exercida *a posteriori* pode assumir várias modalidades, controlando a (legalidade e o mérito por exemplos) e dá origem a diversas consequências jurídicas de efetivação da responsabilidade financeiras e criminais ou meramente políticas, os seus instrumentos centrais são auditoria e avaliação.⁴⁵²

Repare-se que, sendo *a posteriori*, ocorre após o facto, que em nosso entender e em sede do mesmo, o “Tribunal aprecia também a gestão económica, financeira e patrimonial”⁴⁵³ em razão desta mesma apreciação este “consubstancia-se na apreciação da execução do Orçamento Geral do Estado, com base na Conta Geral do Estado e destina-se a analisar atividade financeira do Estado, abrangendo receitas, as despesas, a tesouraria, o recurso ao crédito público e o património dando origem a relatório e parecer, com juízo de legalidade e correção financeira sobre economia, eficiência, eficácia da gestão e sobre fiabilidade dos sistemas de controlo interno”⁴⁵⁴.

O Tribunal pode, por sua iniciativa ou por solicitação da Assembleia Nacional, realizar inquéritos e auditorias a determinados aspetos da gestão das entidades sujeitas à sua jurisdição.⁴⁵⁵ Pode realizar auditorias das contas e “esta auditoria de contas tem, por fim, apreciar a fidedignidade e a integridade das contas e das demonstrações financeiras, bem como a situação financeira e patrimonial da entidade, podendo, além de se

⁴⁵⁰ Art. 9.º n.º 1 (LOPTC).

⁴⁵¹ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão, Controlo e Auditoria dos dinheiros públicos*, cit. p. 308.

⁴⁵² PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. p. 55.

⁴⁵³ Art. 9.º n.º 3 (LOPTC).

⁴⁵⁴ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo financeiro*, cit. p. 198.

⁴⁵⁵ Art. 9.º n.º 4 (LOPTC).

pronunciar sobre a legalidade e irregularidade de operações subjacentes, apreciar, a chamada boa gestão financeira”⁴⁵⁶.

A fiscalização sucessiva compreende, também, a fiscalização do modo como quaisquer entidades dos sectores cooperativo e privado aplicam os montantes obtidos do Orçamento Geral do Estado ou com intervenção do sector público, designadamente através de doações, de empréstimos, de subsídios de garantias ou avales.⁴⁵⁷

Não menos importante, acaba com o mito de que o setor privado não está sujeito a fiscalização por parte do TC, uma ideia errada, que vai contra a lei vigente, até porque o pressuposto para a fiscalização dessas entidade é haver dinheiros públicos nestas entidade privadas, por isso “as Entidades Fiscalizadoras Superiores terão poderes para auditar o uso de subsídios concedidos com recursos públicos”⁴⁵⁸ este tipo de fiscalização tem a ver com a salvaguarda da prossecução do interesse público, e a boa gestão dos dinheiros públicos, isto é a “legalidade e o mérito”⁴⁵⁹, e “quando o subsídio for particularmente elevado, por si só ou em relação às receitas e capital da organização subsidiada, a auditoria poderá, se necessário, ser ampliada para incluir toda a gestão financeira da instituição subsidiada”⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ CARLOS MORENO, *Sistema Nacional de Controlo financeiro*, cit. pp. 198-99.

⁴⁵⁷ Art. 9.º n.º 5 (LOPTC).

⁴⁵⁸(Seção 24. Auditoria de instituições subsidiadas) Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) realizado no Peru, em 1997, que consagra os princípios básicos de controlo financeiro.

⁴⁵⁹ No mesmo sentido da apreciação sobre questões de legalidade e mérito por parte do Tribunal de Contas verificar; CARLA AMADO GOMES [et al.]. *Comentário à Revisão do Código dos Contratos Públicos*. Lisboa: AAFDL, 2017. p. 143.

⁴⁶⁰ *Idem*.

Parte II

Fiscalização Financeira Preventiva

I Capítulo

Origem e Conceito

5. Fiscalização preventiva, noção e origem

De forma alguma se consegue entender a origem da fiscalização preventiva, sem que se faça uma profunda investigação em relação à sua historicidade e à forma como foi sendo aplicada ao longo do tempo, no nosso ordenamento jurídico. Portugal continua tendo grande influência sobre “figuras ou institutos, como é pretexto objetivo deste estudo, sobre a fiscalização financeira”.⁴⁶¹ É compreensível, por influências históricas já conhecidos, porém “a fiscalização preventiva é uma forma de controlo financeiro muito antiga existente em Portugal desde 1886, ao que parece oriundo do modelo Belga em 1881, que existiu e foi abolido em diversos países, nunca existiu, como instituto genérico”⁴⁶².

Assim nasceu a fiscalização financeira, como técnica de censura contabilística, assente em livros, instrumentos públicos e papéis oficiais de arrecadações reais e sobre atos e negócios oficiais.⁴⁶³ Portanto, a fiscalização surgiu como “exigência social, que se afirmou, adquiriu consistência e cresceu naturalmente, correspondeu a um acabamento dado ao sistema de defesa, vigilância e economia das receitas e despesa constantes tanto nas contas como nas obrigações do Tesouro”⁴⁶⁴ o objetivo da fiscalização prévia, “incidia sobre as ordens de pagamento, assim, permitindo o controlo da execução orçamental”⁴⁶⁵.

É inevitável reafirmar que Angola foi, certamente, muito influenciada pelo percurso de fiscalização financeira percorrido por Portugal, não somente pela ligação histórica, mas porque cabia à Metrópole e os órgãos locais das ex-colónias, (*quando a lei*

⁴⁶¹ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-Conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p. 87.

⁴⁶² ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, cit. p. 63.; PAULO NOGUEIRA DA COSTA. *O Tribunal de Contas e a Boa Governança...* cit. p. 102.

⁴⁶³ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, Lisboa: Tribunal de Contas, 1959. p.12.

⁴⁶⁴ *Idem*.

⁴⁶⁵ JOSÉ TAVARES, “A evolução do sistema financeiro português no Século XIX”, *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 45, Lisboa, janeiro-junho de 2006, p.123.

determinar), fazer a fiscalização financeira. (ver o capítulo I sobre a História do Tribunal de Contas Angolano).

Ao fazermos referência à fiscalização preventiva, aspeto inicial do “controlo” geralmente exercida pelas instituições financeira às quais compete rever e criticar documentação e contas.⁴⁶⁶

Por isso, importa fazer uma chamada de atenção para “a fiscalização prévia, fiscalização preventiva e fiscalização “*a priori*”; eis três expressões que, tradicionalmente, designam a mesma realidade, consubstanciada no exercício de um poder de controlo financeiro da atividade ou função do tribunal de contas”⁴⁶⁷.

Neste sentido, corroboramos o ponto de vista do Professor José Tavares quando diz que “ consideramos, porém, que apenas são sinónimas fiscalização prévia e fiscalização “*a priori*” , neste sentido podemos dizer que fiscalização preventiva e fiscalização “*a priori*”, traduz bem a natureza da função de fiscalização prévia como meio de tutela preventiva, com efeito a fiscalização preventiva traduz, a finalidade, o escopo e a própria razão de ser da função de fiscalização previa ou “*a priori*” ”⁴⁶⁸, sendo ela que, *a prior*, “procede da execução plena, obviamente à procura de atos de administração, enquanto se estão produzindo, este tipo de fiscalização prevê evitar erros, desvios ou infrações”⁴⁶⁹.

A análise preventiva tende, a (i) “evitar males maiores, vem sendo conferida às instituições supremas de contas, a alguns tribunais de contas, e empreende, logicamente, o exercício de faculdade amplas de estudo, de técnica administrativa, de censura e defesa do património público”⁴⁷⁰ claramente com o objetivo, (ii) “preventivo de evitar maiores lesões de direito e danos sociais, atos, contratos, revestido pela ação administrativa de implicações financeiras”⁴⁷¹.

⁴⁶⁶ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, cit. p. 13.

⁴⁶⁷ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-Conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p. 64.

⁴⁶⁸ *Idem*.

⁴⁶⁹ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, cit. p.13.

⁴⁷⁰ *Idem*.

⁴⁷¹ *Idem* p. 14.

5.2. Razões e fundamentos da introdução ao princípio da Fiscalização preventiva

É fundamental que se perceba que quando se trata de atos e contratos geradores de despesa pública, não se deve “aguardar pela fiscalização *a posteriori*”⁴⁷² a qual pela ordem das coisas não terá forma de recompor as situações ou solucionar as irregularidades cometidas de início e deve prosseguir-se de modo a evitar esses desvios”,⁴⁷³ essas infrações ou irregularidades devem ser detetadas no início “olhando para a lei geral e para as normas contabilísticas e financeiras, tomando as medidas cautelares necessárias”⁴⁷⁴.

A vantagem da implementação deste princípio é, certamente, a antevisão do ato gerador de despesa e, claro, se possuem ou não cabimento orçamental, visto que “antecipada, e deve diminuir o alcance do julgamento posterior, pela ordem natural das coisas, o primeiro julgamento será o mais forte”⁴⁷⁵. A fiscalização preventiva é criticada por implicar alguma morosidade, sem esquecer que é uma fiscalização ou apreciação em sede de “legalidade e regularidade”⁴⁷⁶.⁴⁷⁷

Este princípio preventivo, de carácter cautelar, tem, em linhas gerais, o seu objetivo bem delimitado, como o de garantir que “(i) todas as operações registadas estão em conformidade com a legislação geral e específica em vigor; (ii) todas as despesas e receitas são, respetivamente, efetuadas e arrecadadas com observância dos limites financeiros; (iii) todos os direitos e obrigações são apurados e geridos segundo as normas aplicáveis”⁴⁷⁸ para que assim se possa evitar atos financeiros de riscos, grosseiros, que possam pôr em causa a estabilidade financeira é, propriamente, uma questão de “cautela financeira”.

⁴⁷² Como toda e qualquer fiscalização está dependente do momento do seu exercício, é efetivamente estamos a nos referir da fiscalização sucessiva, que ocorre depois da execução. com a finalidade de apurar as irregularidades de atos e contratos.

⁴⁷³ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, cit. p. 23.

⁴⁷⁴ *Idem*.

⁴⁷⁵ *Idem* p. 21.

⁴⁷⁶ “Uma apreciação em sede de legalidade e regularidade a qual tanto pode ser jurisdicional ou não jurisdicional corresponderá á indagação da conformidade ou desconformidade entre os atos financeiros e os princípios e regras jurídicas a que devem obedecer, limitando-se a declarar essa conformidade ou desconformidade (em relatórios ou sentenças jurisdicionais declarativas) ou delas retirando alguns efeitos e consequências (nomeadamente a condenação dos responsáveis, a reintegrar o Erário Público ou a sujeição a sanções decorrentes da anti – juridicidade, ilegalidade, irregularidade ou ilicitude dos atos financeiros ou do seu comportamento).” ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de Língua Portuguesa*, cit. p. 64.

⁴⁷⁷ *Idem* p. 63-64.

⁴⁷⁸ ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, *O controlo da Administração Pública em Portugal...* cit. 18.

A fiscalização preventiva deve ser vista como um princípio de grande relevância, porque não dizer, de exigência social, “como meio apropriado a impedir os abusos na matéria de *despesa pública*⁴⁷⁹. Deve ser exercida antes do compromisso das despesas, todavia, cabe a cada país, segundo a estrutura e o volume das despesas, a faculdade de confiar a fiscalização preventiva à própria administração ou à Instituição Superior de Fiscalização”⁴⁸⁰.

5.3. Fiscalização Preventiva enquadramento jurídico

5.4. Fiscalização prévia: visto do Tribunal de Contas Angolano: conceito e natureza

A fiscalização preventiva tem por fim verificar se os atos e os contratos a ela sujeitos estão conforme às leis vigentes e se os encargos deles decorrentes têm cabimentação orçamental.⁴⁸¹

A fiscalização para ser prévia precisa de ser, necessariamente, preventiva. Atos e contratos não podem produzir qualquer efeito antes de visados, com objetivo de prevenir atos e contratos ilegais.⁴⁸² Fiscalizar antes da produção de efeitos, esta é a essência de toda a fiscalização prévia, para que seja preventiva, no sentido de que é “exercida em momento posterior à prática do ato/celebração do contrato”⁴⁸³ antes da produção dos efeitos financeiros.

Tendo em conta o qualificativo prévio, estamos colocados sob critério do momento em que é exercido tal forma de controlo: antes de qualquer coisa.⁴⁸⁴

⁴⁷⁹ “Note-se que a despesa pública deve ser entendida como a utilização seja qual for fim que, de recursos públicos, é feita por entidades públicas ou privadas desde que seja nítida a origem destes recursos, perceptível o processo da sua afetação e que haja uma razão de interesse coletivo ainda que concretizada num desígnio privado, na base da decisão financeira que determinou a sua distribuição ao ente pagador. Para o controlo financeiro a despesa pública não deve ser apenas aquela que é realizada e paga por um ente pública, mas toda que, usando recursos públicos ou recursos que foram a públicos afetos a privados por razões públicas são realizadas por entes privados utilizando processo de realização de despesas que decorrem do direito privado e afetando os recursos a fins de interesses privados.” CARLOS DE ALMEIDA SAMPAIO, O Tribunal de Contas e a Natureza Dualista do Controlo Externo Financeiro, In *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. II. Coimbra, 2001 p. 669.

⁴⁸⁰ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, cit. p. 40.

⁴⁸¹ Art. 8.º n.º 1 (LOPTC).

⁴⁸² JOSÉ LUÍZ PINTO ALMEIDA, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, cit. p. 190.

⁴⁸³ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-Conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p. 64.

⁴⁸⁴ LÍDIO DE MAGALHÃES, “A fiscalização prévia do Tribunal de Contas na Lei n.º 48/2006”, *Revista de Administração Local*, n.º 215, 2006. p. 591.

Atualmente em vigor esta forma de fiscalização atua antes da produção de efeitos financeiros de atos e contratos, em grosso modo, antes do pagamento da despesa a que o ato ou contrato dá origem.⁴⁸⁵ Anterioridade, caracteriza a fiscalização prévia, é fixada em relação aos pagamentos.⁴⁸⁶

Como se verá adiante, estão sujeitos a fiscalização prévia os atos e contratos referentes a obras públicas, aquisições de bens e serviços de que resulte despesa.⁴⁸⁷ A lei é clara, os atos e contratos⁴⁸⁸ sujeitos à fiscalização preventiva são juridicamente ineficazes até que obtenham o respetivo visto, após o qual a sua execução pode ser iniciada.⁴⁸⁹

Note-se a produção de efeitos jurídicos dos atos e contratos, no âmbito da fiscalização preventiva em Angola, difere muito do sistema de fiscalização prévia do TC em Portugal, que segundo os termos do artigo 45.º n.º 1 da LOPTC, os instrumentos sujeitos a fiscalização prévia podem produzir todos os seus efeitos antes de visados pelo TC, isso significa que “a dependência de tais atos e contratos relativamente ao visto que os completará”, em termos de eficácia, é meramente parcial. Todos os seus efeitos podem produzir-se, exceto quanto ao pagamento, e o visto recairá, apenas, sobre parte de tais atos ou contratos, justamente àquela respeitante aos pagamentos⁴⁹⁰ a que o ato ou contrato dá causa”⁴⁹¹.

Entretanto, no caso Angolano, somente será possível tal verificação com o visto do Tribunal de Contas, “a fiscalização preventiva é exercida através do visto, da sua

⁴⁸⁵ *Idem*.

⁴⁸⁶ LÍDIO DE MAGALHÃES, *Revista de Administração Local*. p. 592.

⁴⁸⁷ *Idem* p. 593.

⁴⁸⁸ “Embora a lei aluda, por vezes, ao instrumento certificador do ato ou contrato é evidente que aquilo que é submetido a fiscalização prévia são os próprios atos e contratos. E não só o clausurado em si mesmo como também quanto se encontra o montante, nomeadamente o procedimento adjudicatório. A este propósito cumpre salientar que o Tribunal, talvez por estar mais sensibilizado para a problemática de gasto público, tem sido mais exigente para com a Administração.” LÍDIO DE MAGALHÃES, *Revista de Administração Local*, p. 593-594.

⁴⁸⁹ Art. 8.º n.º 7 (LOPTC).

⁴⁹⁰ Para RUI GUERRA DA FONSECA, a questão respeitante ao papel do Tribunal de Contas Português a respeito da produção de efeito dos atos e contratos, é necessário interpretar o artigo 41.º n.º1 da LOPTC, com artigo 241.º da CRP, visto que “o Tribunal de Contas é o supremo órgão de fiscalização da legalidade da despesa pública(...), bem se compreende que o legislador infraconstitucional não tenha subordinado a produção de todos os efeitos de atos e contratos que importam despesa pública a uma condição suspensiva que é ela mesma um poder decisório (o visto) de órgão cujo âmbito de jurisdição é constitucionalmente (mas amplamente) delimitado: tal subordinação teria que ter correspondência com esta última delimitação constitucional, e daí que apenas os efeitos imediatamente implicantes de despesa pública (pagamentos) ficassem suspensivamente condicionados ao visto”. RUI GUERRA DA FONSECA, *Pagamentos a realizar na sequência de recusa de visto prévio pelo Tribunal de Contas*, *Revista de Contratos Públicos*, Lisboa, n.º 7, janeiro-abril 2013), p.60.

⁴⁹¹ RUI GUERRA DA FONSECA, *Revista de Contratos Públicos*, p.59.

recusa ou da declaração de conformidade”⁴⁹². O visto torna preventiva a fiscalização, e acautela os riscos e danos financeiros dos atos e contratos, caso haja ilegalidades ou irregularidades.

O visto do TC surge como “uma necessidade social dos negócios públicos,”⁴⁹³ mas não deixa de ser, “uma exigência social de fiscalização e antes de tudo é um compromisso, um instrumento legal que procede pela reposição da ordem, regulação devida e eliminação dos coeficientes de erros e desvios”⁴⁹⁴.

Em relação ao visto do Tribunal de Contas, na nossa opinião, a melhor definição, é dada pelo Professor José Tavares “é um ato jurídico unilateral no exercício de poderes de autoridade (ou da função) de controlo prévio da validade de atos e contratos de administração tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica”⁴⁹⁵.

O visto é, certamente, um meio prévio de revisão crítica dos atos e contratos administrativos de expressão financeira que lhe assegura a possibilidade de desenvolvimento e execução.⁴⁹⁶ E pode e deve ser entendido, como parte de um controlo financeiro contínuo, permanente e integrado, desde o momento da preparação da decisão até altura em se encontra concluída.⁴⁹⁷ Até porque, quanto maior for o controlo maior será a “efetiva prevenção de atos ilegais, permite acautelar o interesse público tanto perante ilegalidades como em outras situações de ineficiência que muitas vezes decorrem de irregularidades, ou das próprias causas destas, quando envolvam sobreposição de interesses privados, ou parcelares, ao interesse público: e ganha-se se tal ocorrer antes de os atos que o lesam se encontrarem executado”⁴⁹⁸.

O visto é instrumento, que visa apurar não só a (i) legalidade, mas também a existência de (ii) cabimento orçamental da despesa pública.⁴⁹⁹ O TC pode conceder ou recusar o visto aos atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia, por acréscimo existem,

⁴⁹² Art. 8.º n.º 2 (LOPTC).

⁴⁹³ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, cit. p. 26.

⁴⁹⁴ *Idem* p. 27.

⁴⁹⁵ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-Conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p. 120.

⁴⁹⁶ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, cit. p. 45.

⁴⁹⁷ LÍDIO DE MAGALHÃES, “Para repensar o visto”, *Revista do Tribunal de Contas*. N.º 15 e 16, p.105.

⁴⁹⁸ *Idem* p.106.

⁴⁹⁹ No mesmo sentido EDUARDO PAZ FERREIRA, “O visto prévio do Tribunal de Contas uma figura a caminho da extinção”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*. I. Coimbra: Almedina, 2002. p. 844.

somente, dois sentidos possíveis da decisão do Tribunal de Contas: “conformidade ou desconformidade”⁵⁰⁰, isto é, recusa ou concessão do visto.⁵⁰¹

O visto como exame de conformidade de atos e contratos com as leis administrativas e financeiras, essenciais da fiscalização prévia, considera o legislador que possui caráter jurisdicional.⁵⁰²

Porém, a questão central é a reflexão sobre a natureza do *visto* que nem sempre foi consensual, embora, poderá estar pacificada. Importa deixar por assente alguns autores que, doutrinamente, escreveram a respeito da natureza do visto, se o visto tem ou não natureza “jurisdicional ou administrativa, noutros casos, discute-se se estamos perante um requisito de validade ou de eficácia dos atos e contratos a ele sujeitos. Ao invés, discutir-se o visto do Tribunal de Contas como um requisito de validade ou como um requisito de eficácia, significa considerá-lo não autónomo e isoladamente, mas em relação aos atos e contratos em que incide”⁵⁰³ a posição destes autores, é importante, antes de podermos vincular e assumir a nossa posição face a natureza do visto do TC.

António Braz Teixeira afirma que, no âmbito da natureza do visto, “se trata aqui de uma simples jurisdição graciosa, notando que através do visto se efetiva um controlo puramente formal do ato, o que explica que não caiba ao Tribunal de Contas conhecer oficiosamente de nulidades, que só possam ser invocadas pelos interessados, de igual modo, não estando o Tribunal de Contas integrado na hierarquia dos tribunais administrativos”⁵⁰⁴. O mesmo autor refere que na “fiscalização preventiva de correção financeira das despesas públicas existe uma simples jurisdição graciosa de caráter administrativo e não jurisdicional”⁵⁰⁵.

⁵⁰⁰ Artigo. 24.º (LOPTC) “1. Sempre que não haja dúvidas sobre a legalidade do ato ou do contrato pode ser emitida, pela Direção dos Serviços Técnicos, declaração de conformidade. 2. O disposto no n.º 1 não se aplica às obrigações gerais de dívida fundada e aos contratos e outros instrumentos geradores de dívida, nem aos atos ou aos contratos remetidos ao Tribunal de Contas, depois de ultrapassado o prazo a que se refere o artigo 73.º da presente lei. 3. A declaração de conformidade deve ser homologada pelo juiz de turno.”; “A declaração de conformidade consubstancia-se numa declaração de que se está perante ato ou contrato relativamente ao qual, atendendo á sua identidade com outros já visados, não se suscitam quaisquer dúvidas sobre a sua legalidade, genérica ou orçamental, Neste casos, a lei prevê a elaboração de uma informação sumária e de uma relação dos processos considerados conformes, a qual será submetidas á homologação dos juizes de turno.” TRIBUNAL DE CONTA, *Os fundamentos da recusa do visto dos actos e contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*, Lisboa: Tribunal de Contas, 1998. p.16.

⁵⁰¹ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p.120-21.

⁵⁰² ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, cit. p. 62.

⁵⁰³ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p. 122-123.

⁵⁰⁴ ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Lisboa: AAFDL, 1988. pp. 193-194.

⁵⁰⁵ *Idem* p. 192.

Marcello Caetano faz a afirmação de que “no caso do visto não há dúvidas que o Tribunal de Contas não julga da legalidade do ato, a qual é considerada apenas como fundamento de concessão ou recusa do exequátur”⁵⁰⁶. Os autores citados não deixam dúvidas quanto à sua posição face a natureza não jurisdicional do visto do Tribunal de Contas, tratando-o como “uma mera condição de eficácia do ato” de natureza administrativa, sustentando que o visto é um mero controlo, por isso é “requisito de eficácia, (isso porque) o visto permite o ato produzir os seus efeitos assim como a respetiva recusa o torna ineficaz”⁵⁰⁷.

A posição assumida por Freitas do Amaral, não difere muito do exposto acima, ao revelar que o visto é um ato materialmente administrativo, de natureza materialmente administrativa. O autor assume esta posição no âmbito de eficácia diferida⁵⁰⁸ do ato administrativo, afirmando que “tem-se aí em vista a verificação de requisitos que não respeitem à validade do ato, como é o caso do visto do Tribunal de Contas”⁵⁰⁹. Por isso, os efeitos dos atos dependerem da disposição legal, isto é, a verificação dos requisitos dos atos para a sua validade, o autor acrescenta que certos “atos da Administração Pública que envolvem a realização de despesas estão sujeitos ao visto do Tribunal de Contas. E, enquanto este não der o seu visto, o ato será ineficaz. Com a aposição do visto, o ato torna-se eficaz; se o Tribunal de Contas recusar o visto, o ato mantém-se ineficaz. O visto é, pois, um requisito de eficácia do ato administrativo”⁵¹⁰ são esses os argumentos e os casos de eficácia diferida que apontam para a natureza materialmente administrativa do visto do TC, em sede de fiscalização prévia. Em termos concretos, esses argumentos são muito similares ao de Marcello Caetano.

Entretanto, no meio de tantas incertezas em relação à natureza do visto e recusa do visto do TC, Tiago Duarte veio reforçar a posição da natureza materialmente administrativa do visto do TC, chamando a atenção em relação ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, reforçando, assim, a função materialmente administrativa do visto e sustenta a sua posição com os seguintes argumentos:

⁵⁰⁶ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, cit., p. 528.

⁵⁰⁷ *Idem* pp.528-529.

⁵⁰⁸ FREITAS DO AMARAL defende esta eficácia diferida do ato administrativo, em consonância com o artigo 157.º do CPA (Português). Eficácia diferida ou condicionada: *O ato administrativo tem eficácia diferida ou condicionada: a) Quando estiver sujeito a aprovação ou a referendo; b) Quando os seus efeitos ficarem dependentes de condição ou termo suspensivos; c) Quando os seus efeitos, pela natureza do ato ou por disposição legal, dependam de trâmite procedimental ou da verificação de qualquer requisito que não respeite à validade do próprio ato.*

⁵⁰⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, II, Coimbra: Almedina, 2006, p. 368.

⁵¹⁰ *Idem* cit, pp.368-369.

- (i) Parece não se entender que havendo uma decisão (sentença) sobre a ilegalidade do ato e contrato, não haja declaração de nulidade do ato e contrato;
- (ii) Não faz sentido haver uma decisão judicial tácita que o silêncio do tribunal produza efeitos jurídicos substantivos de um julgamento e de uma sentença;
- (iii) Não se compreende que um ato ou contrato administrativo possa ser objeto de uma apreciação jurisdicional, que a mesma apreciação jurisdicional não produza efeito de litispendência, ou caso julgado, face a outras apreciações jurisdicionais concorrentes e sucessivas;
- (iv) Não parece fazer sentido que uma alegada decisão jurisdicional não possa ser objeto de recurso, por parte dos interessados, para uma instância superior ou, no limite, para o plenário dessa mesma instância jurídica.⁵¹¹

Em conclusão, entendemos que Tiago Duarte deixa por assente nos seus argumentos acima expostos, que o TC ao praticar a conceção do visto, “não exerce uma função jurisdicional constitucionalmente imposta, antes atua no exercício de uma função materialmente administrativa ainda que independente”⁵¹².

Entretanto, acreditamos que Tiago Duarte, embora tenha exposto os argumentos que de alguma forma sejam convenientes para sua defesa, parece-nos ser uma interpretação distorcida da verdadeira natureza do visto do TC, até mesmo da função jurisdicional outorgada pela Constituição.

Na medida em que Tiago Duarte não tem em conta o ponto de vista formal, estrutural e funcional do TC, como verdadeiro órgão de natureza jurisdicional que no caso angolano está consagrado no artigo 174.º da CRA, especificamente no âmbito da função jurisdicional, não teve em conta os elementos que tanto podem ser de finalidade objetiva como de finalidade subjetiva, “na jurisdicionalização dos processos de fiscalização da legalidade objetiva e subjetiva por órgãos como TC, independentes e idóneos, a estrutura jurisdicional e sua competência judicativa limitam os poderes políticos e administrativos

⁵¹¹ TIAGO DUARTE, Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efectiva? Yes, we can!, *Cadernos de Justiça Administrativa*, Braga, n.º 71, (setembro/outubro 2008), p.33-35.

⁵¹² *Idem*, p.33.

e garantem os direitos e interesse legítimo das pessoas e das instituições.”⁵¹³ As funções de fiscalização ou controlo e funções consultivas não alteram em nada a natureza jurisdicional do visto do TC. Somos de parecer que Tiago Duarte deveria ter em conta os “elementos fundamentais que caracterizam a função jurisdicional e que permitem distingui-la da função administrativa. Não devemos confundir os critérios aptos a revelar a natureza da fiscalização prévia com os elementos incoerentes ou desajustados presentes no regime jurídico que a enquadra”⁵¹⁴.

A nossa posição contrapõe a dos autores acima referidos, pois defendemos a natureza materialmente jurisdicional do visto do TC, em consonância com a posição vigente em Angola, posição essa que tem como base a Constituição e a Lei.

Entretanto, cabe-nos fundamentar a posição já assumida, que difere dos autores acima expostos, acreditamos veemente que o visto do TC tem efetivamente, natureza jurisdicional, pelas seguintes ordens de fundamentos:

Guilherme D’Oliveira Martins argumenta que “o Tribunal de Contas julga atos à luz dos critérios jurídicos, visando apurar da conformidade de uma decisão determinada pelo Direito. Assim, a natureza do visto deve ser apreciada à luz de dois critérios: (i) o do carácter do órgão que o produz e a do (ii) conteúdo próprio da decisão em que se consubstancia.”⁵¹⁵ Acrescenta o autor que a “Constituição da República concede ao Tribunal de Conta a natureza de um verdadeiro órgão especializado em matéria financeira, não é por isso um órgão de natureza administrativo”⁵¹⁶.

Carlos Moreno corrobora, deixando por assente que em relação ao TC os “atos que pratica e as atividades que desenvolve revestem de natureza Jurisdicional”⁵¹⁷.

Entendemos que o TC, ao fazer o visto da legalidade ou a sua recusa, faz uma apreciação da legalidade do ato administrativo, que é um ato completo, constituindo caso julgado perante a apreciação de legalidade. É, portanto, uma autêntica decisão de natureza jurisdicional.⁵¹⁸ Por tal facto, não concebemos como é que alguns autores, em relação ao

⁵¹³ SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I, 4.ª ed, Coimbra, Almedina, 1997, p.290.

⁵¹⁴ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Conta e a Boa Governança*, cit. p.354.

⁵¹⁵ GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, *Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa. II*. Lisboa: AAFDL, 1984/5. pp. 354-355.

⁵¹⁶ *Idem*.

⁵¹⁷ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão, Controlo e Auditoria dos dinheiros públicos*, cit. p. 298.

⁵¹⁸ GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, *Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa*, cit. p. 356.

visto do TC, têm encarado como uma “mera condição de eficácia, visto que a recusa faz cessar a produção de efeitos, uma vez que procede à anulação do ato sobre que recai”⁵¹⁹.

Para José Tavares “o visto do TC é uma decisão, contendo um comando jurídico, tratando-se o visto de um ato praticado no exercício do poder da fiscalização prévia, dir-se-á que tal poder encerra *faculté de statuer* e, em princípio, uma *faculté d’empêcher*. O visto é um ato praticado por um Tribunal, é um ato materialmente jurisdicional”⁵²⁰. O visto do TC é uma decisão, não um mero parecer.⁵²¹

Fica claro que o visto é um ato praticado no âmbito da função jurisdicional.⁵²² E a verificação prévia da legalidade destina-se a “verificar se os atos e contratos ou outros instrumentos geradores de despesa pública ou responsabilidades financeiras, estão conforme a lei e se tem cabimento orçamental, culminando na emissão ou recusa de uma verificação estrita da legalidade e regularidade financeira”⁵²³.

Sem margem de dúvidas essa é a nossa posição, que o TC, quando exerce “competências decisórias em sede do visto, atua no exercício de uma função jurisdicional”⁵²⁴.

⁵¹⁹ *Idem*.

⁵²⁰ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-Conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p. 157.

⁵²¹ *Idem* p.152.

⁵²² PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Conta e a Boa Governança*, cit. p. 357.

⁵²³ JORGE MIRANDA, RUI MEDIEROS, *Constituição da República Anotada*, cit. p. 161.

⁵²⁴ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Conta e a Boa Governança*, cit. p. 360.

II Capítulo

6. Fiscalização Preventiva nos países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP)

6.1. OISCCPLP

Na sequência do encontro dos Tribunais da (CPLP), realizado em Lisboa, nos dias 28 e 29 de junho de 1995, pelo Tribunal de Contas de Angola, o Tribunal de Contas da União, do Brasil, o Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau, o Tribunal Administrativo de Moçambique, o Tribunal de Contas de Portugal, e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, os referidos tribunais assinaram um “Memorandum de Entendimentos”, afirmando que “os Tribunais estabelecerão entre si, numa base de igualdade, relações de cooperação técnica, científica e cultural na área de controlo e fiscalização do uso dos recursos públicos”⁵²⁵.

Em 16 de junho de 2001, foi instituída a Organização das Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), designando-se por OISCCPL⁵²⁶.

A OISCCPLP é uma associação autónoma e independente, criada para fomentar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de suas Instituições Membros, mediante a promoção de ações de cooperação técnica⁵²⁷. A Organização é regida pelo respeito à independência⁵²⁸ de cada Instituição e pelo ordenamento jurídico que a rege.

Convém lembrar que, pelo facto dos tribunais de contas da CPLP serem Instituições Superior de Controlo e pertencerem a OISCCPLP, não significa que todos possuam o mesmo campo de atuação, a mesma jurisdição e as mesmas competências constitucionais. Não é de todo verdade, porque as competências dos tribunais de contas dependerão sempre de sua consagração constitucional de cada país, embora seja notória a influência de Portugal nos países de língua oficial portuguesa, por influência colonial. Cada país possui a sua constituição que consagra as competências constitucionais dos tribunais, que diferem por demais, dentro da CPLP. Acreditamos que tal diferença se deve muito à influência e percurso histórico traçado, no âmbito do controlo dos dinheiros públicos e a forma como foi declarada a Independência das ex-colónias, visto que muitos

⁵²⁵ Art. 1.º n.º 1 do “Memorandum de Entendimentos” Lisboa, 29 de junho de 1995.

⁵²⁶ Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

⁵²⁷ Art. 2.º do Estatuto da OISCCPLP.

⁵²⁸ Art. 4.º alínea a) do Estatuto da OISCCPLP.

dos países continuaram a aplicar as leis coloniais, desde que não ofendessem os costumes e a autodeterminação dos países em causa. É por isso que as competências das ISC diferem no que concerne à fiscalização da legalidade das finanças públicas dos países da CPLP.

Neste universo de “famílias de tribunais” da CPLP, é possível verificar, segundo José Tavares, cinco elementos comuns: (i) São órgãos públicos; (ii) Constituem o nível mais elevado de controlo; (iii) O controlo desenvolvido é um controlo externo; (iv) São dotados de independência, embora com garantias de grau variado; (v) O Parlamento é destinatário privilegiado de sua atividade⁵²⁹.

Em síntese, podemos dizer que nos países da CPLP, os seus órgãos de controlo financeiro externo como os tribunais de contas, pertencem à família ou ao sistema de tribunal de contas de raiz napoleónica⁵³⁰.

6.2. Brasil

Em relação ao controlo externo, a Constituição Federal do Brasil, atribui “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo”⁵³¹. Entretanto, o “controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”⁵³² não obstante, de maneira alguma, tal “auxílio”, pôr em causa a sua independência em relação ao congresso Nacional Brasileiro.

Entretanto, a TCU criada em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, pelo Decreto n.º 966-A, criou o Tribunal de Contas da União, para “o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”⁵³³.

A criação da TCU ganha força com preceito constitucional da Constituição Federal de 1891, consagrando que é “instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao

⁵²⁹ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas; Do visto, em especial*, cit, pp.31-32.

⁵³⁰ *Idem*, p.104.

⁵³¹ Art. 70.º da Constituição República Federativa do Brasil.

⁵³² Art. 71.º da Constituição República Federativa do Brasil.

⁵³³ Art. 1.º Decreto n.º 966-A 7 de novembro de 1890.

Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.”⁵³⁴.

Atualmente, vigora a Lei n.º 8 443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências).

Em relação à natureza e competência do Tribunal de Contas da União, órgão de controlo externo, cabe-lhe “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta”⁵³⁵ e também proceder “por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, das suas Casas ou das respectivas Comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades”⁵³⁶. O TCU é um órgão colegial, com poderes jurisdicionais e não jurisdicionais, não dispendo de fiscalização prévia, embora, tenha jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência⁵³⁷.

As contas dos administradores e responsáveis serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas.⁵³⁸ Sendo que sua decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa⁵³⁹.

Em relação à fiscalização prévia, a TCU cessou este poder preventivo em 1967. Este poder cessou através da Constituição Federal de 1967, após Decreto-Lei n.º 199/67⁵⁴⁰. Importa deixar por assente, somente por questões históricas, que a última fase da fiscalização prévia no Brasil fora regulada pela Constituição Federal 1946 e pela Lei n.º 830, de 23 de Setembro de 1949, na qual constavam os seguintes traços de fiscalização preventiva:

- a) Compete ao Tribunal de Contas⁵⁴¹: (i) acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
- (ii) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos,

⁵³⁴Art. 89.º Constituição Federal de 1891.

⁵³⁵ Art. 1.º alínea I da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992

⁵³⁶ Art. 1.º alínea II Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

⁵³⁷ Art. 4.º alínea II Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

⁵³⁸ Art. 7.º alínea II Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

⁵³⁹ Art. 10.º alínea II Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências

⁵⁴⁰JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas; Do visto, em especial*, cit, p.108.

⁵⁴¹ Art. 77.º da Constituição República Federativa do Brasil de 1946.

- e as dos administradores das entidades autárquicas; (iii) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.
- b) Compete ao Tribunal de Contas, quanto à receita⁵⁴²: (i) dar registro prévio aos atos das operações de crédito e emissão de títulos, quando de acordo com a lei.
- c) O registro é simples, sob-reserva, prévio ou a posteriori⁵⁴³: (i) O registro é prévio, quando se realiza antes da execução do ato proposto ao exame do Tribunal; a posteriori, se efetua depois de consumado o ato.

De forma de resumida, foi possível observar traços históricos da fiscalização prévia, com caráter preventivo, exercido pelo TCU, embora atualmente já não possua este poder de fiscalização.

6.3. Cabo Verde

A República de Cabo Verde tornou-se independente de Portugal em 5 de Junho de 1975. Entretanto, só em 1978 é criado o Tribunal Administrativo e de Contas (Decreto-Lei n.º 25/78 de 15 de Abril). Por conseguinte, designou-se Tribunal de Contas somente em 1983, integrado no Supremo Tribunal de Justiça, (Decreto-Lei n.º 14-A/83 de 22 de Março) e, mais tarde, em 1985, pela Resolução n.º 35/II/85 da Assembleia Nacional Popular.⁵⁴⁴ no Ministério da Economia (Decreto-Lei n.º 31/84 de 24 de Março) fora declarado inconstitucional.

Só em 1987 é autonomizado o TC, pela Lei n.º 25/III/87 de 31 de Dezembro. Esta lei previa, a fiscalização prévia, com a cooperação do Tribunal de Contas Português, vários diplomas legais foram aprovados sobre aspetos específicos da organização e do funcionamento da atividade, de entre os quais (o regime da fiscalização prévia do Tribunal de Contas de Cabo-Verde Decreto-Lei 46/89 de 26 de Junho, alterada pela Lei n.º 77/III/90 de 29 junho).⁵⁴⁵

No ano de 1992, o Tribunal de Contas de Cabo Verde adquire estatuto constitucional, “haverá as seguintes categorias de Tribunais: b) Tribunal de Contas”⁵⁴⁶.

⁵⁴² Art. 41.º Lei n.º 830, de 23 de Setembro de 1949

⁵⁴³ Art. 53.º n.º 2 Lei n.º 830, de 23 de Setembro de 1949.

⁵⁴⁴ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas; Do visto, em especial*, cit, p.110.

⁵⁴⁵ *Idem*.

⁵⁴⁶ Art. 228.º alínea b) Lei Constitucional n.º 1/IV/92.

A Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho, consagra a competência, organização e o funcionamento do Tribunal de Contas e o Estatuto dos respetivos Juizes. Neste sentido, também continha o regime da fiscalização prévia, compete ao Tribunal de Contas fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos administrativos, dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras para as entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 artigo 3.º⁵⁴⁷. A fiscalização preventiva tem, por fim, que verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ela sujeitos estão conformes as leis em vigor, e se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria.⁵⁴⁸ Devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva: a) Os contratos, de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal.⁵⁴⁹

Embora embrionária, a Lei n.º 84/IV/93 de 12 de Julho era, por certo, os primeiros passos para um verdadeiro regime de fiscalização preventiva em Cabo-Verde. Atualmente, vigora a Lei n.º 24/IX/2018 de 2 de fevereiro, que consagra a fiscalização prévia no artigo 42.º e os efeitos do visto no artigo 43.º.

6.4. São Tomé e Príncipe

Em São Tomé e Príncipe, o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas existente até à declaração de Independência de 12 de julho de 1975, manteve-se em funcionamento, com alguma inoperância resultante da falta de quadros técnicos.⁵⁵⁰

Em 1991, no âmbito da organização judiciária, pelo Decreto-Lei n.º 8/91, de 9 de Dezembro, atribuiu-se ao Supremo Tribunal de Justiça a competência de julgar a Conta Geral do Estado e julgar as contas dos organismos e serviços públicos e exercer a fiscalização da legalidade administrativa de quaisquer atos e contratos.⁵⁵¹

Em julho de 1995 foi aprovado pelo Governo uma proposta de lei, criando o Tribunal de Contas e aprovando a sua orgânica, porém, a proposta não foi aprovada pelo parlamento em janeiro de 1998.⁵⁵²

⁵⁴⁷ Art. 9.º alínea b) a Lei n.º 84/IV/93 de 12 de Julho.

⁵⁴⁸ Art. 12.º n.º 1 a) Lei n.º 84/IV/93 de 12 de Julho.

⁵⁴⁹ Art. 13.º n.º 1 a) Lei n.º 84/IV/93 de 12 de Julho.

⁵⁵⁰ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas; Do visto, em especial*, cit, p.115.

⁵⁵¹ *Idem*, p.114

⁵⁵² *Idem*.

Atualmente, vigora a Lei n.º 11/2019 (Lei Orgânica e de Processos do Tribunal de Contas,) que “ clarifica o regime jurídico da fiscalização prévia, nomeadamente, quanto à instituição de procedimentos que visam agilizar os respetivos processos, através do instituto da declaração de conformidade, da aplicação do conceito de visto tácito, bem como da possibilidade deste ser concedido, embora com recomendações aos serviços e aos organismos, sem prejuízo da previsão expressa dos motivos para recusa de visto prévio”. A Lei n.º 11/2019 consagra a fiscalização prévia no artigo 35.º e o visto do Tribunal de Contas no artigo 36.º, assim como a incidência da fiscalização prévia no artigo 37.º.

6.5. Timor Leste

O dia 28 de Novembro de 1975 proclama a independência da República Democrática de Timor-Leste, estabelecendo-se um Estado de Direito democrático, soberano, independente e unitário⁵⁵³. Na República Democrática de Timor-Leste permite-se a existência do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas⁵⁵⁴.

O Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e de contas, sem prejuízo da competência própria do Supremo Tribunal de Justiça.⁵⁵⁵ Compete ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, como instância única, a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado.⁵⁵⁶

Atualmente, vigora a Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto (que aprova a Orgânica da Câmara de Contas –LOCC - do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas), com objetivo de uma “ boa governação é uma das prioridades da República Democrática de Timor-Leste, devendo a gestão financeira do país pautar-se por princípios de rigor, transparência e responsabilização porquanto consiste, entre outros aspetos, num instrumento de intensificação da democracia. Para alcançar tal objetivo é necessário assegurar a transparência da administração pública, a capacidade de prestação de contas dos seus diversos serviços, a instituição de uma cultura de rigor na gestão dos recursos financeiros públicos, de forma a melhorar, progressivamente, a confiança e o acesso das pessoas, agentes económicos, instituições privadas e públicas, nacionais e internacionais,

⁵⁵³ Art. 1.º n.º 1 da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

⁵⁵⁴ Art. 123.º alínea b) da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

⁵⁵⁵ Art. 129.º n.º 1 da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

⁵⁵⁶ Art. 129.º n.º 3 da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

e da sociedade civil, aos serviços públicos timorenses. As Instituições Superiores de Controlo são as organizações que promovem a transparência das contas públicas, cabendo-lhes, também, assegurar a responsabilização pela prestação de contas, pelo que, é neste contexto e na sequência do Plano Estratégico para o Sector da Justiça 2011-2030, que se inscreve a aprovação do presente diploma, que vem criar a Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas.”

A Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, no seu artigo 30.º, consagra a finalidade do visto e fundamentos da sua recusa, no artigo 31.º os efeitos do visto, o artigo 32.º consagra a incidência da fiscalização prévia, e o artigo 34.º os atos e contratos que dispensam a fiscalização prévia.

6.6. Portugal

A República Portuguesa é um Estado de Direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes.⁵⁵⁷

O Tribunal de Contas tem respaldo constitucional, fazendo parte das categorias dos tribunais,⁵⁵⁸ possui função jurisdicional outorgada pela constituição e pela lei, “Os tribunais são os órgãos de soberania⁵⁵⁹ com competência para administrar a justiça em nome do povo”⁵⁶⁰, são órgãos de soberanias, independentes e apenas estão sujeitos à lei⁵⁶¹.

Sem prejuízo de maiores aprofundamentos, atualmente em Portugal vigora a Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, porém, importa chamar a atenção que o “Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”⁵⁶².

O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas.⁵⁶³ Em relação a sua jurisdição, o Tribunal de Contas tem jurisdição e

⁵⁵⁷ Art. 2.º CRP.

⁵⁵⁸ Art. 209.º n.º 1 alínea c) CRP.

⁵⁵⁹ Art. 110.º n.º 1 CRP.

⁵⁶⁰ Art. 202.º n.º 1 CRP.

⁵⁶¹ Art. 203.º CRP.

⁵⁶² Art. 204.º n.º 1 CRP.

⁵⁶³ Art. 1.º n.º 1 Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica portuguesa, tanto no território nacional como no estrangeiro⁵⁶⁴.

São garantias de independência do Tribunal de Contas o autogoverno, a inamovibilidade e irresponsabilidade dos seus juízes e a exclusiva sujeição destes à lei⁵⁶⁵.

Acrescentamos que o Tribunal de Contas tem a sua sede em Lisboa, mas possui secções regionais, e organiza-se por três secções, duas secções especializadas: compete à 1.ª Secção⁵⁶⁶, em plenário, estar encarregada do visto; à 2.ª Secção⁵⁶⁷, em plenário estar encarregada de ordenar auditorias, propor em plenário normas de funcionamento para aprovação e inclusão no Regulamento do Tribunal, e também informações necessários à fiscalização sucessiva; Compete à 3.ª Secção⁵⁶⁸, em plenário, estar encarregada de julgar os recursos das decisões proferidas em 1.ª instância, na sede e nas secções regionais, incluindo as relativas a emolumentos e de julgar os recursos dos emolumentos fixados nos processos de verificação de contas e, finalmente, julgar os recursos das decisões proferidas em 1.ª instância.

O Tribunal de Contas Português tem duas missões fundamentais: (i) auditor público; (ii) julgamento e efetivação das responsabilidades financeiras dos gestores públicos.⁵⁶⁹

O Tribunal de Contas estende a sua ação a todo setor público e em diversas entidades, independente da sua natureza pública ou privada, desde que sejam financiadas, maioritariamente, por entidades públicas, ou que recebem fundos públicos.⁵⁷⁰

A Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, consagra que “a fiscalização prévia tem por fim verificar se os atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conforme às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria”⁵⁷¹. Nos instrumentos geradores de dívida pública, a fiscalização prévia tem por fim verificar, designadamente, a observância dos limites e sublimites de endividamento.⁵⁷²

⁵⁶⁴ Art. 1.º n.º 2 LOPTC.

⁵⁶⁵ Art. 7.º n.º 2 LOPTC.

⁵⁶⁶ Art. 77.º LOPTC.

⁵⁶⁷ Art. 78.º LOPTC.

⁵⁶⁸ Art. 79.º LOPTC.

⁵⁶⁹ CARLOS MORENO, *Finanças Públicas: Gestão e controlo dos dinheiros públicos*, cit, pp.306-307.

⁵⁷⁰ *Idem*, p.307

⁵⁷¹ Art. 44.º n.º 1 LOPTC.

⁵⁷² Art. 44.º n.º 2 LOPTC.

A fiscalização prévia acautela os ricos muito antes dos efeitos dos atos e contratos é “uma verificação de legalidade, e uma competência material e essencial que permite verificar, previamente, a legalidade e a adequação dos orçamentos dos atos e contratos que possam dar despesas ou representam encargos”⁵⁷³.

Vejamos o seguinte, no essencial, a fiscalização preventiva encontra-se no seu duplo exame de verificação e apreciação quanto a atos e contratos, assumindo, assim, desta forma: (i) legalidade genérica, ou seja, conformidade do ato administrativo com a lei em vigor; (ii) legalidade financeira, ou seja, conformidade com direito orçamental as da contabilidade pública e orçamento a qual se pode aferir se o encargo possui cabimento em verba orçamental legalmente praticável.⁵⁷⁴

Entretanto, no caso Português a fiscalização prévia vem perdendo força, nota-se que em relação aos efeitos do visto, os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade⁵⁷⁵ não obstante, a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos respetivos atos, contratos e demais instrumentos⁵⁷⁶.

O visto do Tribunal de Contas é um instrumento importantíssimo, que afirma e assegura legalidade geral e viabilidade financeira⁵⁷⁷, este meio crítico de revisão crítica dos atos e contratos procura defender, acautelar o dinheiro público e valores do estado para garantir a impecabilidade da gestão orçamental⁵⁷⁸, em relação a incidência da fiscalização previa, esta no artigo 46, e as isenções artigo 47.º.

⁵⁷³ ORGANIZACIÓN EUROPEA DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES DE CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO, *Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa*, 2.ª, ed., España: 2007, p,102.

⁵⁷⁴ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito português*, cit, p.48

⁵⁷⁵ Art. 45.º n.º 1 LOPTC.

⁵⁷⁶ Art. 45.º n.º 2 LOPTC.

⁵⁷⁷ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito português*, cit, p.45.

⁵⁷⁸ *Idem*.

6.7. Moçambique

A República de Moçambique tornou-se independente de Portugal em 25 de Junho de 1975. Esta República é um Estado independente, soberano, democrático e de justiça social⁵⁷⁹. São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os tribunais⁵⁸⁰.

Os tribunais têm como objetivo garantir e reforçar a legalidade como fator da estabilidade jurídica, garantir o respeito pelas leis, assegurar os direitos e liberdades dos cidadãos, assim como os interesses jurídicos dos diferentes órgãos e entidades com existência legal.⁵⁸¹

No caso de Moçambique, talvez seja dos países da CPLP, em que a ISC é o mais atípico de todos, a Constituição da República de Moçambique não consagra, diretamente, um “Tribunal de Contas”, pelo menos de forma explícita. A Constituição da República entrega a fiscalização da legalidade das despesas públicas ao Tribunal Administrativo, órgão esse que é superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e aduaneiros⁵⁸². Entretanto, o Tribunal Administrativo tem o “controlo da legalidade dos atos administrativos e da aplicação das normas regulamentares emitidas pela Administração Pública, bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas e a respetiva efetivação da responsabilidade por infração financeira.”⁵⁸³ A este Tribunal Administrativo compete: (i) emitir o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado⁵⁸⁴; (ii) fiscalizar, previamente, a legalidade e a cobertura orçamental dos atos e contratos sujeitos à jurisdição do Tribunal Administrativo⁵⁸⁵.

Na sequência da Lei Constitucional de 1992, Lei n.º 5/92, de 6 de Maio – Lei Orgânica do Tribunal Administrativo, veio trazer “os mecanismos para o justo controlo da legalidade, como deve ser, num Estado de Direito, da mais ampla e variada gama de atividades da Administração Pública, como uma garantia constitucional da defesa dos direitos e interesses dos cidadãos e ainda do próprio prestígio Estado”.

Foi aprovada a Lei 8/2015 de 6 de outubro, que altera a Lei 14/2014 de 14 de agosto, que homologa a lei da Organização, Funcionamento e Processo da secção de

⁵⁷⁹ Art. 1.º da Constituição da República de Moçambique.

⁵⁸⁰ Art. 133.º CRM.

⁵⁸¹ Art. 212.º n.º 1 CRM.

⁵⁸² Art. 228.º n.º 1 CRM.

⁵⁸³ Art. 228.º n.º 2 CRM.

⁵⁸⁴ Art. 230.º n.º 2 a) CRM.

⁵⁸⁵ Art. 230.º n.º 2 b) CRM.

Contas públicas do Tribunal Administrativo, onde é possível constar a natureza e o feito visto do Tribunal de Contas no artigo 61.º, a formas de apreciação dos processos de visto art.º 62.º as exceções contam no art.º 72.º

6.8. Guiné-Bissau

Após a independência da Guiné-Bissau (proclamada durante a luta armada em Medina de Boé, em 24/09/73, e reconhecida por Portugal em 10/08/74), a Lei n.º 1/75 manteve em vigor a legislação colonial que não contrariasse os princípios da nova ordem jurídica do programa do PAIGC.⁵⁸⁶

O Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, existente na altura, manteve-se em atividade, embora no que concerne ao controlo financeiro estivesse limitado ao exercício do poder de fiscalização prévia, em matéria de pessoal.⁵⁸⁷

A Constituição da República da Guiné-Bissau de 1984 acautelava a criação de “tribunais administrativos, fiscais e de contas”⁵⁸⁸.

Em concreto, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, criado por Decreto-Lei n.º 7/92 de 27 de novembro, possuía um regime de fiscalização prévia similar ao do regime prévio Português.

⁵⁸⁶ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas; Do visto, em especial*, cit, p.111.

⁵⁸⁷ *Idem*, p.112.

⁵⁸⁸ Art. 121.º n.º 2 b) Constituição da República da Guiné-Bissau.

III Capítulo

Regime substantivo do visto

7. Regime jurídico substantivo de fiscalização prévia

Compete à 1.^a Câmara julgar sobre a concessão ou a recusa de visto de todos os processos sujeitos à fiscalização preventiva, não havendo acordo entre juízes que integram a sessão de visto.⁵⁸⁹

Devem ser submetidos ao TC, para efeitos de fiscalização preventiva:

- (i) os contratos de qualquer natureza, de valor igual ou superior ao fixado na Lei do Orçamento Geral do Estado, quando celebrados por entidades sujeitas à sua jurisdição, com exceção das referidas na alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º da presente lei;
- (ii) as minutas dos contratos identificados na alínea anterior, quando venham a celebrar-se por escritura pública e os respetivos encargos tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração, devendo o respetivo notário anexar cópia da resolução do Tribunal à respetiva escritura;
- (iii) os instrumentos da dívida pública fundada e os contratos e outros instrumentos de que resulte o aumento da dívida pública das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;
- (iv) d) os contratos de arrendamento cujo valor exceda o equivalente, em Kwanzas, a USD 500 000,00 ao ano.

É possível verificar um amplo conjunto de contratos sujeitos a fiscalização preventiva por parte do TC, alargando o seu âmbito de fiscalização, porém, “fiscalização preventiva ainda é pouco penetrante”⁵⁹⁰ mas, sem dúvida, a ampliação do serviço de visto correspondente ao início da sua melhoria técnica⁵⁹¹.

⁵⁸⁹ Art. 13.º a) (LOPTC).

⁵⁹⁰ Para Paulo Nogueira da Costa “A fiscalização prévia não é suficiente para assegurar a legalidade financeira; a eficácia do Tribunal enquanto garante da legalidade financeira estará sempre dependente da eficácia da sua atuação como auditor público e como jogador nos processos de efetivação de responsabilidades financeiras.” PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. p. 379.

⁵⁹¹ ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito Português*, cit. p. 60.

Entretanto, para acautelar “demoras inevitáveis de vários dias ou de semanas e o grau de independência necessária, para analisar e visar”⁵⁹² os diplomas, os despachos, os contratos e outros documentos sujeitos à fiscalização preventiva consideram-se visados 30 dias após a sua entrada no Tribunal, salvo se forem solicitados elementos em falta ou adicionais, casos em que se interrompe a contagem do prazo até que os mesmos lhe sejam entregues.⁵⁹³

Podemos reafirmar que, segundo LOPTC, “os atos e os contratos sujeitos à fiscalização preventiva do Tribunal são juridicamente ineficazes até que obtenham o respetivo visto, após o que a sua execução pode ser iniciada.”⁵⁹⁴ Não existe publicação obrigatória de todo o visto, porém, “nos casos cuja publicação seja obrigatória dela deve constar que foram submetidos à fiscalização preventiva ou que dela estão isentos”⁵⁹⁵

Entretanto, a LOPTC prevê algumas exceções⁵⁹⁶ ou seja, não estão sujeitos à fiscalização preventiva os seguintes atos:

- (i) Os atos de nomeação emanados do Presidente da República;
- (ii) Os atos de nomeação do pessoal afeto aos gabinetes dos titulares de órgãos de soberania;
- (iii) Os diplomas relativos a cargos coletivos;
- (iv) Os títulos definitivos de contratos cujas minutas hajam sido visadas;
- (v) Os atos de permuta, transferência, destacamento, requisição ou outros instrumentos de mobilidade de pessoal;
- (vi) Os contratos de arrendamento, de fornecimento de água, gás, eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, segurança de instalação e de assistência;
- (vii) os contratos de seguro obrigatório, quando celebrados nos termos da legislação aplicável.

⁵⁹² *Idem* p. 61 e ss.

⁵⁹³ Art. 8.º n.º 6 (LOPTC).

⁵⁹⁴ Art. 8.º n.º 7 (LOPTC).

⁵⁹⁵ Art. 8.º n.º 9 (LOPTC).

⁵⁹⁶ Art. 8.º n.º 5 (LOPTC).

7.1 Visto tácito

Sempre que não tenha sido “proferida decisão”⁵⁹⁷, no prazo previsto na presente lei o ato ou o contrato podem produzir os seus efeitos, sem prejuízo de eventual apuramento posterior de responsabilidades,⁵⁹⁸ ou seja, da não intervenção expressa do TC. Nunca poderá resultar, por natureza, o afastamento do princípio geral da responsabilidade financeira, que pauta o nosso ordenamento jurídico.⁵⁹⁹

O Visto Tácito é declarado pelo Juiz Relator, precedendo informação da Direção dos Serviços Técnicos.⁶⁰⁰

Em caso de excepcional acumulação de serviços, a 1.^a Câmara pode deliberar que durante um período de tempo determinado se estudem prioritariamente certos processos em prejuízos de outros, ainda que daí resulte, em relação a estes, a formação de Visto Tácito.⁶⁰¹ O prazo do Visto Tácito ocorre durante as férias judiciais, mas não inclui sábados, domingos ou dias feriados e suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutoras até à data do registo da entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.⁶⁰²

Como é possível verificar a razão de ser desta figura, prende-se com a necessidade de não provar demoras na atividade de administração, justificável em sistemas onde a quantidade de atos e de contratos sujeito a fiscalização prévia seja assinalável.⁶⁰³

7.1.2 Fundamento de Recusa do visto do Tribunal de Contas

Em relação ao fundamento da recusa do visto, fica claro que “só a consideração do visto de legalidade como ato jurisdicional, produzindo a anulação do ato a que respeita, no caso de recusa, permite de um modo coerente compreender a natureza da decisão do

⁵⁹⁷ No âmbito procedimental o dever de decidir, “Subjacente e prévio a este dever de informação, está, pois, um dever de exame e pronuncia, ou *dever de feedback*” SÉRVULO CORREIA, O incumprimento do dever de decidir, In *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*. Coimbra, 2006, p. 218.

⁵⁹⁸ Art. 67.º n.º 1 (LOPTC).

⁵⁹⁹ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p.121.

⁶⁰⁰ Art. 60.º n.º 2 (LOPTC).

⁶⁰¹ Art. 60.º n.º 3 (LOPTC).

⁶⁰² Art. 60.º n.º 4 (LOPTC).

⁶⁰³ JOSÉ TAVARES, *O Tribunal de Contas: Do visto, em especial-conceito, natureza, e enquadramento na atividade de Administração*, cit. p. 122.

TC”.⁶⁰⁴ É notório que o TC ao “conceder ou recusar o visto decide, em concreto, uma questão jurídica, mediante critérios de legalidade e de constitucionalidade, sendo essa decisão vinculativa para seus destinatários”⁶⁰⁵.

Para nós, já ficou claro que o visto tem natureza jurisdicional, entretanto, importa referir que o legislador Angolano tipificou, e constitui fundamento de recusa do visto a não conformidade dos atos, dos contratos e demais instrumentos, com a “legislação em vigor”⁶⁰⁶ e que implique:

- a) nulidade;
- b) encargos sem cabimentação em verba orçamental própria;
- c) violação direta de normas financeiras;
- d) ilegalidade que altere o respetivo resultado financeiro.

Importa chamar a atenção que, “quanto às causas constitutivas de fundamento de recusa de visto, importa sublinhar que a primeira diz respeito a um instituto próprio do direito administrativo e civil, quanto as duas últimas têm a ver com a defesa dos valores jurídicos próprios do direito financeiros”⁶⁰⁷.

Vejamos o seguinte:

- (i) No Direito Administrativo, a nulidade: (i) “constitui o primeiro dos fundamentos da recusa do visto, a sua verificação tem a ver com a falta dos elementos essenciais ou a deficiência dos requisitos do ato ou contrato”⁶⁰⁸ por isso, o ato nulo, (ii) não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade⁶⁰⁹, e a nulidade é (iii) “equiparada nos seus efeitos à inexistência jurídica do ato. Essa inexistência jurídica não resulta da natureza das coisas, mas sim de cominação da lei que culmina com a conduta da Administração como sendo nula e de nenhum efeito”⁶¹⁰.

Nenhuma relação jurídica se constitui, modifica ou extingue por virtude do ato nulo, pois estando privado totalmente de eficácia dele não resultam

⁶⁰⁴ GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS, *Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa*, cit. p. 357.

⁶⁰⁵ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. p. 367-368.

⁶⁰⁶ Art. 63.º n.º 1 Lei n.º 13/10 de 9 de julho (LOPTC).

⁶⁰⁷ TRIBUNAL DE CONTAS, *Os fundamentos da Recusa do visto dos atos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*, cit. p. 18.

⁶⁰⁸ *Idem* p. 19.

⁶⁰⁹ Art. 77.º n.º 1 Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de dezembro.

⁶¹⁰ MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, cit. p. 516.

qualquer poder.⁶¹¹ A nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada, também a todo o tempo, por qualquer órgão administrativo ou por qualquer tribunal.⁶¹²

Não obstante, no que respeita a nulidade dos atos, “são nulos os atos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade”⁶¹³, em relação a questão do controlo prévio, existirá recusa do visto, com motivo de nulidade⁶¹⁴ quando:

- a) Os atos, cujo objeto se tornou impossível, ininteligível ou constitua um crime;
- b) Os atos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental; os atos praticados sob coação;
- c) Os atos que careçam em absoluto de forma legal;
- d) As deliberações de órgãos colegiais que forem tomadas tumultuosamente ou com inobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos;
- e) Os atos que ofendam os casos julgados;
- f) Os atos consequentes de atos administrativos anteriormente anulados ou revogados, desde que não haja contra-interessados com interesses legítimos na manutenção do ato consequente.

- (ii) Em relação aos encargos sem cabimentação em verba orçamental⁶¹⁵, é preciso que se entenda que a cabimentação da despesa, é (i) “ato emanado pela autoridade competente que consiste em se deduzir do saldo de determinada dotação do orçamento a parcela necessária à realização da despesa aprovada e que assegura ao fornecedor que o bem ou serviço é

⁶¹¹ *Idem.*

⁶¹² Art. 77.º n.º 2 Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de dezembro.

⁶¹³ Art. 76.º n.º 1 Decreto-Lei n.º 16-A/95.

⁶¹⁴ Art. 76.º Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de dezembro possui todos os atos nulos.

⁶¹⁵ Em caso de recusa do visto por fundamento de (encargos sem cabimentação em verba orçamental própria) “Permanecerá essa ausência que não é suprida pela recusa do visto. Por outro lado, a necessidade dos pagamentos em causa decorre, mais uma vez da relação contratual subjacente, e não imediatamente da decisão do Tribunal de Contas, que, ainda que sobre isso se pronuncie, isso não é uma decisão condenatória nesses termos nem reconhecadora de direito do cocontratante”. RUI GUERRA DA FONSECA, *Revista de Contratos Públicos*, p.74.

pago, desde que observadas as condições acordadas”⁶¹⁶ por isso é importante que seja, (ii) “vedada a realização de despesas, o início de obras, celebração de contratos administrativos ou a requisição de bens sem prévia cabimentação, observado o limite para cabimentação estabelecido na programação financeira ou em montante que exceda o limite dos créditos orçamentais autorizados”⁶¹⁷. Em relação a encargos sem cabimentação em verba orçamental própria, não podemos esquecer “que os atos geradores de despesas sujeito ao poder de fiscalização prévia, pelo Tribunal de Contas, devem observar, regras estabelecidas pela o ciclo de despesa: autorização da despesa, assunção do encargo e pagamento”⁶¹⁸. Note-se que o cabimento orçamental deve ser encarado em sentido substancial e não meramente formal, assim sendo implica: (i) Existência de provisão orçamental; (iii) Correta classificação da despesa; (iii) Existência de declaração de cabimento.⁶¹⁹ Neste sentido, tem se pretendido que a recusa do visto, será correspondente ao vício que afeta, e que seja fundamento de tal recusa, tanto poder ser por inconstitucionalidade, como ilegalidade genérica ou específica, por contrariar diretamente o orçamento ou por não ter cabimento orçamental.⁶²⁰

- (iii) Em relação a violação direta de normas financeiras, é importante deixar claro que no plano jurídico, (i) “a execução do orçamento exige respeito pela legalidade substancial. Ela resulta pelo ato ou atos que integram o orçamento (lei e orçamento de serviços) e por todos os outros atos praticados pela Administração”⁶²¹, e que a (ii) “despesa deve respeitar a legalidade genérica e a legalidade orçamental, ou seja, a execução do orçamento deve respeitar as leis em gerais (legalidade genérica) e o próprio orçamento (legalidade específica) é desta legalidade que decorre a tipicidade orçamental”⁶²². Não existem despesas que possam ser efetuadas

⁶¹⁶ Art. 31.º n.º 1 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

⁶¹⁷ Art. 31.º n.º 2 Lei n.º 15/10 de 14 de julho.

⁶¹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS, *Os fundamentos da Recusa do visto dos atos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*, cit. p. 68.

⁶¹⁹ *Idem*.

⁶²⁰ ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, cit. p. 195.

⁶²¹ *Idem* p. 429.

⁶²² *Idem* p. 429-430.

se não estiverem inscritas no orçamento.⁶²³ Por essas razões acreditamos que esta recusa do *visto* pelo Tribunal de Contas Angolano, esta relacionada com o princípio da tipicidade quantitativa e qualitativa das despesas, que se traduz na violação direta das normas financeira vigente.

- (iv) A respeito da ilegalidade que altere o respetivo resultado financeiro, “esta ilegalidade que, no nosso ponto de vista afeta o interesse financeiro do Estado ou entidades públicas menores, prende-se com a violação dos princípios fundamentais da atividade financeira”⁶²⁴ não podemos esquecer que Administração Pública Angolana “prossegue, nos termos da Constituição e da lei, o interesse público, devendo, no exercício da sua atividade, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público”⁶²⁵.

Entretanto, A LOPTC nos “casos previstos na alínea d) do número anterior o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e aos organismos no sentido de suprirem ou evitarem, no futuro, tais ilegalidades”⁶²⁶.

Entretanto, houve uma situação atípica de conceção do visto, por parte do TC, embora, a nosso ver não tivesse havido “ilegalidade que altere o respetivo resultado financeiro” mas sim, eficácia de visto sem conceção que desde já, seria causa de ilegalidade, estamos a falar da resolução do Tribunal de Contas Angolano, n.º 59 FP/14 , Proc. N.ºs: 250/51/52/59/60/62/64/69/77/80/81/PV/2014 que “em sede de fiscalização previa, foram tais contratos analisados, tendo-se detetado um conjunto de irregularidades/ilegalidades, que foram já amplamente referenciadas em diversas Resoluções proferidas em sessão diária de visto da 1.ª Camara deste Tribunal” mesmo com tais irregularidade/ilegalidade, constatadas, muitas delas pelo fato de que “procedeu-se sua apreciação, tendo-se constatado que alguns contratos estão já em execução, como se pode constatar, estando já a produzir efeitos antes do visto do Tribunal de Contas, o

⁶²³ *Idem* p. 430.

⁶²⁴ TRIBUNAL DE CONTAS, *Os fundamentos da Recusa do visto dos atos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas*, cit. p. 75.

⁶²⁵ Art. 198.º n.º 1 CRA.

⁶²⁶ Art. 63.º n.º 2 Lei n.º 13/10 de 9 de julho (LOPTC).

que contraria frontalmente a disciplina jurídica preceituada pelo n.º 7 do artigo 8.º da Lei n.º 13/10 de 9 de Julho — Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas”, não obstante, o TC decidiu deixar por assente, que “tal facto constitui de *per si* fundamento para a recusa de visto,” porém por razões de *interesse público* “contudo, face à importância dos projetos, objeto dos contratos, para a vida das populações, o Tribunal de Contas vai relevar as irregularidades constadas, *recomendando* ao Governo da Província de Cabinda que se abstenha de executar contratos sem o visto prévio do Tribunal de Contas e que tenha em atenção todas as questões suscitadas nas diversas Resoluções já proferidas pelo Tribunal”.

IV Capítulo

8. Natureza da Intervenção preventiva do Tribunal de Contas: função jurisdicional na função administrativa

Antes de tudo, importa fazer a distinção entre a função jurisdicional e a função administrativa. Para atingir tal desiderato será necessário recorrer à Constituição da República Angolana, partindo do preceito constitucional que consagra o TC como um órgão verdadeiramente jurisdicional.

Para Paulo Otero, “O Tribunal de Contas exerce função jurisdicional através de dois tipos de competências resultante da Constituição da República: (i) Poderes decisórios: Fiscalização prévia da legalidade e do cabimento orçamental de vários atos e contratos geradores de despesa pública. (ii) Poderes Inspetivos, traduzindo-se na realização de auditoria”⁶²⁷. Por essa ordem de razão, acreditamos que Tribunal de Contas é uma estrutura inserida no poder judicial, exercendo a função jurisdicional, competências resultantes pela Constituição e pela lei.⁶²⁸

É esta natureza jurisdicional da atividade do Tribunal de Contas que é outorgada pela CRA, cabendo-lhe administrar a justiça em nome do povo e pela lei que, no exercício da função jurisdicional, compete ao TC controlar a legalidade das despesas públicas⁶²⁹ através do mecanismo prévio⁶³⁰, assim como a realização, por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, inquéritos e auditorias de natureza contabilística, financeira ou patrimonial às entidades sujeitas à sua jurisdição⁶³¹.

É nessa competência de carácter preventivo do TC, ao fazer exame de conformidade dos atos e contratos administrativos, “as leis administrativas e financeiras, possui o seu carácter jurisdicional no exercício da função jurisdicional”⁶³².

Não obstante, para sublinhar a dupla vertente da função jurisdicional, é necessário verificar o artigo 174.º n.º 2 CRA. É dito que o mesmo oferece nota tanto da, (i) finalidade subjetiva: diminuir conflitos de interesses público ou privado, assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos; (ii) finalidade objetiva da função

⁶²⁷ PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, cit. pp. 426-427.

⁶²⁸ *Idem* p.426.

⁶²⁹ Art. 1.º (LOPTC); Art. 182.º da CRA.

⁶³⁰ EDUARDO PAZ FERREIRA, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*, I, p. 847.

⁶³¹ Art. 6.º alínea d) (LOPTC).

⁶³² ÁGUIDO DE OLIVEIRA, *A fiscalização financeira preventiva no direito português*, cit. p. 62.

jurisdicional: os princípios do acusatório e do contraditório e reprimir as violações da legalidade democrática.⁶³³

A função jurisdicional visa a prossecução do interesse público na satisfação da necessidade pública, conseguida pela aplicação do direito.⁶³⁴

Entretanto, é de grande relevância teórica e prática, determinar se um ato tem ou não natureza jurisdicional, confrontado em especial com a natureza administrativa, que resultará a definição do regime aplicável.⁶³⁵ Assim, a função administrativa traduz-se na prática de atos, ao exercício dos poderes públicos, porem, tanto na função administrativa como função jurisdicional, ambos são funções secundárias, no sentido de estarem subordinada à lei.⁶³⁶

Por acréscimo, o preceito Constitucional (artigo 162.º CRA) deixa claro que TC não tem somente funções jurisdicionais, possui também funções de outra natureza, nomeadamente, dar parecer sobre a *Conta Geral do Estado* e outras contas públicas de grande relevância.⁶³⁷

Entendemos que outra função da natureza do TC é de carácter instrumental e auxiliar. Mas também não deixa de ter um carácter técnico, cuja tecnicidade é visível, “incluindo na função administrativa”⁶³⁸, a par da “função judicial, a função administrativa que, por excelência, apresenta melhor vocação para o particular”⁶³⁹.

Para Rui Guerra da Fonseca, “O Tribunal de Contas é, sobretudo, um órgão de controlo da atividade administrativa como atividade em concretização”, visto que o TC, no exercício da competência de fiscalização prévia, cabe-lhe fiscalizar a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos administrativos geradores de despesas⁶⁴⁰, argumentos esses que reforçam e muito a função administrativa do TC. Vejamos os fundamentos apresentados por Rui Guerra da Fonseca:

⁶³³ No mesmo sentido JORGE MIRANDA, RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit. p.19. PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit., pp.355-356; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, IV. 3.ª Coimbra, 2000, p. 256-257.

⁶³⁴ JOSÉ TAVARES, Atos políticos e atos de administração- Reflexão sobre os critérios de distinção das funções do Estado e das demais entidades públicas, *Estudos em Homenagem a Rui Pena*. Coimbra: Almedina, 2019. p. 531

⁶³⁵ JOSÉ TAVARES, *Estudos em Homenagem a Rui Pena*, cit. pp. 530-531.

⁶³⁶ *Idem* p. 528.

⁶³⁷ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit. pp. 575-576.

⁶³⁸ JOSÉ TAVARES, *Estudos em Homenagem a Rui Pena*, cit., p.530

⁶³⁹ RUI GUERRA DA FONSECA, *Revista de Contratos Públicos*, p.55.

⁶⁴⁰ Art. 6.º n.º 1 alínea c) (LOPTC)

- (i) O legislador, no que toca ao âmbito subjetivo da fiscalização prévia, querendo ser abrangente, tanto quanto possível, acabou por estabelecer um critério funcional: tendencialmente, ficam sujeitas à tal competência do TC, quaisquer entidades⁶⁴¹ associadas ao exercício da função administrativa;
- (ii) O legislador, nessa mesma intenção de abrangência, não tomou posição quanto à natureza dos atos e contratos sujeitos fiscalização prévia decisória visto ou respetiva recusa: tendencialmente, poder-se-á dizer que estão em causa atos e contratos administrativos.⁶⁴²

Em conclusão o autor afirma, que a fiscalização prévia do Tribunal de Contas é “uma instância preventiva, que incide sobre despesas e encargos que a realização da função administrativa implica”⁶⁴³, e que no “exercício da fiscalização prévia, o TC constitui o exercício da função Administrativa”⁶⁴⁴.

Para Freitas do Amaral, “O Tribunal de Contas é um órgão da Administração Pública do nosso País”⁶⁴⁵.

Sustenta a sua posição pelas seguintes ordens de fundamento:

- (i) Existe e funciona junto do Ministério das Finanças, embora não na dependência do Ministro das Finanças;
- (ii) Para efeito de arrumação orgânica é orçamental o Tribunal de Contas é considerado um organismo ligado ao Ministério das Finanças;
- (iii) É um Tribunal autónomo que funciona por si, e que não faz parte de nenhuma hierarquia de tribunais, nem dos tribunais judiciais nem dos tribunais administrativos.⁶⁴⁶

Neste sentido, para Freitas do Amaral, o Tribunal de Contas é efetivamente um “órgão da Administração Pública” que, por consequência desenvolveria função administrativa, visto que “o Tribunal de Contas intervém numa dupla perspetiva: na legalidade administrativa e regularidade financeira. Por exemplo, no ato de nomeação de

⁶⁴¹ Art. 6.º n.º 1 alínea b) (LOPTC)

⁶⁴² RUI GUERRA DA FONSECA, *Revista de Contratos Públicos*, p.55-57.

⁶⁴³ *Idem*.

⁶⁴⁴ *Idem*, p.64.

⁶⁴⁵ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I. 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2006 pp. 297-298.

⁶⁴⁶ *Idem*.

um funcionário público, o Tribunal de Contas vai primeiro examinar se, no ponto de vista do Direito Administrativo, não foi cometida nenhuma ilegalidade, se a pessoa nomeada tem as condições legais para ocupar o cargo público, se não houve na sua nomeação algum vício de natureza administrativa”⁶⁴⁷. A não esquecer que a verificação da despesa obriga a verificar a legalidade do ato administrativo de que se procede, tal como ele se apresenta ao Tribunal de Contas.⁶⁴⁸

Particularmente, discordamos da posição de Freitas do Amaral, que o TC seja um “órgão da Administração Pública”, embora saibamos que em “sede da fiscalização preventiva, o Tribunal de Contas intervém numa dupla perspectiva, a perspectiva da legalidade administrativa, e a perspectiva da regularidade financeira”⁶⁴⁹ mas isso não faz do TC um “órgão da Administração Pública” e tal equiparação esvaziaria completamente o “estatuto jurídico-constitucional de independência semelhante a outros tribunais”⁶⁵⁰. Defendemos, deste modo, que o TC é um órgão e só jurisdicional, com funções instrumentais ou acessórias na função administrativa.

Fica claro que o TC exerce “função jurisdicional”⁶⁵¹ porém, não podemos deixar de notar o seu papel “preponderante na função administrativa”⁶⁵², porque não dizer função jurisdicional na função administrativa, que em certos casos “não são materialmente jurisdicionais. São antes competências administrativas consultivas de controlo, ainda que, de certa forma, o respetivo exercício aproveite da independência e imparcialidade que caracteriza este órgão como um todo”⁶⁵³ fazendo assim, do TC, um órgão jurisdicional que se envolve, preventivamente, na função administrativa de forma auxiliar às entidades públicas, função essa que deve ser entendida como instrumental ou suporte das demais funções, incluindo a função administrativa.⁶⁵⁴

⁶⁴⁷ *Idem* p. 300.

⁶⁴⁸ ERNESTO DA TRINDADE PEREIR, *O Tribunal de Contas* 1962, p. 100.

⁶⁴⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 4.º ed., Coimbra, Almedina, 2015, p.263.

⁶⁵⁰ GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit. p. 575.

⁶⁵¹ “Consiste no julgamento das contas apresentadas no final do ano, ou no termo de uma gerência, por todos os funcionários que tenham tido á sua guarda dinheiros públicos, e pela generalidade das entidades que integram a Administração Pública, incluindo as autarquias locais.” DIOGO FREITAS DO AMARAL. *Curso de Direito Administrativo*, cit. p. 300.

⁶⁵² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, cit. p. 261.

⁶⁵³ *Idem*.

⁶⁵⁴ JOSÉ TAVARE, *Estudos em Homenagem a Rui Pena*, cit. pp. 530

Desde já podemos afirmar que a função financeira administrativa é envolvente nas demais funções, o mesmo se pode dizer da legalidade financeira que é envolvente da legalidade administrativa.⁶⁵⁵

8.1 A *public accountability* e as Instituições Superiores de Controlo

Em 1992 o COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) publicou o “Internal control – integrated framework”; Em 2002, nos EUA, foi publicada a Lei Sarbanes-Oxley, com o objetivo de melhorar os controlos para garantir a fidedignidade das informações constantes de relatórios financeiros.⁶⁵⁶

Recentemente, houve uma primeira experiência de aplicação à Administração Pública, visando garantir que a liderança é executada de modo ético, transparente, íntegro, responsável e comprometido, que são criados mecanismos de controlo da corrupção.⁶⁵⁷

A reforma da Administração Pública está na adaptação à gestão pública, dos princípios subjacentes à gestão privada, pressupondo a redução da máquina administrativa do Estado, o aumento da sua eficiência (mediante, por exemplo, a contração da despesa) e a “responsabilização dos atores políticos”⁶⁵⁸; as características fundamentais destes dois conceitos conduzem-nos, por fim, ao conceito essencial de *accountability*.⁶⁵⁹

Em nosso entender, o conceito *accountability* traduz-se na obrigação de prestar contas, no entanto, não se esgota na prestação de contas, por parte do gestor público, no que concerne à gestão pública, o comum cidadão tem a obrigação-dever de exigir a prestação de contas por parte dos gestores público, neste sentido, acreditamos que estamos perante um duplo conceito de *accountability*:

- (i) Todo e qualquer gestor público que faz gestão da coisa pública, deve prestar contas de forma a clarificar a sua gestão, de modo a evitar erros

⁶⁵⁵ *Idem*.

⁶⁵⁶ RUTE ALEXANDRA DE CARVALHO FRAZÃO SERRA, *Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira. Datavenia (Publicação gratuita em formato digital)*, N.º 05, janeiro de 2016, p.165. DATANEIA: (https://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao05/datavenia05_p149-256.pdf) consultado 13/12/2019.

⁶⁵⁷ *Idem* pp.165-166.

⁶⁵⁸ “Associa-se aqui uma nova forma de responsabilidade: podemos designá-la de responsabilidade administrativa gestionária: o gestor ou dirigente de uma organização que não atinge os objetivos ou resultados contratualizados fica, por esse fato, exposto a determinadas consequências.” PEDRO COSTA GONÇALVES [et al.], *O Governo da Administração Pública*, cit. p. 23.

⁶⁵⁹ RUTE ALEXANDRA DE CARVALHO FRAZÃO SERRA, *Datavenia (Publicação gratuita em formato digital)* cit. p.166.

grosseiros que possam pôr em causa o património financeiro do Estado, assim como desperdício dos dinheiros públicos;

(ii) Todo cidadão tem a obrigação de requerer dos seus governantes, gestores públicos, as contas da gestão financeira da coisa pública, esta obrigação não deve ser entendida, somente ,como uma questão de ética-governativa, mas sim como um direito de clarificação da gestão da coisa pública, um ato de transparência da gestão pública, fazendo com que o cidadão possa exercer o seu controlo social, similar a um avaliador externo da gestão dos gestores público, uma espécie de controlo social financeira externo por parte dos cidadãos.

O duplo conceito *accountability* só será possível se houver publicação periódica dos relatórios de gestão pública, ou seja, publicação de toda gestão pública anual ou trimestral. O documento deve conter uma linguagem simples, clara e de fácil entendimento, para que qualquer cidadão possa, sem veleidade alguma, retirar as suas conclusões a respeito da gestão da coisa pública e, claro, sem prejuízo efetivo da responsabilização criminal financeira. É necessário que a “administração pública responda perante os cidadãos pelos resultados atingidos, sem esquecer que lhes deve explicações acerca dos meios utilizados, considerando crucial a avaliação do mérito da gestão pública”⁶⁶⁰.

O princípio Constitucional de boa governança impõe-se não só à administração e os administradores públicos, mas também aos Órgão de Soberania, no quadro de um Estado responsável é, como vimos, *accountability*, o dever de todos prestarem contas⁶⁶¹.

A obrigação de prestar contas, imposta pela legislação a todos os administradores de dinheiros públicos ou matérias do Estado é o remate lógico e tradicional de qualquer administração.⁶⁶²

O dinheiro público não é propriedade das pessoas nem dos organismos que, eventualmente, o administram, e o seu emprego tem de se fazer com a maior parcimónia

⁶⁶⁰ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. p. 293.

⁶⁶¹ *Idem* p. 489.

⁶⁶² MANTEIGAS DE CAMPOS, A prestação de Contas. *Boletim da Direção Gerais do Tribunal de Contas*, n. ° 5, Lisboa,1955, p.4.

e de harmonia com os preceitos legais.⁶⁶³ Cabe, por sua vez, aos gestores justificar as decisões tomadas no exercício das suas funções, para atingir os fins consignados na lei.⁶⁶⁴

Necessariamente, deixamos por assente que os organismos que gerem dinheiros públicos têm a obrigação de se responsabilizar, não somente por uma responsabilização política, mas, também, criminal. Essa responsabilização deve-se, sobretudo, à má aplicação dos dinheiros públicos, utilizados em sua gestão pública, que não se manifestou na melhoria e na satisfação da coletividade,⁶⁶⁵ corrompendo a gestão pública com más práticas que lesam os bens públicos.

Muitos desses problemas devem-se à falta de transparência e ao flagelo da corrupção dentro da gestão pública. Note-se que a “gravidade do problema não resulta apenas de corrupção que subtrai os bens públicos que deveriam ser aplicados na satisfação das necessidades coletivas. Simultaneamente, tais comportamentos levam à proliferação de desvios de poder nas administrações públicas, gerando um perigoso descontentamento do público”⁶⁶⁶.

A sociedade apela para que as ações públicas sejam transparentes e exige que as organizações sejam um modelo a seguir na sua gestão interna e na sua ação, na qual os gerentes oferecem informações sobre sua operação, e estão sujeitos a escrutínio público.⁶⁶⁷

Além do mais, a gestão pública deve ter uma informação compreensível aos que desejam analisar e avaliar, ajudando-os a distinguir os utentes de recursos económicos que sejam eficientes, dos que não sejam.⁶⁶⁸ Daqui resulta o relevante papel a desempenhar pela Entidade Superior de Controlo que se deve colocar verdadeiramente ao serviço do cidadão, mediante uma compreensão humanista das finanças públicas.⁶⁶⁹

⁶⁶³ *Idem.*

⁶⁶⁴ *Idem.*

⁶⁶⁵ No mesmo sentido, MARÍA JOSÉ GARCÍA BLANCO, El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, n.º 58 (Enero 2018), p.121.

⁶⁶⁶ CARMEN CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, La responsabilidad de los gestores públicos tras la última reforma del Código Penal y los programas de cumplimiento, *Revista Española de Control Externo*, vol. XIX, n.º 56 (Mayo 2017), p. 123.

⁶⁶⁷ MARÍA JOSÉ DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, Reflexiones acerca de la transparencia como instrumento de mejora de la gestión pública. *Revista Española de Control Externo*, Vol. XIX, n.º 56 (Mayo 2017), p. 43.

⁶⁶⁸ ANTONIO MENESES CORDEIRO, *Introdução ao Direito da Prestação de Contas*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 86.

⁶⁶⁹ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, cit. pp. 310-311.

O TC é uma Instituição Superior de Controlo, “Supremo Órgão de Fiscalização”, responsável pelo controlo da legalidade das finanças públicas de Angola, como ISC exerce a *accountability horizontal*, conceito surgiu com O’Donnell, denomina-se “*accountability horizontal* a existência de agências estatais que têm direito e poder legal e que estão de facto dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.”⁶⁷⁰ Essas ações de controlo alcançam até os tomadores de decisão (*accountability of decision-makers*)⁶⁷¹, obrigando-os a prestação de contas.

As ISC têm um papel preventivo e alargado no âmbito da prestação de contas, mas para que “*accountability* seja efetiva, é preciso haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também autonomia suficiente com respeito às últimas.”⁶⁷²

Tal atuação de controlo jamais põe em causa a separação de poderes e a interdependência, embora venha à tona o “velho tema da divisão dos poderes e dos controlos e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do judiciário”⁶⁷³.

A função de julgar Contas Públicas e requerer a prestação das contas é competência das Instituições Superiores de Controlo “é da essência da *res publica* a prestação de Contas. Ninguém, pessoas ou instituição, pode arrecadar ou aplicar ou guardar recursos públicos sem prestar contas do que fez ou deixou de fazer, assim compete o Tribunal de Contas apreciar as contas e emitir parecer prévio,”⁶⁷⁴ chamando a efetiva responsabilização e sancioná-las.

É necessário que tenhamos, de facto, um Tribunal de Contas, que possua uma fiscalização a serviço da sociedade, não podemos ter um Tribunal de Contas, em que as suas competências se esgotam na fiscalização da legalidade financeira de Angola. É

⁶⁷⁰ GUILLHERMO O’DONNELL, *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, *Lua Nova Revista de Cultura Política*, n.º 44, 1998, p. 40. (Journal of Democracy 9.3 (1998) 112-126).

Consultar revista online: <http://www.cedec.org.br/instituicoes---ano-1998---no-44>

⁶⁷¹ INTOSAI, *Enhancing Good Governance for Public Assets - Guiding Principles for Implementation*. Warsaw, 2016, p.11.

Consultar: http://wgfacml.asa.gov.eg/EN/meeting2013/INTOSAI_GOV_9160_en.pdf acesso 6/02/2020.

⁶⁷² GUILLHERMO O’DONNELL, *Lua Nova Revista de Cultura Política*. p. 42.

⁶⁷³ *Idem*.

⁶⁷⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, *Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo do Estado*, cit. pp.167-423.

necessário fazer mais, precisamos de um órgão de fiscalização com amplos poderes que desempenhe um papel preponderante, num contexto em que se pretende “maior transparência dos atos praticados pelos diferentes atores públicos e a prestações de contas dos gestores públicos, mecanismos indispensáveis e relevantes para o patrocínio da responsabilização política ininterrupta do Poder Público perante a sociedade”⁶⁷⁵.

Além disso, o Tribunal de Contas, enquanto órgão de controlo supremo das finanças públicas, seja mais interveniente neste “*Open Government Partnership*”⁶⁷⁶ que é “a expressão de um modelo administrativo visível e transparente, por oposição a uma administração invisível ou opaca, o princípio da administração aberta mostra ser dotado de uma amplitude superior ao direito à informação dos cidadãos”⁶⁷⁷.

Isso não significa que todas as áreas de gestão pública devam ter o mesmo nível de transparência, ou o acesso à informação em todos assuntos do Estado, porque existem áreas sensíveis, como da segurança nacional, e as ISC, podem sofrer restrições de modo a garantir outros bens jurídicos.⁶⁷⁸

⁶⁷⁵ GEOVANI FERREIRA DE OLIVEIRA. A prestação de Contas ao Tribunal de Contas da União no contexto do open Government Partnership. *Revista do TCU*, n.º 132, Brasil, janeiro/abril 2015, p. 51.

⁶⁷⁶ “Governo aberto se refere a uma nova visão da Administração Pública que promove projetos e ações pautadas nos seguintes princípios: *Transparência*: As informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos. *Prestação de Contas e Responsabilização (Accountability)* Existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas. *Participação Cidadã*: O governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo. *Tecnologia e Inovação*: O governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la. Portanto, um governo é considerado aberto se sua gestão, ações, projetos e programas refletem esses quatro princípios.”
Governoaberto: <https://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto> consultado 13/12/2019.

⁶⁷⁷ PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, cit. pp. 118-119.

⁶⁷⁸ PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *O Tribunal de Contas e a Boa Governação...* cit. p. 295; PAULO OTERO. *Direito do Procedimento Administrativo...* cit. pp. 119-120.

9. Conclusão

Conclusões da Parte I

9.1. Cumpre traçar, em linhas gerais, as conclusões resultantes da investigação, cujo principal objetivo se centrou no Controlo externo financeiro da Administração Pública Angolana, pelo Tribunal de Contas, e na fiscalização preventiva em especial. Em relação ao aspeto histórico, o Tribunal de Contas Angolano efetivou-se, com a aprovação da Lei n.º 5/96 de 12 de abril, como um instrumento fundamental para assegurar maior rigor e disciplina das Finanças Públicas, com base na Lei n.º 13/10 de 9 de Julho que atualmente vigora.

9.2. Constatou-se que a palavra controlo deriva do francês “rôle/contro-rôle” que corresponde a um segundo registo organizado para controlar o primeiro. Definiu-se o controlo como fiscalização de atos praticados, emitindo-se juízo de valor. O controlo pressupõe amplos e diversos tipos de controlo e uma constante colaboração e articulação entre todos. Destacou-se que o conceito de controlo engloba o controlo interno e o controlo externo, duas realidades que diferem entre si, mas que trabalham de forma colaborativa, no que concerne o Controlo financeiro público. O Controlo financeiro é a expressão do controlo das Finanças Públicas, na verificação da legalidade e regularidade. Provou-se que a Assembleia Nacional de Angola e o Tribunal de Contas são Instituições Superiores de Controlo, dotados de total independência e autonomia, ao nível do Controlo externo, cabendo-lhes a fiscalização financeira e orçamental.

9.3. Foi, também, objeto de análise o Tribunal de Contas como órgão que possui uma verdadeira “função jurisdicional”, outorgada pela CRA. O Tribunal de Contas, como Instituição Superior de Controlo, tem responsabilidade na função fiscalizadora e na função jurisdicional. O Tribunal de Contas, no exercício da sua jurisdição, exerce-a como jurisdição financeira. A respeito da fiscalização, o Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade da despesa pública, despesas essas que foram realizadas por toda e qualquer entidade pública, por haver dinheiros públicos envolvidos.

Conclusões da Parte II

9.4. Demonstrou-se que a fiscalização preventiva procede da execução, para evitar erros, e atos ilícitos praticados, e está a cargo de Instituições Superiores de Controlos, como o Tribunal de Contas. Não houve dúvidas quanto à importância desta fiscalização, pelo fato de não aguardar e depender, exclusivamente, da fiscalização *a posteriori*, a fim de evitar erros antes que aconteçam e solucionar as irregularidades cometidas, logo desde o início. O principal objetivo é a não produção de qualquer efeito antes de visado, e neste princípio se encontra a essência de toda fiscalização prévia. Os atos e contratos sujeitos à fiscalização preventiva são juridicamente ineficazes até que obtenham o respetivo visto.

9.5. Também resultou como verdadeira a afirmação de que só é possível a fiscalização preventiva com a verificação, do “visto” do Tribunal de Contas, que torna preventiva a fiscalização, só assim se acautelam os riscos e os danos financeiros dos atos e contratos, caso haja irregularidades. O “visto” do Tribunal de Contas tem, efetivamente, natureza jurisdicional, é uma decisão praticada por um órgão jurisdicional, um ato jurisdicional, que se traduz na verificação estrita da legalidade e regularidade financeiras.

9.6. Fez-se um estudo comparado da fiscalização preventiva nos países da CPLP, onde ficou demonstrado o universo de “famílias de tribunais” da CPLP, em que existem diferenças de competências e elementos comuns e que, no cômputo geral, são órgãos de controlo que pertencem ao sistema de tribunais de contas de raiz napoleónica.

9.7. Em relação à natureza da intervenção preventiva do Tribunal de Contas, função jurisdicional na função administrativa, deixámos, por assente, que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional, que resulta da consagração legal da Constituição da República de Angola. Verificou-se que o Tribunal de Contas é um órgão jurisdicional, com funções instrumentais ou acessórias na função administrativa, envolvendo-se preventivamente na função administrativa, de forma a auxiliar as entidades públicas, sendo o exercício desta função o controlo da legalidade das despesas públicas.

9.8. A obrigação de prestar contas ser imposta pela legislação a todos os gestores públicos, assim como a prestação de informação, ser compreensível aos que desejem analisar e avaliar, foi cabalmente constatada. As Instituições Superiores de Controlo têm papel importante nesta avaliação das contas apresentadas. O Tribunal de Contas Angolano, como ISC, exerce a *accountability horizontal*, realiza ações que vão desde a

supervisão de rotina às sanções de agentes públicos por gestão danosa. A função de julgar contas Públicas é competência das Entidades Superior de Controlo, que não devem ignorar o seu papel dentro da *accountability horizontal*.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, P. P. (2009). *Comentário do Código de Processo Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 3.^a ed. Lisboa: Universidade Católica.
- ALMEIDA, M. A. (2015). *Teoria Geral do Direito do Procedimento Administrativo*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina.
- _____ (2018). *Teoria geral do direito administrativo*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina.
- AMARAL, D. F. (2016). *Curso de direito Administrativo*. 3.^a ed. (Vol.I). Coimbra: Almedina.
- AMARAL, D. F. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. II). Coimbra: Almedina.
- ANA PINTO, P. & TIAGO, D. (2014). *Gestão Orçamental e Contabilidade Pública*. 2.^a ed. Cacém: ATF.
- ANTÓNIO CLUNY, R. F. (2011). *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas: Contributo para uma reflexão necessária*. Coimbra.
- ANTUNES, M. J. (2018). *Direito Processual Penal*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina.
- AVON, H. (2012). *Controle Interno e Externo*. Curitiba-PR: Instituto Federal do Paraná.
- AYALA, D. D. (1995). *O Défice de Controlo Judicial da margem de livre decisão Administrativa*. Lisboa : Lex .
- AZEVEDO, M. E. (2018). *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Lisboa : Quid Juris.
- BAPTISTA, D. (2004). O Controlo Interno na Administração Pública. In *Guia Prático Implementação de um Sistema de Controlo Interno: Administração Pública*. (p. 9).
- BORGES, A. G. (2006). Supremacia do Interesse Público Desconstrução ou Reconstrução. In *Revista Gestão Pública e Controle, Revista do Tribunal de Contas da Bahia* em associação com o Instituto de Direito Administrativo da Bahia. I (2 pp. 30-31).
- CAETANO, M. (1984). *Manual de direito administrativo*. 10.^a ed. Coimbra: Almedina.
- CANOTILHO, G. & MOREIRA, V. (1985). *Constituição da República Portuguesa*. 2.^a ed. anotada, Vol. II. Coimbra.
- _____ (2010). *Constituição da República Portuguesa*. 4.^a ed. anotada, Vol. II. Coimbra.
- CANOTILHO, G., & MOREIRA, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4.^a ed. anotada, Vol. II). Coimbra.

- MORENO CARLOS. (1997). *Sistema Nacional de Controlo Financeiro: Subsídio para sua apreensão critica*. Lisboa: UAL.
- CATARINO, J. R. (2016). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 3.^a ed. Coimbra: Almedina.
- CGU, C.G.D. (2012). *Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília: Coleção Olho Vivo.
- CONTAS, T. D. (1995). *As coletâneas na história*. Vol. II. Lisboa: Tribunal de Contas.
- _____ (2015). *Manual de procedimento de auditoria financeira*. Angola : Where Angola Book Publisher.
- _____ (2019). *Relevância e Efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI*. Lisboa: Tribunal de Contas .
- COSTA, P. N. (2014). *O Tribunal de Contas e a governança: Contributo para uma reforma do controle financeiro externo em Portugal*. Coimbra.
- COTTA, A. (1978). *Dicionário de economia*. 4.^a ed. Lisboa: Publicações Don Quixote.
- COUPERS, J. & EIRÓ, V. (2016). *Introdução ao Direito Administrativo*. 12.^a ed. Lisboa: Âncora.
- DUARTE, T. (Setembro/Outubro de 2008). Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efectiva? Yes, we can! *Cadernos de Justiça Administrativa*(71), pp. 33-35.
- EIRAS, H. (2004). *Processo Penal Elementar*. 5.^a ed. Lisboa: Quid Juris.
- ELIAS, G. T. & OLIVEIRA, W. D., MONTEIRO, D. M. Controle Interno dos Municípios do Estado de Minas Gerais: uma proposta de diagnóstico de sua efetividade. *Revista TCEMG*. 35 (1) (janeiro/junho de 2017), p. 125.
- FELGUEIRAS, S. (2009). O papel do Estado no reforço dos mecanismos informais de controlo social. *Estudos comemorativos dos 25 anos do ISCP SI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, p. 778.
- FERRAZ, L. (1999). *Controlo da Administração Pública*. Belo Horizonte: Mandamentos.
- FILHO, J. D. (2015). *Manual de Direito Administrativo*. 28.^a ed. São Paulo: Atlas.
- FONTES, J. (2003). *Curso Breve Sobre o Código do Procedimento Administrativo*. 2.^a ed. Coimbra.
- FRANCO, A. D. (1974). *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro* .Vol. I. Lisboa: Manuais da Faculdade de Direito de Lisboa.
- _____ (1993a). *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no espaço de Língua Portuguesa*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- _____ (1993b). O controlo da Administração Pública em Portugal. *Revista do Tribunal de Contas*. 19, p. 123.

- _____ (2015). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Vol. I & II. Coimbra : Almedina.
- FRANCO, J. M. & MARTINS, H. A. (1995). *Dicionário de conceitos e Princípios Jurídicos*. Coimbra: Almedina.
- FRANCÊS-PORTUGUÊS, D. D. (2006). Porto: Porto-Editora.
- GAMEIRO, A. R. (2004). *Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*. Coimbra: Almedina.
- GOUVEIA, J. B. (2011). *Manual de Direito Constitucional*. 4.^a ed. Vol. II. Coimbra: Almedina.
- _____ (2014). *Direito Constitucional de Angola*. Lisboa: IDILP.
- GUERRA, E. M. (2003). *Os Controlos Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum.
- _____ E. M. (2005). *Os controlos Externo e Interno da Administração Pública*. 2.^a ed. Belo Horizonte: Fórum.
- JESUS, M. A. (2010). *A contabilidade Pública e a Contabilidade Nacional: princípios divergências e implicações no défice público em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian - Fundação para Ciência e Tecnologia.
- JÚNIOR, J. C. (1995). *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.
- LAROUSSE, P. (1966). *Dictionnaire Encyclopédique pour tous*. 25.^a ed. Paris: Librairie Larousse.
- LIMA, L. H. (2019). *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 8.^a ed. São Paulo: Método.
- MARIA, D. R., & COSTA, C. (1996). *Controlo e avaliação da Gestão Pública*. Lisboa: Reis dos Livros.
- MEDAUAR, O. (2015). *Direito Administrativo Moderno*. 19.^a ed. São Paulo: Revista do Tribunal de Contas.
- MIRANDA, J. (2014). *Manual de Direito Constitucional*. Vol. III. Coimbra.
- MIRANDA, J. & MEDEIROS, R. (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada* (Vol. III). Coimbra.
- MIRANDA, R. H., & SOUTO, S. S. (s.d.). *Avaliação de controlos internos no setor público: o caso da Secretaria de Controladoria Geral do Estado de Pernambuco*. Revista do TCU(139), p. 75.
- MONCADA, L. C. (2017). *Código do Procedimento Administrativo anotado*. 2.^a ed. Lisboa: Quid Juris.
- MONTEIRO, D. M. (2015). Controle interno na Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Revista TCEMG*, (abril/janeiro) 33(2) p. 127.
- MORENO, C. (1997). *Sistema Nacional de Controlo Financeiro*. Lisboa: UAL.

- _____ (1998). *Finanças Públicas: Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*. Lisboa: UAL.
- _____ (2010). *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*. Lisboa: Caderno.
- NEVES, A., GOMES, C. A., & SERRÃO, T. (2018). *Comentário ao novo código do procedimento administrativo*. Lisboa: AAFDL.
- NOGUEIRA, P., MACHADO, J., & HILARÍO, E. C. (2014). *Direito Constitucional Angolano*. 3.^a ed. Coimbra.
- OLIVEIRA, F. P., & DIAS, J. E. (2017). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina.
- OLIVEIRA, M. E., GONÇALVES, P. C., & AMORIM, P. D. (2010). *Código do Procedimento Administrativo: Comentado*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina.
- OTERO, P. (2010). *Direito Constitucional Português: Organização do Poder Político*. Vol. II. Coimbra: Almedina.
- OTERO, P. (2010). *Direito Constitucional Português (Identidade Constitucional)*. Vol. I. Coimbra: Almedina.
- OTERO, P. (2015). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- OTERO, P. (2016). *Direito do Procedimento Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Almedina.
- OTERO, P. (2017). *Legalidade e Administração Pública, sentido da vinculação administrativa à jurisdição*. Coimbra: Almedina.
- PEREIRA, P., [et al.] (2016). *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- PERREIRA, E. D. (1962). *O Tribunal de Contas*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- PERREIRA, T. (1959). *A evolução recente da Conta Geral do Estado*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- ROCHA, J. F. (2019). *Direito da Despesa Pública*. Coimbra: Almedina.
- ROSÁRIO, M. D. (1996). *Controlo e Avaliação-Instrumentos indispensáveis numa Administração Pública Moderna*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- RUI GUERRA DA FONSECA. (Janeiro-Abril de 2013). Pagamentos a realizar na sequência de recusa de visto prévio pelo Tribunal de Contas. *Revista de Contratos Públicos*(7), pp. 53-82.
- SAMPAIO, C. D. (2001). O Tribunal de Contas e a Natureza Dualista do Controlo Externo Financeiro. *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. II, p. 669.
- SANTOS, S., & HENRIQUES, L. (1999). *Código de processo penal anotado*. 2.^a ed. Vol. I. Lisboa: Rei dos Livros.
- SILVEIRA, A., & CANOTILHA, M. (2013). *Carta dos direitos fundamentais da união europeia comentada*. Coimbra: Almedina.
- SOUSA, A. J. (1997). *Controlo externo das Finanças Públicas: O Tribunal de Contas*. Coimbra.

- _____ (2001). O Ministério Público no Tribunal de Contas de Portugal. *Estudos em Homenagem a cunha Rodrigues. I*, p. 851.
- SOUSA, M. R., & ALEXANDRINO, J. D. (2000). *Constituição da República Portuguesa comentada*. Lisboa: Lex.
- TAVARES, J. (1996). *Controlo Interno na Administração Pública*. Lisboa: Inspeção Geral de Finanças.
- _____ (1998). *O Tribunal de Contas, do visto, em especial: conceito, natureza e enquadramento na atividade de administração*. Coimbra: Almedina.
- _____ (2004). *Relações entre Órgãos de Controlo Interno e Externo*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- _____ (2014). *Estudos de Administração e Finanças Públicas*. 2.^a ed. Lisboa: Coimbra.
- PÓLIS, I. (Agosto de 2008). Controle social das políticas públicas. *Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais*. (29), p. 3.

BIBLIOGRAFIA DE LÍNGUA ESTRANGEIRA

- LE CONTRÔLE DES RECETTES ET DES DEPENSES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (Vol. I). (1973). Bruxelles.
- AGUILAR, V. G. (2017). Sistemas de control financiero y su evolución en Ecuador. *Revista de Derecho*(28), p. 33.
- AUSÍN, G. C. (Enero de 2018)). La integración de los controles sobre la actividad del sector público. *Revista Española de Control Externo*, 58 (XX), pp. 97-98.
- BATLLORI, I. M. (2001). *Control externo del gasto público y Estado constitucional*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- BEREJO, Á. R. (Enero de 2018). Una perspectiva constitucional del control del gasto público. *Revista Española de Control Externo*, vol. XX(58), p. 229.
- BLANCO, M. J. (Enero de 2018). El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. *Revista Española de Control Externo*, vol. XX(58), p. 121.
- CALLE, M. J. (Mayo de 2017). Reflexiones acerca de la transparencia como instrumento de mejora de la gestión pública. *Revista Española de Control Externo*, vol. XIX(56), p. 43.
- CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS SISTEMA DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL PROYECTO SIAF-SAG. (2006). *Normas generales de control interno gubernamental*. Guatemala.
- EUROPEA, C. (2015). *Análisis del funcionamiento del tribunal de cuentas*. Madrid: Fundacion Hay Derecho.

FERNÁNDEZ, E. G., & BRAULIO, G. (2008). *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. Madrid: Fundación Alternativas.

LE CONTRÔLE DES RECETTES ET DES DEPENSES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (Vol. I). (1973). Bruxelles.

LÓPEZ, M. A. (Diciembre de 2018). El control externo del Sector Económico y Social de la Administración General del Estado. *Revista Española de Control Externo (Commemoración del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española)*(especial), p. 90.

MALDONADO, M. P. (jan./dez de 2015). Revista Gestão Controle. *Revista Gestão Controle, II(3/4)*, p. 51.

MÁRQUEZ, P. G.-E. (Diciembre de 2018). El Tribunal de Cuentas, un gran activo de nuestra democracia Constitucional. *Revista Española de Control Externo (Commemoración del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española)*(especial), p. 21.

MONTEROS, C. C. (Mayo de 2017). La responsabilidad de los gestores públicos tras la última reforma del Código Penal y los programas de cumplimiento. *Revista Española de Control Externo, vol. XIX(56)*, p. 123.

NICOLE, G. (1978). Le contrôle de l'Etat et du peuple en Bulgarie. *Revue d'études comparatives Est-Ouest, 9(4)*, pp. 129-145.

PÚBLICO, O. E. (2007). *Las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público en Europa* (2ª ed.). España.

Links usados na investigação

SENADO

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4&isAllowed=y> Documento para su presentación en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 3 al 5 de octubre de 2016. Autor(es): Diones Gomes da Rocha1 y Marco Antônio Carvalho Teixeira. Consultar: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17817/O_Exerc%C3%ADcio do Controle Social sobre a Administra%C3%A7%C3%A3o P%C3%BAblica com o aux%C3%ADlio dos Tribunais de Contas Brasileiros.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17817/O_Exerc%C3%ADcio%20do%20Controle%20Social%20sobre%20a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20com%20o%20aux%C3%ADlio%20dos%20Tribunais%20de%20Contas%20Brasileiros.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

FACCAT

https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/fritzen_linke_bieger_ribas_hinnah.pdf

CONTROLADOR-GERAL DA UNIÃO– CGU

(<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>)

POLIS

<https://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>

DATANEIA

https://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao05/datavenia05_p149-256.pdf

WORLDBANK

<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>

GOVERNOABERTO

<https://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>