

O papel do Tribunal de Contas na resposta aos problemas e desafios relativos a Responsabilidades inerentes à Administração Pública em Angola, 2012-2021

Elídio Sozinho Manuel

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Dr. José F.F. Tavares, Professor Associado Convidado
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora:

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência e Políticas Públicas

O papel do Tribunal de Contas na resposta aos problemas e desafios relativos a Responsabilidades inerentes à Administração Pública em Angola, 2012-2021

Elídio Sozinho Manuel

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Dr. José F.F. Tavares, Professor Associado Convidado
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora:

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

“Para falar sobre assuntos concretos é preciso ter fontes de informação credíveis para gozar da liberdade de se expressar” “Nelson Mandela”

Esta dissertação é dedicada especialmente para ti

“Madiba”

“Em memória”

Agradecimento

A Deus!

A Ti devo tudo o que vivi para chegar até aqui e concluir com êxito este segundo Mestrado. A caminhada nunca seria fácil! Muito Obrigado.

A Nelson Mandela, muito obrigado *“Desde que haja dinheiro para os estudos, têm de agarrar a oportunidade com duas mãos. Pois, para vós, a educação é mais do que uma questão de estatuto. É uma questão de vida ou morte”* “Nelson Mandela”. Obrigado, Tata Badiba!

Aos meus Familiares, obrigado pelo vosso suporte incondicional, tia Joana!

Ednelia Manuel, Idalicia Manuel, obrigado minha elite de luxo.

Rodrigues António e Florinda António obrigado por tudo.

Amintas, obrigado meu irmão, o nosso amor e amizade são divinos.

Dr. Aleixo Nianga *thanks bro for everthing!*

Ao Professor Doutor Noé Sozinho, Vladimir Sozinho “Lara”. Obrigado por tudo!

Hermínia Vapor minha confidente, filha alheia de Deus amo-te muito maninha. Obrigado por tudo!

Um bem-haja, a todos os irmãos que não citei, mas também fizeram parte deste percurso!

Em seguida, quero agradecer a todos os professores do ISCTE que direta ou indiretamente contribuíram com os seus ensinamentos e com as suas experiências para que eu pudesse concluir esta dissertação com êxito.

Em particular os meus cordeias agradecimentos ao Professor José Tavares, pelos seus ensinamentos, incentivos e por ser o meu tutor neste trabalho de final de curso, um grande bem-haja; ao Professor Doutor Salis Gomes, Professora Doutora Maria Asensio o meu muito obrigado!

Ao ISCED-Luanda, em Angola, quero agradecer especialmente, ao Professor Doutor Luís de Barros, ao Professor Doutor Dominique e ao Professor Doutor João Lourenço pelos conselhos e incentivos que me deram antes de ter saído de Angola para abraçar este desafio.

Aos meus colegas e amigos da comunidade ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, em especial a Dr. Alzira Diogo pela amizade!

Ao responsável da residência universitária do ISCTE, amigo Rui Banha, o meu Muito obrigado!

Para finalizar quero agradecer de forma, mais singela o meu caro “Prof. Tó-Zé” obrigado.

Resumo

Pretendemos com o presente trabalho fazer uma análise sobre o posicionamento do Tribunal de Contas de Angola, no uso do elemento Responsabilidade enquanto instrumento de Responsabilização Jurídica, atendendo as “nuances” eficiência e eficácia administrativa. Neste sentido, pretendemos discorrer acerca dos desafios e dos atuais problemas que este tem na sua contemporaneidade. Nesta conformidade o presente estudo compreenderá o período entre 2012 e 2021.

Ao nos debruçarmos sobre o posicionamento do Tribunal de Contas de Angola, no uso das suas funções, implicar-nos-á trazer ao debate diferentes fundamentações ligadas ao elemento Responsabilidade enquanto instrumento de Responsabilização. Assim sendo, observamos as asserções de Rolo (2019) que enfatiza que o “princípio de responsabilização, prestação de contas e *Accountability* têm dimensões distintas, mas partilham substâncias semelhantes tal como o descrito na literatura anglo-saxónica: Objetividades, transparência, fiabilidade, decisão assim como a informação arrolam-se nas substâncias que ambas partilham (Rolo, 2019. pp. 110-111)”.

Foi nesta perspectiva que buscamos também dentro das indagações de Tavares (2001) a reflexão que diz de que, “a prestação de contas (*lato sensu*) através de relatórios de atividades, de contas ou por qualquer outra forma admissível é um instrumento fundamental para o apuramento de responsabilidades...() Quem gere o que é de outrem, presta contas; aliás, como se diz, as boas contas fazem os bons amigos (Tavares, 2001. pp. 11-12)”.

Estes fatores constituirão os pontos fundamentais de análise nesta dissertação. Assim sendo, procura-se aqui descrever e analisar como e de que forma o Tribunal de Contas, enquanto Órgão de Soberania, posicionam-se diante aos problemas e desafios atuais no setor da Administração angolana.

Palavras-chave: Administração Pública, Responsabilidade, Governação, Responsabilização, Tribunal de Contas, Gestão Pública, Problemas atuais, Desafios

Abstract

We intend with the present work to analyze the positioning of the Angolan Court of Auditors, in the use of the Responsibility element as an instrument of Legal Accountability, taking into account the nuances of administrative efficiency and effectiveness. In this sense, we intend to discuss the challenges and current problems that it has in its contemporaneity. Accordingly, the present study will cover the period between 2012 and 2021.

When we look into the position of the Angolan Court of Auditors, in the use of its functions, it will imply that we bring to the debate different foundations linked to the element of Responsibility as an instrument of Accountability.

Therefore, we observe the assertions of Rolo (2019) who emphasizes that the “accountability principle of accountability” and Accountability have different dimensions but share similar substances as described in the Anglo-Saxon literature: Objectivities, transparency, reliability, decision just as information is listed in the substances that both share (Rolo, 2019. pp. 110-111)”.

It was in this perspective that we also sought, right from the inquiries of Tavares (2001), the reflection that says that, “accountability (*lato sensu*) through activity reports, accounts or any other admissible form is a fundamental instrument for the clearance of responsibilities...() Whoever manages what belongs to someone else is accountable; in fact, as they say, good accounts make good friends (Tavares, 2001. pp. 11-12)”. These factors will constitute the fundamental points of analysis in this dissertation. Therefore, this article seeks to describe and analyze how and in what way the Court of Auditors, as a sovereign body, positions itself in the face of current problems and challenges in the Angolan Administration sector.

Key-words: Public Administration, Responsibility, Governance, Accountability, Court of Auditors, Public Management, Current Problems, Challenges

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	vi
Abstract	viii
Capítulo 1. Introdução	18
1.1. Tema e definição da natureza de pesquisa	18
1.2. Critérios e seleção das fontes	20
1.3. Definição da problemática	20
1.4. Relevância e período temporal	23
1.5. Metodologia	23
1.6. Fontes primárias e secundárias	24
1.7. Apresentação da estrutura do trabalho	25
Capítulo 2. Enquadramento Teórico	26
2.1. Principais argumentos teóricos	27
2.2. Estado da arte	30
Capítulo 3. O Tribunal de Contas face aos problemas e desafios actuais 2012-2021	34
3.1. Breve reflexão sobre o Tribunal de Contas angolano	35
3.2. Prática de Gestão das Finanças Públicas	37
3.3. Problemas actuais e desafios na Administração Pública em Angola	40
3.4. Apresentação e análise da Síntese das Constatções, Recomendações e Sugestões de Providencia Legislativa 2012-2021	42
Capítulo 4. A Responsabilidade na Administração Pública enquanto instrumento de Responsabilização 2012-2021	45
4.1. A Responsabilidade como princípio fundamental da Ordem Jurídica	45
4.2. A Responsabilidade na Gestão Pública financeira	47
4.3. A importância da Responsabilidade, Fiscalização e Recomendações na Administração Pública	56

Capítulo 5. Considerações finais	60
Referências Bibliográficas	68

Introdução

A presente dissertação insere-se no Mestrado em Administração Pública, do Departamento de Políticas Públicas (Escola de Sociologia e Políticas Públicas), do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, sendo este o trabalho final do curso para a obtenção do grau de Mestre. Esta investigação tem como objeto de estudo compreender o posicionamento do Tribunal de Contas de Angola (TCA) no uso do elemento Responsabilidade enquanto instrumento de Responsabilização Jurídica, atendendo as nuances eficiência e eficácia administrativa. Pretendemos discorrer acerca dos desafios e dos atuais problemas que este tem na sua contemporaneidade. Este estudo irá compreender o período entre 2012 e 2021.

O período temporal que iremos estudar é marcado por uma profunda transformação da justiça em Angola, fruto da alteração de presidentes (sic) “à questão da corrupção Angola, o Presidente angolano (...) que “a justiça está hoje a cobrir todos os níveis, desde a base até ao topo”¹.

Ora, o ponto de partida para este trabalho, relaciona-se com a experiência que tive enquanto estudante de Administração Pública. Onde pude observar os avanços e recuos no processo de dinamização do setor da Administração Pública em Angola, em particular o do Tribunal de Contas, sendo esta a instituição suprema de fiscalização e controlo do erário públicos.

Sendo este um tema atual pretendemos documentá-lo cientificamente e compreender as dificuldades, os avanços, recuos e os desafios que o Tribunal de Contas de Angola tem na contemporaneidade, e simultaneamente, a Administração Pública Angolana.

No *site* do TCA², encontramos como a sua missão “Fiscalizar a legalidade dos atos de gestão financeira e administrativa do Estado e demais instituições públicas e privadas que a Lei determinar, de forma a assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos em benefício do Cidadão Angolano” e; como sua visão “Tornar-se instituição de referência no controlo dos gastos públicos e colaborar para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da Sociedade”.

¹ In: <https://observador.pt/2022/06/28/joao-lourenco-sobre-jose-eduardo-dos-santos-uma-coisa-sao-as-relacoes-entre-mim-e-ele-e-outra-coisa-e-a-luta-contra-a-corrupcao/>.

² In: Tribunal de Contas de Angola (tcontas.ao).

Neste sentido, destacamos a clareza da gestão das contas públicas pela sua importância, sendo este caracterizado como órgão de controlo externo e independente da Administração Pública e dos restantes órgãos que fazem parte do Estado. O Tribunal de Contas tem que ser capaz de garantir a sua independência e, conseqüentemente, permite consolidar a democracia na sociedade.

É possível, na medida em que os Tribunais de Contas, por regra, têm natureza colegial, fiscalizando a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, não negligenciando a boa gestão da estrutura financeira do Estado e da Administração Pública. Ressalvamos, segundo Franco (1990) de que o “Tribunal de Contas faz a fiscalização e o controlo da gestão das contas públicas através das avaliações (*ex ante* ou *ex post*) exercendo, em muitos casos, funções de natureza jurisdicional (Franco, 1990. pp.10-11)”³, visando e assegurando a promoção da integração social e da manutenção do Estado de Direito democrático.

Neste sentido, estudar a ação do TCA é, também, contribuir para fortalecer o seu papel no controlo das finanças públicas, tal como é fundamental, compreender a sua relação com o Estado, a Administração Pública e o cidadão.

Deste modo, procuraremos no decurso do nosso trabalho discutir questões que permitirão refletir acerca do papel do Tribunal de Contas de Angola no uso do elemento Responsabilidade enquanto instrumento de Responsabilização Jurídica, fundamental na consolidação da democracia e promotor da coesão e integração social.

Para realizarmos este estudo, dentro do recorte temporal definido, iremos recorrer aos arquivos disponibilizados pelo TCA, assim como outros arquivos em diferentes *links* utilizando o motor *Docs.google.com* e *Scholar.google.com*, tendo em observação os vários critérios na seleção de arquivos.

Neste sentido, José D’Assunção Barros (2010) refere que existe uma inter-relação, entre as fontes históricas e a produção de estudos realizados pelo investigador. Aqui, estamos a aludir para o momento onde o homem produz conhecimento através dos meios que utiliza (Barros, 2010, pp. 72-74). É neste sentido enquanto investigadores que nos propomos a trazer os problemas atuais e os desafios inerentes ao Tribunal de Contas e, por conseguinte, à Administração Pública em Angola.

O nosso trabalho está organizado em 5 capítulos.

³ In: Sousa Franco, António de (1990), “O Tribunal de Contas de Portugal na encruzilhada legislativa” (prefácio), in *José Tavares e Lídio de Magalhães, Tribunal de Contas, Legislação Anotada, Índice Remessivo* (pp. 9-48), Coimbra, Livraria Almedina.

No primeiro capítulo, apresentaremos o tema e a natureza da pesquisa, os critérios e seleção de fontes, definiremos o problema em estudo e neste ponto enunciaremos também as hipóteses. Seguidamente, apresentaremos a relevância do estudo e o seu recorte temporal, seguir-se-á a metodologia e a apresentação das fontes. Por fim, finalizaremos o capítulo com a apresentação da estrutura do trabalho.

No segundo capítulo, faremos um breve enquadramento teórico do tema em estudo, apresentado o estado de arte acerca do Tribunal de Contas de Angola.

No terceiro iremos apresentar o período temporal, 2012 /2021, em estudo identificaremos os avanços, os recuos e dos desafios do TCA, bem como o seu impacto na Administração Pública.

No quarto capítulo, onde apresentaremos as implicações da ação do TCA na Administração Pública. Finalizaremos, apresentando a discussão dos resultados, onde iremos infirmar ou confirmar as hipóteses levantadas. Concomitantemente, exporemos no 5 capítulo alguns dos obstáculos e limitações no nosso estudo, assim como traçaremos alguns caminhos para futuras investigações.

Seguida faremos apresentação do primeiro capítulo introdutório.

CAPÍTULO 1

Introdução

Todo e qualquer trabalho de pesquisa obedece a critérios para sua conceção, e, é nesta perspectiva, que neste capítulo apresentaremos os critérios sobre os quais se alicerçam a nossa dissertação. Assim sendo, iremos no próximo ponto debruçar-nos sobre a apresentação do tema e definição da natureza de pesquisa.

1.1. Apresentação do tema e definição da natureza de pesquisa

O interesse pelo presente tema surge da observação empírica enquanto estudante de Administração Pública. Foi nessa posição que pude observar os avanços e recuos da dinamização do setor da Administração Pública em Angola, em particular o Tribunal de Contas.

Neste trabalho, verificamos que entre o período de 2012 até ao presente momento, várias foram as mudanças que decorreram no quadro do setor público em Angola, com especificidade no Tribunal de Contas que constitui o nosso principal foco de abordagem.

Neste sentido, observamos a Constituição Angolana no seu Artigo 2.º (Estado Democrático de Direito) que define: A República de Angola é um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa (...); refere ainda que, a República de Angola promove e defende os direitos e liberdades fundamentais do Homem, quer como indivíduo quer como membro de grupos sociais organizados, e assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas singulares e coletivas⁴.

Desta forma, ao observarmos o Artigo 104.º (Orçamento Geral do Estado) que define: O Orçamento Geral do Estado constitui o plano financeiro anual ou plurianual consolidado do Estado e deve refletir os objetivos, as metas e as ações contidos nos instrumentos de planeamento nacional; O Orçamento Geral do Estado é unitário, estima o nível de receitas a obter e fixa os limites de despesas autorizadas, em cada ano fiscal, para todos os serviços, institutos públicos, fundos autónomos e segurança social, bem como para as autarquias locais

⁴ *In*: Constituição da República de Angola, 2010. p. 4.

e deve ser elaborado de modo a que todas as despesas nele previstas estejam financiadas; Porém, a Lei define ainda as regras da elaboração, apresentação, adoção, execução, fiscalização e controlo do Orçamento Geral do Estado. Nesta conformidade, a execução do Orçamento Geral do Estado obedece ao “princípio da transparência” e da “boa governação” e é fiscalizada pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas⁵.

Assim sendo, percebemos a responsabilidade do Tribunal de Contas no cumprimento da execução dos serviços públicos para com o povo de Angola, sendo este o principal órgão fiscalizador do Orçamento Geral de Estado.

A intenção de observar a ação do Tribunal de Contas de Angola, não é por si só um elemento novo, mas tem ganho nas últimas décadas uma maior relevância no seio das mais variadas comunidades; visto que, à medida que o povo vai percebendo sobre o valor da democracia e da liberdade de expressão tal como, consagra a própria Constituição no “Artigo 40.º (Liberdade de expressão e de informação) p.16”, várias são as indagações que se vão levantando em torno do papel fiscalizador do Tribunal de Contas de Angola. Tal como, outras observações, constatamos em Nicolau (2021) que faz uma abordagem sobre o Tribunal de Contas Angolano onde enfatiza que o sucesso do controlo financeiro externo está intrinsecamente relacionado com a eficácia do controlo interno. Ambos devem ser perspetivados como funções complementares que requerem a devida articulação (Nicolau, 2021, p. 61).

Ao estudarmos acerca do papel do Tribunal de Contas como o guardião da “coisa pública” e na resposta aos problemas e desafios relativos às responsabilidades inerentes à Administração Pública em Angola, entendemos ser a entidade máxima em que se exige uma confiança absoluta na integridade moral e ética do Estado.

Neste sentido, é tido como um elemento de extrema responsabilidade, dada a sua complexidade na abordagem, assim como a sua própria sensibilidade temática. Tavares (2019) refere que “Os Tribunais de Contas são, por definição, instituições independentes de fiscalização das finanças públicas, constituindo um pilar fundamental na estrutura constitucional dos Estados (Tavares, 2019, p. 2)”.

⁵ *In*: Constituição da República de Angola, 2010. p. 35

Assim sendo, a nossa investigação, não tem como finalidade uma generalização a todo o universo da fiscalização do Tribunal de Contas, porém, avocamos este estudo como uma ferramenta capaz de contribuir para o debate sobre o tema da importância do desempenho das funções do Tribunal de Contas Angolano enquanto órgão competente e fiscalizador do erário público. Pretendemos, também, compreender a ação do Tribunal de Contas no que toca à atribuição de responsabilidade a quem gere e administra os dinheiros públicos.

No próximo ponto iremos fazer a apresentação dos critérios e seleção das fontes.

1.2. Apresentação dos critérios e seleção das fontes

Os arquivos do Tribunal de Contas constituem a nossa principal fonte documental, embora saibamos que parte dos arquivos físicos estão localizados em Angola, mas há também outros localizados em Portugal. Todavia, e dado o contexto restritivo que nos encontramos, motivado pela situação pandémica da Covid-19, não foi possível consultar todos arquivos físicos na sua totalidade tal como havíamos planeado.

Não obstante, percebemos que a solução passaria pela procura dos arquivos em diferentes *links* utilizando o motor *Docs.google.com* e *Scholar.google.com*, tendo em observação de vários critérios na seleção dos mesmos.

Deste modo, Manuel (2021) refere a este respeito, que a pertinência em avaliar os conteúdos académicos disponíveis na internet, primeiramente, devemos ter em atenção os elementos que garantam a fiabilidade das fontes. Estes elementos devem ser filtrados por critérios de avaliação que apelam tanto para o conteúdo como para a apresentação da informação. Sendo estes critérios que darão sustentabilidade e credibilidade à informação recolhida (Manuel, 2021, p. 12).

Assim sendo, entendemos dedicar a nossa pesquisa em arquivos relativos ao Tribunal de Contas de Angola que correspondem ao período temporal de 2012 a 2021, num primeiro momento, sob a égide da governação do Presidente José Eduardo dos Santos e, posteriormente, por João Manuel Gonçalves Lourenço.

Em seguida, iremos fazer a apresentação da definição da problemática.

1.3. Definição da problemática

Segundo os argumentos de Prodanov e Freitas (2013), a formulação do problema prende-se ao tema proposto e que por intermédio da pesquisa iremos dar resposta ao problema formulado. Assim sendo, o problema deverá ser enunciado de forma mais simples possível e claro,

facilitando a sua compreensão. Para sua elaboração, o investigador deve evitar as perguntas de retóricas, especulativas e afirmativas ou valorativas por não serem consideradas questões científicas (Prodanov e Freitas, 2013, p. 121).

Outrossim, Silva (2011), refere que a pesquisa está alicerçada na metodologia. Esta possui ferramentas que ajudam de modo rigoroso esclarecer ou resolver um problema, sendo este o ponto de partida da pesquisa (Silva, 2011, pp. 10-18).

Assim, pretendemos fazer um retrato analítico do Tribunal de Contas de Angola observando os problemas e desafios que o mesmo enfrenta, e a relação dialética que este estabelece com a Administração Pública numa perspetiva sociopolítica e cultural. Ao recorrermos à historiografia social e a contemporaneidade angolana permite-nos fazer o mapeamento cronológico dos acontecimentos. Neste sentido, acreditamos que ao compreender o passado, podemos entender o presente, e perspetivar um futuro.

É do nosso conhecimento que Angola enquanto país-nação, tem vindo a demonstrar progressos nos diversos setores de prestações de serviços ao público o que, não inibe a perspetivação de outros desafios, pelo que a **questão central** do nosso trabalho é: O manuseio dos fundos públicos, constitui um elemento de responsabilidade civil. Qual o papel do Tribunal de Contas no uso do elemento Responsabilidade enquanto instrumento de responsabilização jurídica?

Nesta conformidade, seguidamente iremos apresentar os objetivos do presente estudo, assim como o levantamento das hipóteses:

Objetivo geral:

- Neste trabalho buscamos compreender a responsabilidade jurídica nas finanças públicas à luz dos relatórios e outros acervos do Tribunal de Contas de Angola.

Objetivos específicos:

- Entender o posicionamento do Tribunal de Contas face aos problemas e desafios.
- Perceber quais os procedimentos tomados pelo Tribunal de Contas na atuação dos incumprimentos.
- Descrever de que forma o Tribunal de Contas desempenha um papel preponderante na fiscalização das contas públicas.

Depois de apresentadas as questões de partida e apresentados os objetivos, surge a necessidade de levantarmos as seguintes hipóteses:

Entendemos que hipóteses são, uma suposição que colocamos na tentativa de explicar o problema. De acordo com Prodanov e de Freitas, 2013, p. 121, consideram as hipóteses como suposições que apresentamos como respostas plausíveis e provisórias para o problema inerente à nossa pesquisa, porém, com o desenrolar da pesquisa, elas podem ser confirmadas ou infirmadas, pelo que são apresentadas como provisórias (Silva, 2011, pp. 10-18). E, através de um único problema, podemos levantar várias hipóteses que poderão ter possíveis soluções para a sua resolução.

Os autores supracitados referem que as hipóteses são classificadas por Básicas e Secundárias. A primeira recai sobre a suposta afirmação que escolhemos para responder à nossa problemática e a última são as afirmações complementares que significam outras possibilidades de resposta ao nosso problema.

Em conformidade com a questão identificada na problematização desta temática, levantamos as seguintes hipóteses:

Hipótese Básica

Refletindo sobre os problemas atuais de Angola, até que ponto a corrupção⁶ e a má gestão⁷ dos fundos públicos provocam o aumento da fiscalização e responsabilização do Tribunal de Contas.

Hipóteses Secundárias

P₁- Qual será a relação entre o Presidente do Tribunal de Contas *versus* a mudança de Governo no Poder.

P₂- Quando há uma maior responsabilização sobre os prevaricadores dos fundos públicos, menor é o desvio de fundos públicos.

P₃- Quando maior é a capacitação do quadro Técnico, melhor será o desempenho na prestação de serviços do Tribunal de Contas.

No próximo ponto abordaremos a relevância do estudo e o seu recorte temporal.

⁶ In: Søreide, T. (2011). Projectos de Construção Pública-Angola. Necessidade de fortificar as barreiras contra a corrupção. *Angola Brief*, 6. Consultado à 22 Maio de 2022. pp. 1-4. In: <https://www.cmi.no/publications/4020-projectos-de-construcao-publica-angola>

⁷ In: Sakulenga, B. (2004). A missão em Situação de Conflito ou Pós-conflito em Angola. *Missão Espiritana*, 6 (6). Retrieved from <https://dsc.duq.edu/missao-espirtana/vol6/iss6/19>.

1.4. Relevância e recorte temporal

No que tange à relevância do estudo, o mesmo está intrinsecamente relacionado com duas pertinências: a social e científica. A social integra-se com a minha experiência enquanto estudante de Administração Pública. Foi nessa posição que pude observar os avanços e recuos da dinamização do setor da administração pública em Angola, em particular o do Tribunal de Contas.

Quanto à pertinência científica pretendemos contribuir na documentação histórica de um período temporal e contemporâneo, bem como para a gestão mais eficaz do erário público de Angola. Julgamos trazer um olhar diferente na abordagem acerca das questões de Angola.

A academia está recheada de estudos sobre as lutas armadas, escravagismo, colonialismo, fome, etc., que foram elementos notabilizadores nos tempos passados, e é neste sentido que avocamos este tema para que possamos contribuir para o aumento de conhecimento das questões ligadas à Administração Pública em Angola. Acreditamos, também, que poderemos incentivar mais académicos a dar continuidade na temática em estudo.

Relativamente ao intervalo temporal em estudo, 2012, é marcado pela realização das eleições em moldes distintos das que haviam ocorrido em 2008. Com a Constituição de 2010, o presidente é designado de forma indireta, sendo eleito enquanto cabeça de lista do partido mais votado. Ficando para trás os tempos da República Popular de Angola e vão-se inscrevendo os primeiros marcos da República de Angola. Observamos, também, que o ano de 2021 é caracterizado pelos bons *scores* que a Nação angolana tem vindo a apresentar nos *ranks* internacionais pelo índice de perceção da corrupção tal como as últimas atualizações apresentadas pela *Transparency International*.

No próximo ponto iremos fazer a apresentação da metodologia.

1.5. Apresentação da metodologia

No que diz respeito à abordagem metodológica, Prodanov e Freitas (2013), enfatiza que a investigação científica é totalmente dependente de uma conjuntura para que os objetivos preconizados sejam alcançados. Esta dependência passa por procedimentos técnicos e intelectuais. Porém, o método científico é uma conjuntura operacional de processos mentais que devemos empregar na investigação. É fio condutor adotado no processo de pesquisa (Prodanov e Freitas, 2013, pp. 121-122).

Este trabalho está alicerçado na metodologia de produção historiográfica. A historiografia consiste num conjunto de provas documentais acerca de um tema ou de um período histórico específico e que até então não recebeu relevo por parte dos investigadores.

Neste sentido, propusemos estudar o papel do Tribunal de Contas na resposta aos problemas e desafios relativos às responsabilidades inerentes à Administração Pública em Angola no sentido de perceber a sua atuação e impacto na Administração Pública local, bem como, documentá-las e analisá-las através de provas em arquivos.

Para isso recorreremos aos mais variados métodos de pesquisa, tais como: o bibliográfico, à identificação e seleção das fontes, e à análise e interpretação de dados, tendo em conta a crítica histórica. Numa primeira fase, identificamos os mais diversos acervos com conteúdos relativamente ao interesse do nosso estudo, numa segunda, criamos uma base de dados com elementos definidos tendo em conta a fiabilidade das fontes.

Por fim, entendemos que fosse primordial verificar, validar e adequar os conteúdos programáticos para a redação final da nossa dissertação. Quanto à possibilidade de enquadramento de novas metodologias, entendemos que o nosso trabalho fica em aberto.

Seguidamente, iremos apresentar as fontes.

1.6. Apresentação das fontes

As fontes para a pesquisa consistem num conjunto de materiais que utilizamos para documentar e assegurar a origem de informação. Prodanov e Freitas (2013) referem que quanto à definição do tema o investigador deve percorrer a um amplo levantamento de fontes, quer sejam livros, monografias, teses, artigos científicos ou periódicos com o intuito de constituir a elaboração da contextualização do problema em estudo. Para a Historiografia, e para fins de investigação a origem da informação é um fator fundamental. As fontes ou documentos históricos são sinónimos em seio historiográfico. Considera-se fontes ou documentos históricos tanto os textos escritos, como fotografias, objetos de cultura material ou quaisquer outros conteúdos e materiais que os investigadores utilizam (Prodanov e Freitas, 2013, pp. 121-122).

Desta forma, no que tange ao quadro de suporte teórico para contextualização do tema em discussão, destacamos três autores que consideramos que as suas perspetivas irão ajudar a fundamentar e enriquecer o problema em estudo; são: José Tavares, Luís Nandin de Carvalho e Juliana Cristina Luvizotto.

O primeiro, por se ter dedicado essencialmente aos estudos ligados à responsabilidade na gestão pública e o seu enquadramento. Evidenciando que a matéria em apreço constitui, sem dúvida, uma das trave-mestre para considerar nas questões da gestão pública. Permitindo, também, partilhar e salientar algumas das muitas preocupações que têm ocorrido e suscitado na evolução do setor público. Porém, o autor referencia o setor público e não apenas Administração Pública em sentido orgânico, assim abrangendo o setor público administrativo e empresarial, incluindo aqui as empresas. Embora constituídas e regidas pelo Direito Privado, são intrinsecamente públicas (Tavares, 2001, p. 3). O segundo, por trazer uma abordagem ligada aos aspetos estruturais da responsabilidade jurídico-económica da gestão das empresas ou da importância da gestão moderna perante crise nacional ou internacional. Já o terceiro e último, por nos trazer variados argumentos ligados à responsabilidade civil do Estado legislador, assim como dos atos legislativos inconstitucionais e constitucionais.

Assim sendo, e de modo criterioso e metodológico, daremos seguimento à recolha de outros acervos documentais tendo em conta as prospeções cuidadosas e analíticas para não cairmos no enviesamento ou até mesmo numa ficção documental.

Seguidamente, e no próximo ponto, iremos apresentar a estrutura do trabalho, que terminará o primeiro capítulo da nossa dissertação.

1.7. Apresentação da estrutura do trabalho

A nossa dissertação é composta por 5 capítulos, sendo:

No primeiro capítulo apresentamos o tema e a natureza da pesquisa, bem como os critérios e seleção de fontes, definiremos o problema em estudo e enunciaremos as hipóteses. Seguidamente, apresentaremos a relevância do estudo e o seu recorte temporal, a metodologia e a apresentação das fontes. Por fim, finalizamos o presente capítulo com a apresentação da estrutura do trabalho.

No segundo capítulo, faremos um breve enquadramento teórico do tema em estudo, fazendo uma abordagem genérica dos aspetos já discutidos por outros autores relativamente ao funcionamento do Tribunal de Contas.

No terceiro capítulo abordaremos a questão central do nosso trabalho, com o objetivo de perceber o posicionamento do Tribunal de Contas face aos desafios e os problemas atuais. Esta perceção será feita com base nos períodos de 2012/2021, tendo em conta, a explanação apresentada no ponto 1.5 deste capítulo.

No quarto capítulo, iremos discutir a segunda questão da presente dissertação onde apresentaremos a responsabilização na Administração Pública enquanto instrumento de responsabilidade.

Por fim, no quinto e último capítulo, apresentaremos uma síntese dos principais resultados obtidos e algumas asserções que possam a vir serem úteis para a sociedade angolana e, em geral, para as sociedades africanas, bem como para as ciências sociais. A título conclusivo, exporemos as limitações e obstáculos encontrados e traçaremos alguns caminhos para investigações futuras.

Em seguida, faremos apresentação do segundo capítulo Enquadramento Teórico.

CAPÍTULO 2

Enquadramento Teórico

Depois de apresentada as asserções no primeiro capítulo, iremos neste fazer a revisão da literatura com os principais argumentos teóricos encontrados acerca do Tribunal de Contas, bem como da Administração Pública em Angola.

Assim, ao abordarmos o contexto teórico, trazemos a relação dialética do Tribunal de Contas e o elemento Responsabilidade enquanto instrumento de uso coercivo no âmbito da Administração Pública.

Segundo, Nicolau (2021) refere que 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. Sendo um proficiente Tribunal, exprime-se na atribuição de pluralidade de poderes e competências, dentro da sua função jurisdicional (Nicolau, 2021, p. 10)”.

É nesta perspetiva de Nicolau (2021) que encaramos quer o Tribunal de Contas de Angola, assim como os demais congéneres. Porém, percebemos a importância de os Tribunais fazerem cumprir as normativas de funcionamento dos seus organismos internos, tendo em conta as diferentes formas de atuações que deles se esperam.

Em seguida faremos apresentação dos principais argumentos teóricos.

2.1. Principais argumentos teóricos

No que diz respeito às várias abordagens relativas à Administração Pública em Angola, importa referir que já existem estudos que refletem acerca do funcionamento do Tribunal de Contas em Angola. Com maior relevância para as questões ligadas ao controlo financeiro, ao controlo externo das parcerias público-privadas, ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo. Estes e outros temas foram já motivos de discussão no campo académico. Porém, é importa referenciar que o Tribunal de Contas de Angola, também é um órgão que tem vindo a merecer algum destaque de abordagem à nível internacional tal como constatamos nas indagações de Delgado (2016), que reflete acerca do Tribunal de Contas de Angola fazendo um enquadramento ao nível da CPLP. Este começa por destacar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, como um fórum multilateral que goza de faculdade jurídica e dotada de autonomia financeira, criada em 17 de julho de 1996.

O autor supracitado também menciona a Organização das Instituições Superiores de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP), sendo esta uma associação autónoma e independente criada em 1995 com objetivo de potencializar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das instituições membros por meio da promoção de ações de cooperação técnica, científica cultural na área de controlo e fiscalização no uso dos recursos públicos (Delgado, 2016, pp. 28-29).

Pelo que, rapidamente percebemos serem membros os Tribunais de Contas de Angola, da União, do Brasil, de Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, de Portugal e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe. Relativamente, aos encontros bienais que são realizados, o Tribunal de Contas de Angola joga um papel fundamental dentro da estrutura supracitada. É nesta perspetiva que observamos os patamares alcançados pelo Tribunal de Contas de Angola doravante designado por TCA ou TC simplesmente.

Equacionando, ainda, sobre outras argumentações relativas ao TC, Mário (2017) que faz um panorama na perspetiva da teoria das Finanças Públicas e Direito Financeiro, precisamente na ótica do sistema de controlo externo jurisdicional dos dinheiros públicos em Angola, onde enfatiza que sem o controlo dos dinheiros públicos não há crescimento económico, uma maior dificuldade na consolidação da democracia económica, assim como financeira. Pelo que, é de responsabilidade do TC, velar por este controlo e assegurar o bom manuseio das finanças públicas (Mário, 2017, pp. 11-17). Assim, estes princípios assentes na teoria de partilha do poder de governação dos recursos da sociedade entre os seus principais interessados devem estar alinhados para o combate da pobreza e a redistribuição da riqueza nacional equitativa.

Nesta linha de pensamento, António (2016) faz uma abordagem sobre o Tribunal de Contas enumerando quatro perspetivas. A primeira, descreve os aspetos históricos do Tribunal de Contas e o quadro legal do seu funcionamento; na segunda, descreve as principais conquistas que patenteiam o bom desempenho do TC. Já a terceira perspetiva, apresenta as novas linhas de crescimento do TC, quer em função dos novos desafios colocados pela gestão financeira pública enquanto objeto da sua fiscalização, e quer pelas necessidades surgidas das dinâmicas do próprio TC, assim como no âmbito do seu contínuo fortalecimento que se impõe para superar os atuais níveis de desempenho; na quarta e última perspetiva, o autor faz uma abordagem acerca da ação social, onde são apresentadas as políticas adotadas na dignificação dos funcionários, com a criação de condições materiais que lhes permitam levar uma vida familiar e social digna (António, 2016, p. 11).

Ora, depois de observadas as diferentes abordagens sobre o TC, foi nesta perspetiva da pesquisa observada e revisões de textos que percebemos existir uma lacuna dentro das

diferentes temáticas já relatadas. Nesta conformidade, avocamos o Instrumento Responsabilidade como sendo o elemento não abordado dentro do setor da Administração Pública à luz do desempenho das funções do Tribunal de Contas. Assim sendo, encontramos uma abertura para abordarmos o papel do Tribunal de Contas na resposta aos problemas e aos desafios relativos as responsabilidades inerentes à Administração Pública em Angola 2012-2021. Neste sentido, ao nos debruçarmos sobre o uso do instrumento Responsabilidade, acreditamos ser uma das ferramentas que possa ser ou vir a ser fundamental na atuação coerciva dos prevaricadores dos fundos públicos.

Em seguida, faremos apresentação do estado da arte.

2.2. Estado da arte

A Administração Pública quando orientada para a aplicação em gastos sociais, entende que a sua tarefa principal é determinar as necessidades, desejos e interesses da população e atender as satisfações esperadas de forma mais eficaz e de maneira a preservar ou ampliar o bem-estar da sociedade. Assim sendo, ao longo do século XX a Administração Pública foi sofrendo várias transformações no sentido de melhorar o funcionamento do sector da Administração como na aplicação de reformas que vão ser fundamentais na aproximação dos serviços públicos ao cidadão.

Nesta conformidade, destacamos o conceito extrajurídico na *new public management*⁸, numa pluralidade de intervenientes. Desta forma, elegemos o papel do Tribunal de Contas sendo um dos principais autores na promoção dos princípios da boa governação; tal como, descreve Tavares (2019) a “atividade do Tribunal de Contas desenvolve-se em todo o perímetro da gestão pública, estando simbioticamente ligado às várias funções do Estado e demais entidades públicas. No processo de controlo financeiro e avaliação da responsabilidade por atos e contratos importa identificar e distinguir as atividades que aos órgãos e organismos cabe exercer para prosseguir o interesse público (Tavares, 2019, p. 8)”.

Porém, ao longo da história da Administração Pública, várias são as teorias que já vêm sendo debatidas sobre a melhoria na prestação dos serviços públicos e privados como, condição de satisfação as necessidades das populações.

Deste modo, verificamos uma diferença primordial existente entre a administração pública e a Administração Privada. A Administração Pública posiciona-se na questão do “interesse público”, pois a administração pública tem sob a sua dependência o interesse geral na sua lógica de serviço, enquanto a administração privada encarna o interesse individual na sua lógica de mercado.

Neste sentido, será importante, debruçarmo-nos sobre a questão da responsabilidade na Administração Pública, sendo uma das ferramentas fundamentais para o Tribunal de Contas no uso das suas funções.

⁸ *New Public Management* (NPM), este modelo surge como a grande solução dos problemas existentes na Administração Pública, pois parte-se do princípio de que a gestão privada é superior à gestão pública. Este modelo teve um impacto profundo na estrutura e cultura administrativas. A agenda das reformas foi remodelada através da introdução dos métodos do sector privado na Administração Pública (Araújo, 2000:43-46). Denhardt e Denhardt (2003:56) acrescentam que, “a administração pública tradicional [...] estava maioritariamente interessada na prestação direta dos serviços ou na regulação dos comportamentos individuais e corporativos”.

Carvalho (1994) enfatiza que o gestor não se deve munir apenas dos conhecimentos técnicos da área da atividade relacionada à produtividade que trabalha, ou seja, para além do nível técnico, é-lhe solicitado dispor de outros conhecimentos tendo em conta um enquadramento global económico. Pelo que, é responsável pela recolha e análise de informações estratégicas, bem como, fazer a avaliação da conjuntura e ponderação de riscos não apenas dos seus clientes, mas, também, os clientes dos seus clientes, assim como, dos seus fornecedores (Carvalho, 1994, p. 1).

Nesta conformidade, procuramos olhar para o universo dos mais variados conceitos no que concerne à responsabilidade. Assim, Tavares (2000) não contraria as argumentações de Carvalho (1994) mas sim, dá outras contribuições acerca desta temática ao referenciar que a responsabilidade é a capacidade de responder, de «prestar contas» em virtude de compromissos (livremente) assumidos. Seguidamente, o autor argumenta que o “compromisso e responsabilidade estão assim naturalmente implicados. Do próprio conceito de responsabilidade resulta um primeiro fundamento que assenta na liberdade. Na verdade, se um ato não for livre, motivado por uma força superior, é a essa força superior que se tem de imputar a responsabilidade. Nunca se pode suprimir a liberdade e conservar a responsabilidade. Ou seja, o homem só é responsável pelos seus atos quando atua em liberdade. Porém, a responsabilidade, por vezes é apontada a quem cometeu o ato e não a que dá a ordem da execução (Tavares, 2000, pp. 5-7)”.

Um outro autor que, também, corrobora quer por um lado com Carvalho (1994) e por outro com Tavares (2000), faz uma abordagem da responsabilidade quer do ponto de vista administrativo de quem presta contas, como do recetor do serviço, é Mozzicafreddo (2002) descreve a responsabilidade como o conceito que abrange o funcionamento do sistema administrativo prestação de contas, o desempenho profissional, etc.; e, por outro, que esta tem implicações no que na perceção da confiança dos cidadãos, pelo que a responsabilidade significa que o poder e a autoridade administrativa devem justificar-se perante os cidadãos (Mozzicafreddo, 2002, pp. 1-14).

Assim sendo, o conceito responsabilidade ao longo dos anos foi discutido em várias vertentes, sendo que também tivemos a pertinência de trazer a vertente da responsabilidade civil, social, financeira e jurídica como um dos instrumentos fundamentais para o funcionamento da Administração Pública.

Para Tavares (2000) no que diz respeito à responsabilidade civil, este enfatiza que se traduz na obrigação de indemnização pelos danos provocados por determinado ato, sendo apreciada pelos Tribunais competentes. Naturalmente, a responsabilidade civil representa um aspeto

fundamental no relacionamento de quem exerce a gestão pública e os particulares podendo, também, considerar-se um elemento caracterizador de cada ordenamento jurídico-administrativo (Tavares, 2000, pp. 5-7).

Já Gonçalves (2017) evidencia que a responsabilidade civil pode resultar da violação tanto de normas morais como jurídicas, separada e/ou concomitantemente. Neste sentido, refere que “tudo depende do facto que configura a infração, que pode ser, muitas vezes, proibida pela lei moral ou religiosa ou pelo direito. O campo da moral é mais amplo do que o do direito, pois só se cogita da responsabilidade jurídica quando há prejuízo. Esta só se revela quando ocorre infração da norma jurídica que acarrete dano ao indivíduo ou à coletividade. Neste caso, o autor da lesão será obrigado a recompor o direito atingido, reparando em espécie ou em pecúnia o mal causado.

A responsabilidade moral e a religiosa, contudo, atuam no campo da consciência individual. O homem sente-se moralmente responsável perante sua consciência ou perante Deus, conforme seja ou não religioso, mas não há nenhuma preocupação com a existência de prejuízo a terceiro. Como a responsabilidade moral é confinada à consciência ou ao pecado, e não se exterioriza socialmente, não tem repercussão na ordem jurídica. Pressupõe, porém, o livre-arbítrio e a consciência da obrigação (Gonçalves, 2017, p. 2)”.

Ora, Bittar (2017) referencia que a teoria da responsabilidade civil encontra as suas raízes no princípio fundamental do *neminem laedere*⁹, que se justifica diante da liberdade e da racionalidade humana, como imposição, portanto, da própria natureza das coisas. Ao escolher as vias pelas quais atua na sociedade, o homem assume o ônus correspondente, apresentando-se a noção da responsabilidade como corolário da sua condição de ser inteligente, livre e autônomo (Bittar, 2017, p. 9).

Assim sendo, depois de observadas as abordagens de Tavares (2000), Gonçalves (2017) e Bittar (2017) compreendemos que Luzivotto (2019) comunga da mesma abordagem ao referenciar em primeiro lugar que, “olhando para o âmbito jurídico de modo geral, o sentido da responsabilidade não difere da própria noção de responsabilidade considerada. Tal como, já fora enunciado pelos autores supracitados. Já, Luzivotto refere ainda que, a responsabilidade revela o dever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de contrato, seja em face de

⁹ *Neminem laedere* é uma expressão em língua latina que significa, após tradução para a língua portuguesa, "a ninguém ofender". No direito é representado como um princípio, que rege a chamada responsabilidade aquiliana (...). Apesar da origem da expressão ser claramente latina, a origem do pensamento por trás do *neminem laedere* é grega. Esse preceito demonstra com clareza a filosofia de Epicuro, que considera o direito o resultado entre o compromisso da utilidade, com o escopo de os homens não prejudicarem uns aos outros. O Epicurismo propõe o bem-estar individual e coletivo, por isso se desdobra em *neminem laedere*, nenhum deve lesar a outrem para não causar sofrimento. [Neminem laedere – Wikipédia, a enciclopédia livre \(wikipedia.org\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Neminem_laedere).

facto ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais, que lhe são impostas. Onde quer, portanto, que haja a obrigação de fazer, dar ou não fazer alguma coisa, de ressarcir danos, de suportar sanções legais ou penalidades, há a responsabilidade”.

Concomitantemente, a responsabilidade, embora seja um conceito essencialmente ligado ao conceito de dever jurídico, com ele não se confunde. A responsabilidade não se constitui num dever, sendo a relação do indivíduo contra o qual o ato coercitivo é dirigido com o delito por ele ou por outrem cometido. O conceito de responsabilidade é assim direcionado àquele que sofre a sanção. O indivíduo contra quem é dirigida a consequência do ilícito responde pelo ilícito, é juridicamente responsável por ele, entretanto, não há aí obrigação, mas sim sanção que não pode ser impedida pelo próprio indivíduo estatuída contra uma ação ou omissão determinada pela ordem jurídica (Luzivotto, 2019, pp. 2-14).

Já no que concerne à responsabilidade financeira, Tavares (2000) comunga de que a Responsabilidade financeira *lato sensu*¹⁰, cuja apreciação compete exclusivamente ao Tribunal de Contas, consubstanciando-se na obrigação de reintegração nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, e ainda de pagamentos indevidos (responsabilidade financeira reintegratória) e/ou na aplicação de multas, nos casos de violação de certos deveres ou obrigações (responsabilidade sancionatória por infrações financeiras ou não financeiras) (Tavares, 2000, p. 17).

Tavares (2000) faz referência que a obrigação de prestação de contas forma, prazo e conteúdo, pode originar o apuramento da responsabilidade a vários níveis – político, criminal, civil, disciplinar e financeiro. A própria origem etimológica da palavra responsabilidade induz nesse sentido. Há, porém, que distinguir responsabilidade pela apresentação de contas e responsabilidade pela gestão correspondente. Já enunciava Platão que “não devemos ter governante ou administrador que governe e administre sem prestar contas. E para que as contas sejam julgadas, é necessário dispor de um corpo de Magistrados especiais dotados das mais altas qualidades. Só então a polis fará progressos!”

Fioravante, Pinheiro & Vieira (2006) ao mergulharem no estudo sobre a responsabilidade fiscal e financeira, entendemos que os autores têm pontos convergentes com Tavares (2000), tendo em conta o enfoque dado aos elementos como a prestação de contas. Estes, enfatizam que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101/2000) no contexto brasileiro por

¹⁰ *Lato sensu* é uma expressão em latim que significa, literalmente, "em sentido amplo", em contraposição ao *stricto sensu* ("sentido estrito").[1] Se refere ao sentido mais amplo de um termo, em oposição ao seu sentido mais específico. https://pt.wikipedia.org/wiki/Lato_sensu.

exemplo, surgiu para impor limites e metas numéricas aos gestores da política fiscal, nos vários níveis de governo, a fim de que fossem geradas menores déficits fiscais e menor acúmulo da dívida, dentre outros resultados sinalizadores de uma atitude fiscal responsável.

A fim de consolidarem a atitude de responsabilidade fiscal dos seus governos, vários países adotaram metas fiscais para controlar gastos e endividamento, dentre outros objetivos. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira impõe limites universais e inflexíveis para os gastos de pessoal para os estados e os municípios (Fioravante, Pinheiro & Vieira, 2006, pp. 11-14).

Nesta conformidade, buscamos a compreensão da responsabilidade jurídica e Marinelli (2019) refere que é representativa da obrigação ou sanção imposta por um ato judicial, a imposição de cumprimento. Seguidamente, a autora evidencia ainda e segundo Naufel (1988) que define a responsabilidade jurídica como sendo a obrigação jurídica de responder alguém pelos seus próprios atos ou pelos atos de outrem, em virtude de determinação da lei ou de obrigação à qual se vinculou voluntariamente, quando esses atos implicam danos a terceiros ou em violação da ordem jurídica (Naufel, 1988, p. 795). Porém, esta abordagem surge em forma de concordâncias por um lado nos conceitos de responsabilidade jurídica discutidos por Marinelli (Marinelli, 2019, pp. 196-198).

Após a esta reflexão em torno dos conceitos da responsabilidade social, financeira ou até mesmo a filosófica, importa enfatizar que constituíram as asserções de discussão da nossa dissertação assim como, também nos cingiremos ao instrumento responsabilidade enquanto elemento jurídico.

No próximo capítulo, trataremos em abordagem o Tribunal de Contas face aos Problemas e Desafios atuais 2012-2021, onde apresentaremos maioritariamente conteúdos disponibilizados pelo Tribunal de Contas angolano, o que nos permitirá de igual modo a apresentação da parte empírica da nossa temática.

CAPÍTULO 3

O Tribunal de Contas face aos problemas e desafios atuais 2012-2021

No presente capítulo procuraremos analisar o período de 2012 a 2021 sendo este caracterizado pelos desafios que Administração Pública Angolana se deparou. Para melhor entendimento deste período temporal, recorreremos à recolha de documentos que resultam de consultorias e inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas de Angola, e a conteúdos de suporte teórico de alguns autores de referência no âmbito da Administração Pública, em geral, que darão suporte à abordagem empírica da nossa dissertação.

3.1. Breve reflexão sobre o Tribunal de Contas angolano

Tavares (1998) refere “Como sempre acontece, não é possível compreender corretamente uma instituição sem conhecer a sua origem e a sua evolução ao longo da História, com todos os aspectos, positivos e negativos, que a mesma possa comportar (Tavares, 1998, p. 26)”. É nesta ordem de ideias que encontramos a pertinência para aqui fazermos um breve enquadramento histórico do TCA.

O surgimento do TCA, Mário (2016) e Tavares (1998) referem que o Tribunal de Contas de Angola foi o último a ser criado dentro dos países lusófonos pela Lei n.º 5/96, de 12 de abril¹¹, aprovada a Lei orgânica do Tribunal de Contas, Órgão previsto na Constituição da República de Angola, em 1992 (Art.125.º, n.º3), na sequência da revisão constitucional operada pela Lei n.º 23/92 de 16 de setembro. Segundo os autores supracitados, a criação do Tribunal de Contas de Angola foi tardia, pelo que apontam como um ponto negativo. Contudo, relembramos que Angola viveu um longo período de um conflito interno armado, talvez daí seja a génese da inoperacionalidade. Porém, o que não retira qualquer mérito ao facto de que, só mais tarde, veio a constituir-se este órgão interno com estatuto de atuação no exterior como se pode observar no Art. N.º 2 (Jurisdição) da Lei Orgânica do TC.

Nesta conformidade, olhando para a atual Lei orgânica e do processo do Tribunal de Contas, tal como descreve António (2016), verificamos que, segundo o Art. N.º 3, o TC é um órgão independente e os juízes no exercício das suas funções gozam dos direitos e das garantias

¹¹ *In*: Lei orgânica do Tribunal de Contas e legislação complementar a Lei n. 5/96, p.1

dos demais Magistrados Judiciais, previstos na Constituição e nos estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público; quanto à sua composição, o TC é composto por um total de nove Juizes Conselheiros, podendo, porém, funcionar com um mínimo de cinco Juizes, incluindo o Presidente do TC, ou pode ainda funcionar com uma delegação, no caso com o Vice-Presidente do Tribunal de Contas (António, 2016, p. 54).

Para maior abrangência buscamos consultar o manuscrito despolitizado pelo TC sobre a Lei orgânica do Tribunal de Contas/Assembleia Nacional e constatamos que o Tribunal de Contas tem a sua Sede em Luanda e sessões regionais ou provinciais. Ora, quanto às suas competências, observadas sobre a mesma Lei Orgânica, compete ao Tribunal de Contas o seguinte:

- a-)** “Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b-)** Julgar as Contas Orgânicas, serviços e entidades sujeitas à sua jurisdição;
- c-)** Fiscalizar preventivamente a legalidade dos atos e contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades de 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 nas entidades sujeitas à sua jurisdição;
- e-)** Exercer outras funções que a lei lhe determine;
- f-)** Assegurar a fiscalização da aplicação de recursos financeiros doados ao Estado, por entidades nacionais e internacionais.
- g-)** Aprovar os regulamentos internos que se revelem necessários ao seu funcionamento;
- h-)** Emitir as instruções relativas ao modo como as contas devem ser prestadas e os processos submetidos à sua apreciação;
- i-)** Decidir sobre a responsabilidade financeira em que os infratores incorram, revelando-a ou graduando-a, nos termos da lei;
- j-)** Propor as medidas legislativas julgadas necessárias para o desempenho das suas atribuições¹²”.

Estas observações pressupõem que estaríamos em condições para outras asserções que doravante levar-nos-ão a refletir sobre o papel da atuação do Tribunal de Contas, uma vez que as atribuições de competências devem traduzir-se em atividades, tal como já referia Tavares

¹² *In:* Lei orgânica do Tribunal de Contas/Assembleia Nacional, p. 4.

(1996), “A competência é o conjunto dos poderes funcionais quer sejam jurisdicionais ou não jurisdicionais (Tavares, 1996, p. 40)”.

Ora, é nesta e outras perspetivas que nos vimos obrigados a mergulhar no vasto universo da Administração Pública, para daí extrairmos as práticas de gestão das finanças públicas que, por conseguinte, iremos abordar no ponto que se segue.

3.2. Prática de gestão das finanças públicas

As finanças públicas, assim como as componentes transportes Públicos, estradas e outros serviços públicos, constituem elementos que devem ser supervisionados e protegidos por todos os cidadãos. Para Marques (2017) os bens públicos colocados à disposição da utilidade pública, constituem elementos de utilização indivisíveis, independentemente de o cidadão ter participado ou não do seu financiamento tributário (Marques, 2017, pp. 12-13). Porém, entende-se com isso que é parte dos direitos fundamentais do cidadão questionar quer o manuseio quer a própria utilização das finanças públicas.

Neste sentido, iremos fundamentalmente neste ponto, cingir-nos ao elemento Finanças Públicas e à sua Gestão, por entendermos ser pertinente compreender o estado do manuseio do erário público em Angola, assim como a atuação e posicionamento do Tribunal de Contas.

Marques (2017) enfatiza que as finanças públicas se definem pela formulação de teorias, instrumentação e técnica que se explica, organiza e faz gerir dinheiro, assim como, o património público de forma a atender às necessidades sociais que cada vez mais se vão tornando num desafio com um alto nível de exigências (Marques, 2017, pp. 14-16).

Entretanto, com base nestes e outros argumentos, buscaremos a perceção do estado de Poder do Tribunal de Contas à luz da sua atuação. Assim sendo, percebemos que, quando se trata de Finanças Públicas, existem níveis de responsabilidades a serem escrupulosamente cumpridos.

Neste sentido, ao cumprir-se com zelo o manuseio da coisa pública, estaríamos por si só a refletir sobre uma boa gestão pública face aos desafios atuais. Assim sendo, e tal como anteriormente referirmos, iremos tecer considerações acerca do elemento da “Gestão Pública”. Encontramos nas definições Tavares (2000) sobre Gestão Pública, este considera que a expressão “Gestão Pública” abrange “no quadro que move, a actividade de Administração da coisa Pública, seja por pessoas colectivas de Direito Público seja por pessoas colectivas de Direito Privado ou até por pessoas singulares que se encontrem em determinadas situações em relação ao que é público (cfr. tb. a este propósito o art.º 2.º do CPA e o art.º 386.º do Código Penal)”. (...), “em relação às pessoas colectivas de Direito Público, incluímos na expressão Gestão Pública quer a actividade administrativa, quer a actividade dessas entidades regida pelo Direito Privado (Tavares, 2000, p. 14)”.

Nesta conformidade, entendemos que o exercício das boas práticas na gestão e manuseio das Finanças Públicas sejam práticas de carácter fundamental para garantir o bom funcionamento do setor da Administração Pública, que se traduzem na satisfação dos interesses dos cidadãos, tal como descreve nos seus acervos o autor atrás referenciado “toda a atividade de Gestão Pública deve visar a satisfação de interesses públicos (Tavares, 2019, p. 13)”.

Neste sentido, olhando para os factos reais dentro do período de estudo no setor da Administração Pública em Angola, percebemos que têm sido feitos vários esforços pelo Governo angolano, em particular pelo Tribunal de Contas, no sentido de garantir a boa gestão da coisa pública.

Esta perceção surge pelo facto de termos constatado de acordo com os dados divulgados pelo TCA nos seus relatórios entre 2012-2021, embora tenha existido algum interregno, mas reiteramos o facto de o TC ter colocado acervos à disponibilidade dos cidadãos. Ainda que sejam considerados poucos acervos disponibilizados, consideramos que de algum modo contribuí para o acesso a alguma informação, sendo demonstrativo de uma forma de transparência das suas ações. Para além de disponibilizar informações não só para o campo académico, mas também para o público em geral, pelo que está em consonância com a Constituição da República de Angola revista em 2010 no seu Artigo 43.º que referencia a “Liberdade de criação cultural e científica”¹³.

Ainda foi possível identificarmos no período em estudo, 2012-2021, a atuação do Tribunal de Contas como forma de garantir a supervisão da gestão dos fundos públicos, e verificamos que realizou como forma de fortalecer a sua capacidade institucional a modernização dos

¹³ *In*: Constituição da República de Angola, Artg n.43, p.17.

métodos de serviços que impulsionam a transformação do próprio sector interno. Assim, a implementação de novas Tecnologias de Informação (TIC) foram aplicadas também no sentido de demonstração de comprometimento das diretivas da INTOSAI, tal como consta na declaração de LIMA que enfatiza de que “o sucesso da Declaração se deve, acima de tudo, ao facto de que ela contém uma lista abrangente de todos os objetivos e questões relacionadas à auditoria governamental”¹⁴, pelo que se percebe que este mérito só é possível desde que os membros honorários cumpram com os pressupostos legais estabelecidos. Por exemplo, os Arquivos do Tribunal de Contas de Angola passarem a ser digitalizados.

Ora, estas implementações podem ser constatadas em conformidade com Plano Diretório de Tecnologia de Informação do Tribunal de Contas, na qual apresenta uma melhoria que se enquadra no amplo Projeto do Sistema Integrado de Gestão do Tribunal de Contas – SIGTC. “Este Sistema de automatização de processos visa reduzir a intervenção humana nos processos de auditoria, inquéritos e prestações de contas garantindo maior imparcialidade, precisão e isenção na recolha e análise de dados. Ao diminuir o volume e a própria necessidade dos suportes físicos no fluxo de informação, o SIGTC estabelece a interface com os vários sistemas de gestão dos organismos fiscalizados, tal como, o Sistema Integrado de Gestão Financeira – SIGFE, que garante o acesso às informações, sem dispêndio de muitos recursos e em tempo real. Com o devido enquadramento, o Plano Diretório das Tecnologias de Informação pretende ser um instrumento indicativo estratégico que aponta para as necessidades através de meios informáticos ou em valências de conhecimentos, embora indique que exista uma carência em pessoal especializado, sendo o resultado do diagnóstico feito ao próprio sistema dentro dos marcos traçados pelo mesmo plano. Este plano permite ao Tribunal, em determinados momentos, reorientar as suas políticas em tempo oportuno, fruto do diagnóstico que o plano permite fazer a todo o momento”¹⁵.

Desta forma, entendemos que o Tribunal de Contas de Angola se apresenta com capacidade para responder sobretudo àquele que é o principal objetivo da Declaração de Lima; que é “reforçar a necessidade de uma auditoria governamental independente”. Porém, adiante ainda faz referência aos membros que não conseguem cumprir essa demanda é por que não estão aptos a cumprir os padrões esperados¹⁶. Deste modo, estaremos em condições para passarmos

¹⁴ *In*: INTOSAI ISSAI 1 – Declaração de Lima, 2016. p. 2.

¹⁵ *In*: PDTI – Plano Director de Tecnologia da Informação - I Tribunal de Contas Direção dos Serviços Técnicos | DDI – Divisão de Documentação e Informática 2012. p. 17.

¹⁶ *In*: INTOSAI ISSAI 1 – Declaração de Lima, 2016. p. 2.

ao ponto seguinte onde iremos discutir os problemas atuais e os desafios da Administração Pública em Angola.

3.3. Problemas actuais e desafios na Administração Públicas em Angola

No âmbito da responsabilidade da administração e das finanças públicas percebemos em primeira instância que se trata de um tema sensível sobretudo quando avocamos os problemas nela existente, tais como os próprios desafios atuais dentro do setor da Administração Pública.

A Administração Pública caracterizada como Ciência é por si uma das componentes que o universo académico dedica à investigação. Isso para dar resposta aos demais problemas que surgem e vão surgindo no sector da administração.

Contudo, consideramos que é fundamental enfatizar que a Administração Pública enquanto Ciência, não abarca uma definição consensual, o que não inibe e muito menos compromete o seu desempenho de atuação. Rolo (2019) evidenciou esta componente ao referir que “A natureza da literatura da Ciência da Administração Pública não é consensual (Rolo, 2019, p. 71)”.

Ora, o que se pode dizer e de forma consensual é que a Administração Pública enquanto Ciência possui as suas Técnicas, Métodos, Princípios e Procedimentos que permitem averiguar os problemas existentes no setor público e estabelecer metas como desafios para ultrapassar os diferentes problemas existentes no setor. Nesta conformidade, percebemos existir um elemento a ter em conta designado como: “Prevenção”, ou seja, a condição de prevenir. Entendemos ser um instrumento importante na Administração Pública, uma vez, que com este instrumento é possível o alcance da dimensão de “Prudência” e remediar-se a uma adjectivação de “futilidade”.

Contudo, levou-nos à percepção que é sempre fundamental o uso da Administração enquanto elemento científico tal como abordou o pai da Administração científica Frederick Taylor, referenciado por Rolo (2019), que alude para o uso das técnicas preventivas no setor da Administração como elemento crucial, onde irmos abordar mais adiante.

Dentro do setor da Administração Pública em Angola, identificamos como problemas: A contratação Pública no âmbito da Lei 20/10, tal como se descreve na Revista do Tribunal de Contas e aqui citamos, “A Lei pode ser melhorada¹⁷”; “Os desvios de Fundos Públicos” por elementos no poder em representação do Povo, tal como constatamos no Acórdão N° 22/2ªCÂMARA/AT2017 do processo também identificado com o N° 30RS/RFR/2013 que consta dos Docs. Divulgados pelo TC¹⁸”; Ora, em boa parte destes acontecimentos, identificamos a ausência do instrumento Racional-Legal da Administração. Instrumento, este que teve suas bases assentes nas teses do tão considerado Patrono da Administração Pública, Woodrow Wilson.

Imbuído nas correntes filosóficas de Wilson, referenciado por Rolo (2019) enfatiza-se que “a abordagem ou modelo de Administração Racional-Legal vem acentuar a racionalidade e a legalidade da conduta humana e organizacional, em detrimento da cientificidade, embora a presença da herança da administração científica seja muito forte e tenha pontos em comum, designadamente a importância da regulação formal (normas, regras e princípios) e a busca pela maior racionalização (relação fins vs meios, ordem vs mecânica, autoridade vs obediência, decisão vs execução) (Rolo, 2019. p. 200)”.

A Administração Pública em Angola, Tina (2011) refere como um dos grandes problemas encontrados é “a corrupção”. Até certo ponto, entendemos que a corrupção continua a ser ainda um elemento não abonatório para o Setor Público, pese embora os constantes e visíveis esforços realizados pelo Governo angolano no seu combate. Como podemos constatar na modernização das instituições da Administração Pública com as novas Tecnologias de informação. Seguem-se outros problemas tais como: o uso da responsabilidade enquanto um instrumento de responsabilização no Setor Público; O acesso e divulgação de “dados digitalizados¹⁹”, apesar de já se verificarem alguns Docs. Digitalizados e divulgados ainda são vários os órgãos públicos que se encontram limitados com a prossecução deste quesito.

Porém, o desafio é ainda maior para os tempos vidouros, tal como refere Valadares & Luquini (2012) “A melhoria do serviço público e a evolução da máquina administrativa são os principais assuntos em evidência no campo da Administração Pública Contemporânea (Valadares & Luquini, 2012. p. 132)”.

¹⁷ In: Revista do Tribunal de Contas 2016. p.p. 18-19

¹⁸ In: TC

¹⁹ In: INTOSAI ISSAI 1 – Declaração de Lima, 2016. p. 2

Identificados os problemas, entendemos que sejam grandes os desafios para a Administração Pública em Angola, visto que aceitar e requalificar os problemas existentes seria mais um passo ou uma abertura para própria democratização da sociedade angolana no geral, tal como se pode verificar em Valadares & Luquini (2012) “Desde os primeiros anos desta década, viu-se crescer uma onda global de modificações do setor público, facto que traz à tona a necessidade de tornar o Estado mais eficiente e democrático”.

Concomitantemente, também percebemos que o principal desafio para o Governo angolano passa pela aceitação dos problemas existentes no âmbito da Administração Pública. Daí sim, entendemos que estaria o Estado em condições de os combater, o que não contrapomos de modo algum os já empregados esforços que o Governo tem vindo a fazer ao longo destes anos.

Assim sendo, faremos seguidamente a apresentação e análise da Síntese das Constatações, Recomendações e Sugestões de Providências Legislativa 2012-2021.

3.4. Apresentação e análise da Síntese das Constatações, Recomendações e Sugestões de Providências Legislativa 2012-2021

Pretendemos no presente ponto fazer uma particular demonstração sobre a síntese das Constatações, Recomendações e Sugestões de Providências Legislativas. Porém, no decurso da nossa pesquisa, percebemos ter havido uma lacuna nos acervos relativamente ao período em que nos propomos estudar, mas o que não nos inibiu de prosseguir com as investigações.

Apesar das lacunas observadas, o Tribunal de Contas reitera a responsabilidade e comprometimento para o fornecimento de dados e indicadores para melhorar o exercício do controlo social, assim como estimular o desenvolvimento da gestão pública, exercer o carácter pedagógico no sentido de contribuir para a melhoria da gestão das finanças públicas e da conduta dos gestores²⁰.

Assim sendo, passamos para o seguinte quadro:

²⁰ *In*: Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, 2015. p. 292.

Quadro representativo dos pareceres da Conta Geral do Estado 2012-2021

Designação	Ano	Constatações	Recomendações	Observações
Parecer sobre a Conta Geral do Estado	2012	7	6	Percebemos que a formatação textual não era uniforme; Os dados numéricos das contas públicas não são apresentados por extenso o que pode torna difícil a compreensão de muitos leitores, não querência em alguns indicadores quadros ou tabelas encontram-se descritos como gráficos. O relatório tem 67 páginas.
Parecer sobre a Conta Geral do Estado	2015	42	43	Observamos que a formatação textual não era uniforme; Os dados numéricos das contas públicas não são apresentados por extenso o que pode tornar difícil a compreensão de muitos leitores, nas conclusões do presente relatório observamos que referem ter feito 59 constatações nos mais diversos relatórios apreciados assim como resultado das visitas efetuadas pelo TC. Mas, segundo a nossa apreciação e contabilidade feita, percebemos que foram feitas 43 Constatações em vez de 59 e 44 Recomendações. O relatório tem 296 páginas.
Parecer sobre a Conta Geral do Estado	2016	98	99	Observamos que os dados numéricos das contas públicas não são apresentados por extenso o que pode tornar difícil a compreensão de muitos leitores, o relatório tem 384 páginas.
Parecer sobre a Conta Geral do Estado	2017	146	118	Percebemos que os dados numéricos das contas públicas não são apresentados por extenso o que pode tornar difícil a compreensão de muitos leitores. Observamos ainda que na Pg. 281 existem contradições nas terminologias Banana, Bana Pão, Batata, Batata-Doce, Fuba de mandioca, por exemplo neste último referem-se a Fuba de Bombó O relatório tem 340 páginas.

Em conformidade com os relatórios observados percebemos que as constatações e recomendações efetuadas pelo TC foram medidas tomadas para melhorar a gestão económica de Angola, assim como a financeira e patrimonial dos recursos do Orçamento Geral do Estado. No que diz respeito às Providências Legislativas, percebemos que o Tribunal de Contas está preocupado com o funcionamento das entidades que funcionam com os fundos públicos. Pelo que recomenda que sejam entregues os relatórios nos prazos estipulados pela Lei, assim como também recomenda que sejam aplicadas sanções na eventualidade de serem registados por incumprimento.

No próximo ponto, abordaremos no Capítulo IV, A responsabilidade na Administração Pública enquanto instrumento de responsabilização 2021-2021.

CAPÍTULO 4

A Responsabilidade na Administração Pública enquanto instrumento de Responsabilização 2012-2021

Neste capítulo, procuraremos analisar no período de 2012-2021 os aspetos ligados ao elemento responsabilidade enquanto instrumento de responsabilização tendo em conta as suas variantes.

Para melhor entendimento recorreremos à recolha de documentos que resulta de consultorias e inspeções ao Tribunal de Contas de Angola, assim como a conteúdos de suporte teórico abordados por outros autores, no âmbito da Administração Pública.

Iremos apresentar também “os problemas atuais e desafios no setor da Administração Pública em Angola”, já discutido no capítulo III. Porém, uma vez que foram identificados os problemas, procuraremos neste capítulo IV equacionar as suas variantes para que percebamos até que ponto o instrumento responsabilização é aplicado como medida cautelar ou de coação aos incumpridores que manuseiam os meios e bens da Administração Pública em Angola. Iniciamos este capítulo fazendo uma abordagem acerca da responsabilidade como princípio fundamental da ordem jurídica.

4.1. A Responsabilidade como princípio fundamental da ordem jurídica

Respondere, em latim, significa obrigação de responder pelas próprias ações, pelas dos outros ou pelas coisas confiadas, e é onde subjaz a etimologia da palavra “Responsabilidade”. E partindo do seu significado original e quando aplicado à Administração Pública, tal como referência Tavares (2001) “originariamente, responsabilidade é a capacidade de prestar contas em virtude de um ou mais compromissos que livremente assumimos (Tavares, 2001, p. 5)”. Porém, as dominantes Compromisso e Responsabilidade estão intrinsecamente relacionadas, embora destacamos a responsabilidade enquanto princípio fundamental da ordem jurídica.

Antes pretendemos reforçar que os pontos aqui debatidos têm o intuito de contribuir para o crescimento e desenvolvimento do setor da Administração Pública em Angola. Aproveitamos desde já para descartar qualquer intenção de afrontar as competências do Estado angolano tendo em conta algumas conclusões que possam sair deste trabalho.

A responsabilidade jurídica diferencia-se pelo facto de possuir vários tipos de responsabilidade. Deste modo, a Responsabilidade enquanto instrumento de ordem Jurídica,

tem no seu âmago a interpretação das Leis. Godinho (2013) refere que a ideia de responsabilidade está intrinsecamente ligada ao direito como à moral. Assim sendo, por um lado temos os efeitos do direito e por outro lado os da moral. Embora abarquem diferentes regras, elas manifestam-se no comportamento dos indivíduos nas mais diversas situações ao longo da sua vida (Godinho, 2013. p. 104).

Neste sentido, Filho (2019) entende que a responsabilidade esteve sempre intimamente relacionada ao conceito de sanção. Porém, é que a sanção deve ser compreendida não como uma retribuição do ato ilícito, mas sim como fonte *in* abstrato de incentivo ao cumprimento da norma jurídica cuja eficácia fortalece ou, *in* concreto, como medida que busca anular ou minimizar os efeitos causados pelo facto que motivou sua aplicação (Filho, 2019. p. 209).

Deste modo, verificamos que o TC, tem atuado em conformidade com o exposto no Art.72 da Lei do Quadro do Orçamento Geral do Estado, publicado pelo Diário da República I SÉRIE- N.º 131- de 14 de julho de 2010 e subsequente no Art. 74, que faz menção sobre a intervenção do Tribunal de Contas na preservação do Património do Estado angolano – “Podem dispor de outros instrumentos necessários à boa gestão para o controlo dos recursos financeiros e outros ativos do Estado e das Autarquias, nos termos previstos na lei²¹”.

Assim sendo, e como forma de coação fazendo o uso das suas competências, o Ministério Público, junto do Tribunal de Contas, apresentou nos termos do Art. 55 N.º1, 87º N.º1 e 99º todos da Lei N.º13/10, de 9 de Julho, a ação de Responsabilidade Financeira Sancionatória contra indivíduos que se encontravam no desempenho de cargos públicos. Tal como observamos no ACÓRDÃO N.º 21/2ªCÂMARA/TC/2017 do processo N.º 84/PM/2016, e no ACÓRDÃO N.º 22/2ªCÂMARA/TC/2017 do processo N.º 30/FS/2013, onde foram arrolados cidadãos que se encontravam no exercício de desempenho de cargos públicos acusados sob Responsabilidade Financeira Reintegratória.

Deste modo, entendemos que ao serem responsabilizados os indivíduos que se encontravam em contrariedade com o exposto ao abrigo da Lei supracita, estaria o Tribunal de Contas a agir em conformidade.

Neste sentido, Filho (2019) faz referência que a sanção deve ser compreendida não como retribuição ao ato ilícito, mas sim como fonte *in* abstrato de incentivo ao cumprimento do desempenho dos cargos públicos (Filho, 2019. p. 209). Neste caso, colocando em primeira instância o sentido valorativo de um Estado Nação livre de alguns desacetos, como da corrupção e outras práticas menos abonatórias para com o Estado angolano.

²¹ *In*: Lei do Quadro do Orçamento Geral do Estado 2010, p. 1408.

Assim sendo, importa referenciar que esforços são ainda tidos como parte das fundamentações para se travar a avalanche das más práticas no setor da Administração Pública em Angola, tal como Tavares (1998) refere ao abordar sobre o dinamismo das competências do Tribunal de Contas que evidencia “qualquer Instituição, pública ou privada, deve estar em alerta sobre o mundo à sua volta (Tavares, 1998. p. 54)”. Entretanto, o Tribunal de Contas por ser um dos principais órgãos pertencentes ao observatório da Administração Pública, deve redobrar ainda mais os seus esforços de observação.

Desta forma iremos, no próximo ponto, debruçar-nos sobre a Responsabilidade na Gestão Pública Financeira.

4.2. A Responsabilidade na Gestão Pública financeira

Como referimos inicialmente, a Responsabilidade por si só abarca uma gama de conceptualizações, porém, para o nosso estudo, escolhemos algumas destas conceptualizações que entendemos serem mais ajustadas ao tema em estudo.

Neste sentido, Tavares (2000), Filho (2019) e Rolo (2020) referem que a Responsabilidade na Gestão Pública Financeira é um elemento fundamental para o bom funcionamento das estruturas do setor Público. O que está descrito na regência do Tribunal de Contas de Angola no seu Art. 29.º, acerca da “Responsabilidade Financeira” é o seguinte:

“Os responsáveis, ainda que de facto, dos serviços e organismos obrigados à prestação de Contas respondem, pessoal e solidariamente, por reintegração dos fundos desviados da sua afetação legal ou cuja utilização tenha sido realizada irregularmente salvo se o Tribunal considerar que lhe não pode ser imputada a falta; Implica responsabilidade a violação, com culpa grave, das regras de gestão racional dos bens e fundos públicos”; Prosseguindo, refere ainda que “As autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, pelos seus actos, seja qual for o fundamento, contraírem por conta do Estado encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental à data desses compromissos, ficam pessoalmente responsáveis pelo pagamento das importâncias decorrentes desses encargos”; seguindo, refere ainda que “Fica isento de responsabilidade todo aquele que houver manifesto, por forma inequívoca, oposição aos actos que a originaram, bem como o que não houver participado na deliberação ou tiver agido cumprimento estrito da obrigação²²”.

²² *In*: Regência do Tribunal de Contas, p. 17.

Neste sentido, avocamos o facto de parecer evidente no documento já citado, nos termos do Art. 30, que refere sobre os “Alcances e desvios de fundos Públicos”, assim é descrito que “Em caso de alcance ou desvio de dinheiro ou valores do Estado ou de outras entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes de facto²³”.

Ora, depois de averiguarmos alguns usos do erário publico, parece sobressair um desvio entre o idealizado e o realizado. Tal como se constata nos relatórios disponibilizados pelo Tribunal de Contas, onde são enumerados os incumprimentos nos mais variados serviços prestados no Setor Público em Angola. Pelo que procuraremos discutir sobre alguns desses incumprimentos. Na imagem 1, podemos observar o Projecto de Implementação de Redes, do Ministério das Energias e Águas de Angola.

Imagem N.º 1

Projecto de Implantação de Redes Terc. Lig. Domiciliares Redes Existentes/MINEA MINEA.2012.0124	
Custo Total	17.136,9
Execução Financeira até 2014	7.487,9
Taxa Execução Financeira 2014	44%
Execução Física até 2014	46%
Execução Financeira 2015	1.516,2
Taxa Execução Financeira 2015	65%
Taxa Execução Física 2015	0%
Periodicidade	2011-2018
Observação	O projecto prevê novas ligações domiciliare para reposição das infra-estruturas obsoletas nos bairros de Hoji-Ya-Henda, Rangel, Marçal e Terra Nova. Em visita de constatação, foram verificadas as ligações domiciliare no Bairro Hoji-Ya-Henda, conforme as fotografias a seguir:
Fotografias	
	

In: Parecer sobre a Conta Geral do estado 2015, p. 132

²³ *Idem.* p. 17

Ao observarmos a imagem N.º 1, podemos verificar que apesar deste projeto ter sido concluído, é do conhecimento de quase todos os angolanos, que o mesmo não está em concordância com os resultados esperados. Podemos até adjetivar este projeto como “desastroso”, uma vez que não funciona em pleno, devido à má qualidade de execução das obras. Seguidamente, iremos apresentar uma sequência de imagens N.º. 2 à N.º 4, onde podemos observar, pormenorizadamente, alguns projetos ocorridos em Luanda, no Município da Samba.

Imagem N.º 2

DESIGNAÇÃO DO PROJECTO: Asfaltagem da Rua do Sunset - Samba	
Custo Total	200,0
Execução Financeira 2017	200,0
Taxa Execução Financeira 2017	100,0%
Periodicidade	2017
Observação	Projecto não executado, apesar de ter sido pago 100,0%, violando o n.º 3 do artigo 30.º da Lei n.º 15/10, de 14 de Julho.
Fotografias	
	

In: Parecer sobre a Conta Geral do estado 2017, p. 139

Imagem N.º 3

DESIGNAÇÃO DO PROJECTO: Asfaltagem da Rua da Administração da Samba	
Custo Total	200,0
Execução Financeira 2017	200,0
Taxa Execução Financeira 2017	100,0%
Periodicidade	2017
Observação	Obra não executada, apesar de ter sido paga a 100,0%, violando o n.º 3 do artigo 30.º da Lei n.º 15/10, de 14 de Julho.
Fotografias	
	

In: Parecer sobre a Conta Geral do estado 2017, p. 137

Imagem N.º 4

DESIGNAÇÃO DO PROJECTO: Asfaltagem da Rua do Silêncio - Samba	
Custo Total	500,0
Execução Financeira 2017	500,0
Taxa Execução Financeira 2017	100,0%
Periodicidade	2017
Observação	Projecto não executado, apesar de ter sido pago 100,0%, contrariando o n.º 3 do artigo 30.º da Lei n.º 15/10, de 14 de Julho.
Fotografias	
	

In: Parecer sobre a Conta Geral do estado 2017, p. 138

Ao observarmos estas imagens N° 2 à n° 4, constatamos que existiram vários incumprimentos, neste Município. O que faz sobressair que estamos perante um *elefante branco*²⁴. Estes projetos são obras públicas sem qualquer tipo de utilidade, mas verificamos que todos eles foram pagos na totalidade pelo erário público. Apresentamos em seguida na imagem N°. 5 o projeto de ampliação da estação de tratamento de água no Município do Cacuco.

Imagem N.º 5

DESIGNAÇÃO DO PROJECTO: Ampliação da Estação de Tratamento de Água (ETA) Cacuco - ETA Candelabro-Fase 3	
Custo Total	20 271,6
Execução Financeira 2017	3 042,3
Taxa de Execução Financeira 2017	15,0%
Taxa de Execução Física 2017	50,3%
Periodicidade	2016 – 2020
Data de Concessão do Visto do TC	01/09/2017
Observação	Projectos com curso normal, porém as obras estão desacelerados por falta de pagamentos.
Fotografias	
	

In: Parecer sobre a Conta Geral do estado 2017, p. 126

A imagem N.º 5 também é reveladora da distância entre a idealização e a realidade. Mais uma vez verificamos uma discrepância dos pressupostos legais supracitados. Constatamos, também, que a não execução das obras físicas são ilustrativas da gestão danosa dos fundos públicos pertencentes ao Estado.

²⁴ **Elefante branco** é uma expressão idiomática para uma posse valiosa da qual o seu proprietário não pode livrar-se e cujo custo (em especial o de manutenção) é desproporcional à sua utilidade ou valor. O termo é utilizado na política para se referir a obras públicas sem utilidade.

Porém, se questionarmos o Tribunal de Contas se exerce com eficácia, zelo e imparcialidade a utilização do elemento Responsabilidade enquanto instrumento de responsabilização no setor da Administração Pública, iremos ter como resposta'....

De acordo, com o Art.31 “Determinação da Responsabilidade Financeira” refere que O Tribunal de Contas pode revelar ou traduzir a responsabilidade financeira a quem incorrer como infrator quando se verificar a existência de uma mera culpa, devendo fazer constar do acórdão as razões justificativas da revelação ou redução²⁵”. Em conformidade com as infrações apresentadas nas imagens N.º 2; N.º 3; N.º 4 e N.º 6, o TC não faz menção de qualquer acórdão, responsabilizando, neste caso, os incumprimentos dos infratores. Pelo que, não podemos efetivamente aferir se estes incumpridores foram ou não apresentados como arguidos e/ou responsabilizados.

De referir, ainda, e de acordo com o Art. 32.º “Execução vinculação” que “as decisões e acórdãos do Tribunal de Contas devem ser prontamente cumpridos por todos os serviços e agentes administrativos e por todas as autoridades públicas²⁶”; e, no Art.2, refere “as decisões e acórdãos do Tribunal constituem título executivo²⁷”.

Diante das competências que são atribuídas ao TC, percebemos que o quadro legislativo apesar de apresentar algumas inconformidades por nós observadas, estipula que o bom senso deverá prevalecer em conformidade com Lei.

Ora, uma vez que foram constatadas infrações, e não foram aplicadas quaisquer responsabilizações aos infratores, compreendemos esta contrariedade e, de acordo com o que está previsto na Lei, levamos a cogitar que estas situações possam ter ocorrido por algum motivo de força maior, como por exemplo: razões de ordem política. O que nos leva a refletir até que ponto existe uma relação interventiva dos governos no poder diante as decisões dos tribunais. Para o nosso caso em específico, podemos questionar se será que terá existido ou existe uma intervenção do governo no poder perante as decisões do Tribunal de Contas? Será que a mudança de governo *versus* mudança do Presidente do TC tem implicações na atribuição da responsabilização?

Ora, para melhor descrevermos as questões identificadas, procuramos dentro do período em estudo, perceber alguns pontos. Assim sendo, identificamos ter existido uma transição de Governo no Poder. No primeiro, foi liderado pelo Presidente José Eduardo dos Santos “*In memoriam*” e, no segundo por João Manuel Gonçalves Lourenço. Porém, segundo os

²⁵ *In*: Regência do Tribunal de Contas, p. 18.

²⁶ *In*: Regência do Tribunal de Contas, p. 18.

²⁷ *Idem*.

documentos e informações que tivemos acesso e disponibilizados pelo Tribunal de Contas, percebemos que com a tomada de posse do novo governo existiu uma mudança na direção do órgão máximo do Tribunal de Contas. Em 2017, Venerando Juiz Conselheiro Julião António, foi substituído do cargo de Presidente do Tribunal de Contas. Este, permaneceu no cargo desde 2001, altura que entra em funcionamento o Tribunal de Contas, pese embora a sua criação tenha sido prevista na “Lei n.º 5/96 de 12 de abril²⁸”. Em 2018 foi nomeada para o cargo de Presidente do Tribunal de Contas a Veneranda Juíza Conselheira Exalgina Renée Vicente Olavo Gambôa.

Neste sentido, verificamos que o anterior presidente do Tribunal de Contas exerceu o cargo ao longo de desaseis anos. Ressalvamos que o mandato tem a duração máxima de sete anos. Assim sendo, entendemos não ter existido qualquer alternância, e quanto às questões por nós levantadas uma vez que, quer no mandato do Venerando Juiz Julião António e da atual Presidente do Tribunal de Contas Exalgina Gambôa, ambos apresentam constatações, mas não nos foi possível perceber se terão eventualmente feito o uso com rigor do instrumento responsabilização sobre os presumíveis infratores.

²⁸ *In*: Revista o Tribunal de Contas 2016, p. 6.

Imagem N.º 6

DESIGNAÇÃO DO PROJECTO: Asfaltagem de 3,5 Km de Estrada da Rua Brasileira	
Custo Total	466,4
Execução Financeira 2017	466,4
Taxa de Execução Financeira 2017	100%
Taxa de Execução Física 2017	100%
Periodicidade	2017-2019
Data de Concessão do Visto do TC	Contrato não Visado
Observação	A obra está concluída e de má qualidade com drenagem superficial, conforme se pode observar nas imagens.
Fotografias	
	

In: Parecer sobre a Conta Geral do estado 2017, p. 124

Imagem N.º 7

Projecto AngoSat – MTTI.2012.0025	
Custo Total	27.479,8
Execução Financeira até 2014	14.446,7
Taxa Execução Financeira 2014	53%
Execução Física até 2014	9%
Execução Financeira 2015	6.131,0
Taxa Execução Financeira 2015	64%
Taxa Execução Física 2015	48%
Periodicidade	2009-2018
Observação	Após a visita, foi possível constatar o ritmo avançado do projecto bem como a entrada em funcionamento das centrais de abastecimento de água e de extinção de incêndio, conforme as fotografias a seguir:
Fotografias	
	

In: Parecer sobre a Conta Geral do estado 2015, p. 130

Para descrevermos a imagem N.º 7, recorremos a Tavares (2001) acerca da Gestão Pública “expressão gestão pública abrange, no quadro que agora nos move, a atividade de administração da coisa pública, seja por pessoas colectivas de direito público seja por pessoas coletivas de direito privado ou até por pessoas singulares que se encontrem em determinadas situações em relação ao que é público (Tavares, 2001. p. 14)”. Prosseguindo, o autor refere ainda que em

relação “às pessoas coletivas de direito público, incluímos na expressão gestão pública quer a atividade administrativa, quer a atividade dessas entidades regida pelo direito privado”.

Neste sentido, percebemos que as imagens aqui apresentadas, constituem um elemento de interesse público uma vez que representam a figura de obras orçamentadas com fundos públicos, mas que não tem correspondência com o projetado. Assim, qualquer resolução que possa resultar destas obras públicas são elementos de interesse público e não privado. Assim sendo, segundo o exposto na imagem N.º 7, não se consegue perceber com que intenção o Tribunal de Contas não apresenta publicamente um esclarecimento que possa justificar o que realmente esteve por detrás deste projecto ANGOSAT.

Contrariamente ao que observamos na imagem N.º 7, o projeto supracitado teve como base fundamental a produção, lançamento e funcionamento em órbita, de um Satélite Angolano produzido na Rua de Vladimir Putin, com a denominação ANGOSAT, o que fica por explicar é como foi possível constar no relatório estas imagens e sem fazer menção da verdadeira obra que o povo angolano aguardava com bastante expectativa.

Sobre este quesito, quem também faz referência este assunto em epígrafe é Júnior (2013) que diz “Trata-se de uma iniciativa para a criação do primeiro satélite angolano. Conforme publicado no “Diário da República” na 1ª Série N.º 130 de 15 de julho de 2008, aprovada na 6ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros, realizada aos 25 de junho de 2008 (Júnior, 2013. p. 25)”. Contudo, deixa sobressair algumas dúvidas sobre o próprio desempenho das funções do Tribunal de Contas. Apesar de faltar alguma clarificação nestes projetos que apresentamos, reconhecemos os esforços que este órgão tem conseguido.

Assim sendo, iremos no próximo ponto abordar a importância da responsabilidade, fiscalização e recomendações na Administração Pública.

4.3. A importância da Responsabilidade, Fiscalização e Recomendações na Administração Pública

Neste ponto procuraremos associar o fator da importância da responsabilidade, da fiscalização e das recomendações no paradigma da Administração Pública, por entendermos ser fundamental para o desempenho do bom funcionamento da Administração.

Ao observarmos o quadro do Orçamento Geral do Estado, Capítulo VIII, “Controlo da Execução Orçamental e Financeira do Estado” publicado pelo “Diário da República” I SÉRIE — N.º 131 — DE 14 DE JULHO DE 2010, no ponto “Secção I Disposições Gerais” do Art.63.º (Controlo interno e externo) esclarece-se no seu ponto 1. “que 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”.

Neste ponto buscamos perceber, em primeiro lugar, a responsabilidade imputada aos órgãos de soberania que detêm o poder de fiscalizar as contas públicas. Assim sendo, percebemos a pertinência de se ter refletido sobre os pontos já abordados, neste capítulo, de modo a que estejamos em condições nas nossas conclusões descrever sobre o posicionamento do Tribunal de Contas, partindo do seu princípio das suas competências e responsabilidades. Neste sentido, Rolo (2019) refere que a “Responsabilidade na Administração Pública é um dos princípios fundamentais e estruturantes do ser e agir administrativo (Rolo, 2019. p. 108)”.

Deste modo, e no que diz respeito à Fiscalização, percebemos que o Tribunal de Contas de Angola, goza da liberdade de fazer o uso do instrumento de Fiscalização tendo em conta as suas competências conforme o Art. 6, na sua alínea c) “Fiscalizar preventivamente a legalidade dos actos e contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades de que se encontram sob a sua jurisdição²⁹”. Cabe ainda ao TC fiscalizar os bens doados quer por entidades nacionais como das estrangeiras.

²⁹ *In*: Regência do Tribunal de Contas, p. 4

Assim, e face aos problemas atuais e desafios, entendemos ser fundamental que sejam redobrados os esforços para que o TC possa exercer com zelo as suas funções. Acima de tudo, procurar em todas as instâncias exercer com maior rigor uma monitorização cautelosa e sigilosa dos fundos públicos que no seu todo são uma pertença do Estado angolano. De referir, também, que ainda constatamos que o Tribunal de Contas goza da liberdade de fazer o uso do instrumento Fiscalização Preventiva, tal como o exposto do Art. 8 A “fiscalização preventiva tem por fim verificar se os atos e contratos a ela sujeitos estão conforme as leis vigentes e os encargos deles decorrentes tem cabimentação orçamental”³⁰. Seguidamente, percebemos ainda que também goza do instrumento “Fiscalização Sucessiva” tal como observamos no seu art.9 referenciando no número 1. “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 celebração³¹”.

Depois de analisarmos as competências atribuídas ao Tribunal de Contas angolano, procurámos observar no quadro das competências dos Tribunais de Contas da União Europeia para perceber se na realidade existem instrumentos que de algum modo poderiam servir de incentivo na melhoria do funcionamento da Administração Pública em Angola. Neste sentido, Tavares (1998) faz uma pertinente abordagem no que diz respeito as competências dos Tribunais de Contas, no perímetro europeu avocando a fiscalização preventiva e sucessiva (Tavares, 1998. pp. 88-91”, o que nos levou a perceber que muitos dos instrumentos utilizados nos Estados Europeus, são de igual modo um instrumento que faz parte da própria regência do Tribunal de Contas angolano. Contudo, entendemos que seja de algum privilégio para os Países membros da CPLP na qual Angola se integra e poderá beneficiar das experiências de Portugal, sendo este um membro ativo e com expressão na zona Euro. Entendemos, se por um lado, por mais belo que sejam os escritos legislativos, são importantes quando as competências se traduzam num exercício pleno de atividades laborais.

³⁰ *In*: Regência do Tribunal de Contas, p. 5.

³¹ *Idem*, p. 7.

Neste sentido, buscamos aqui avocar o elemento recomendações: As recomendações, como se percebe nos relatórios do TC, é um instrumento que, bem ou mal, tem sido utilizado como garante do bom funcionamento dos serviços da Administração Pública. Segundo Tavares o “Tribunal pode, no exercício dos seus poderes, formular recomendações, dispondo hoje de um quadro jurídico claro e completo sobre a matéria, o que reflecte a sua importância, atualidade e interesse (Tavares, 2006. p. 6)”.

Neste sentido, procuramos a sua etimologia no *latim – commendare, recommendare*, que significa o ato de recomendar, que, por sua vez, significa encarregar alguém de incumbir alguém, de confiar a alguém (uma missão), indicar como bom, pedir ou exigir todo o cuidado de alguém para advertir, aconselhar, tornar merecedor de um acatamento. Nesta conformidade, entendemos que as recomendações podem tornar-se num instrumento de bastante responsabilidade, pois a execução da ação na qual somos incumbidos, depende do nosso desempenho pessoal.

Em suma, as Responsabilizações, as fiscalizações e a recomendações, traduzem-se num elemento que permite medir o bom funcionamento da Administração Pública. Nesta linha de pensamento constatamos que a abordagem de Filho (2019), também alerta para a importância de fazer o uso dos instrumentos fundamentais jurídicos sobretudo, que permitem o bom desempenho quer do Tribunal de Contas quer dos outros órgãos da Administração Pública. Devemos observar a sanção não como retribuição ao ato ilícito, mas sim como um meio de incentivo ao cumprimento da norma jurídica cuja eficácia fortalece o bom desempenho dos serviços públicos (Filho, 2019. p. 209).

Iremos no próximo e último capítulo fazer as considerações finais.

Considerações finais

Neste capítulo iremos tecer as considerações finais e faremos a discussão dos resultados e, simultaneamente, apresentaremos uma síntese da nossa investigação e as suas implicações e limitações, bem como iremos propor algumas sugestões para investigações futuras.

5.1. Discussão de resultados

O presente estudo é de cariz exploratório e tem como objetivo principal compreender o posicionamento do Tribunal de Contas de Angola face a utilização da responsabilidade enquanto instrumento jurídico.

Assim sendo, a nossa investigação não tem como finalidade uma generalização a todo o universo da fiscalização do Tribunal de Contas, porém, avocamos este estudo como uma ferramenta capaz de contribuir para o debate sobre o tema da importância no desempenho das funções do Tribunal de Contas enquanto órgão competente e fiscalizador do Orçamento Público. Analisamos e verificamos a tendência aleatória com que o Tribunal de Contas faz uso da responsabilização sobre aqueles que manuseiam os dinheiros públicos, ver imagens: 1-7. Deixando como sugestão de que os interesses pessoais estão acima do interesse público. Verificamos que neste contexto adverso, tanto político, como social e cultural, onde as regras deixam transparecer uma dualidade de critérios, parece estarmos perante um contexto onde a anomia é a regra.

Neste sentido, e de uma forma sucinta procuramos refletir atendendo aos resultados que constam nos capítulos 3 e 4, onde detetamos inconformidades entre o que se encontra legislado e a sua aplicação mesmo neste domínio fundamental do Estado de Direito. Acreditamos existir um longo caminho a percorrer e só será possível através da tomada de consciência em relação à educação e mentalidade por parte das organizações e instituições que gerem os dinheiros e os bens públicos, igualmente extensiva à sociedade em geral.

Destacamos a prestação de contas (*accountability*), como uma obrigação de direito para com aqueles que elegem os seus governantes, direito esse, que os cidadãos fazem através do ato eleitoral.

Não obstante termos verificado que, ao longo da dissertação, a noção de responsabilidade não está ainda incutida na sociedade angolana. Caso contrário, o Estado estaria consciente e cumpriria a legislação em vigor, obrigando-se a entregar todos os relatórios anuais da Conta Geral do Estado ao Tribunal de Contas e fazer uso da responsabilização.

Quanto à hipótese básica que levantamos “refletindo sobre os problemas atuais em Angola, até que ponto a corrupção³² e a má gestão³³ dos fundos públicos provocam o aumento da fiscalização e responsabilização do Tribunal de Contas”.

A resposta é positiva, pois a corrupção e a má gestão dos fundos públicos foram fatores determinantes para o aumento da fiscalização e responsabilização do Tribunal de Contas. Todavia, não podemos confirmar sobre a responsabilização progressiva, mas sim afirmar e confirmar sobre a fiscalização, uma vez que os relatórios e outros conteúdos disponibilizados pelo Tribunal de Contas permitiu perceber que desde o período de 2012-2021 as suas atuações tem tido um avanço progressivo.

Neste sentido, destacamos a Síntese das Constatações, Recomendações e Sugestões de Providencias Legislativa que constituem um ponto fundamental nas informações anuais de apresentação das ocorrências dos bens públicos pelo Tribunal de Contas.

Neste sentido, Carvalho (1994) refere que hoje constitui uma tarefa permanente para os gestores de fundos e meios públicos a recolha e análise das informações estratégicas, a avaliação da conjuntura assim como a ponderação dos riscos (Carvalho, 1994. p. 1).

Em conformidade com o autor supracitado e recorrendo aos dados a que tivemos acesso, reconhecemos que existiu uma maior atuação do Tribunal de Contas, sendo que os dados relativos a 2017, correspondem ao período mais ativo da sua ação, verificamos a existência de 146 constatações e de 118 recomendações comparativamente às 7 constatações e 6 recomendações observadas no relatório do ano 2012.

Neste sentido, acreditamos que o Tribunal de Contas procurou efetivamente ponderar a existência da possibilidade de má gestão dos bens públicos, em conformidade com as suas atuações enquanto órgão máximo de fiscalizador da coisa pública.

Ora, em resposta à nossa hipótese básica, podemos dizer que o facto de se terem registado fatores como a corrupção e a má gestão dentro da Administração Pública em Angola, permitiu que o Tribunal de Contas redobrasse os seus esforços na sua atuação.

Relativamente às três hipóteses secundárias que levantamos, sendo a primeira hipótese: “P₁: Mas qual a relação entre o Presidente do Tribunal de Contas versos a mudança do Governo no Poder”.

No período em estudo, 2012-2021, verificamos ter existido uma alternância no poder governamental em Angola pelo que foi possível termos constatado de que com o novo Governo no

³² In: Soreide, T. (2011). Projectos de Construção Pública-Angola. Necessidade de fortalecer as barreiras contra a corrupção. *Angola Brief*, 6. Consultado à 22 Maio de 2022. pp. 1-4. In: <https://www.emi.no/publications/4020-projectos-de-construcao-publica-angola>.

³³ In: Sakulenga, B. (2004). A missão em Situação de Conflito ou Pós-conflito em Angola. *Missão Espiritana*, 6 (6). Retrieved from <https://dsc.duq.edu/missao-espiritana/vol6/iss6/19>.

poder foi substituído o Presidente do Tribunal de Contas em 2017, o Venerando Juiz Conselheiro Julião António, que exerceu funções durante dezasseis anos, na altura em que entra em funcionamento o Tribunal de Contas pese embora a sua criação ter sido pela “Lei n.º 5/96 de 12 de Abril³⁴”. Foi substituído em 2018, pela Veneranda Juíza Conselheira Exalgina Renée Vicente Olavo Gambôa.

Observamos também que a Lei Orgânica, o Parecer do Tribunal de Contas e a Legislação Complementar no seu Art. 20.º “Nomeação e posse do Presidente e do Vice-Presidente” que refere: “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, por um período único de sete anos³⁵”.

Neste sentido, não nos permite afirmar e nem confirmar a hipótese “P₁: Mas qual a relação entre o Presidente do Tribunal de Contas versos a mudança do Governo no Poder”; uma vez que o Venerando Juiz Presidente substituído encontrava-se em fim de mandato, foi substituído, provavelmente, para não entrar em conflito com a Constituição angolana, tal como apresentamos as evidências no Art.20.º.

Relativamente à segunda hipótese, “P₂ quando há maior responsabilização sobre os prevaricadores dos fundos públicos, menor é o desvio dos fundos públicos” verificamos que a resposta é positiva. Ora, constatamos que durante o período de 2012-2021, o Tribunal de Contas como forma de garantir a supervisão da Gestão dos Fundos Públicos, realizou, em conformidade, com a sua incumbência constitucional fortalecendo a sua capacidade institucional. A modernização dos métodos de serviços, as novas Tecnologias de Informação (TIC) foram o veículo para o cumprimento das diretivas da INTOSAI, tal como consta na declaração de LIMA que refere “o sucesso da Declaração se deve, acima de tudo, ao facto de que ela contém uma lista abrangente de todos os objetivos e questões relacionadas à auditoria governamental”³⁶, assim sendo, foi possível percebermos por meio de outros acervos transformações positivas no setor da Administração Pública em Angola, porém, buscamos analisar dados como os divulgados pela “*Transparency International*” onde percebemos ter existido um esforço por parte do Governo angolano para controlar os desvios dos fundos públicos. Tal qual como consta nos *ranking* internacionais “*The Corruption Perceptions Index (CPI) ranks of countries around the world, based on how corrupt their public sectors are perceived to be. The results are given on a scale of 0 to 100, where 0 is highly corrupt and 100 is very clean*,”³⁷ verificamos que Angola, está posicionada em 142º lugar, com uma pontuação 27, tendo em conta que a escala de

³⁴ In: Revista o Tribunal de Contas 2016, p. 6

³⁵ In: Lei Orgânica e do Parecer do Tribunal de Contas e Legislação Complementares, 2014 p. 65.

³⁶ In: INTOSAI ISSAI 1 – Declaração de Lima, 2016. p. 2.

³⁷ In: Corrrption Perception Index, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ago>.

pontuação é de 0-100. Neste sentido, confirmamos a hipótese P₂ uma vez que, em 2019, Angola ocupava a posição 180 e, atualmente ocupa a posição 142, tendo obtido até aqui um saldo positivo.

Por fim, a terceira hipótese que consistia em compreendermos se a capacitação dos técnicos contribuí para o melhoramento do desempenho de funções, como resultado do desempenho do Tribunal de Contas. “P₃: Quanto maior for a capacitação dos quadros técnicos, melhor será o desempenho na prestação de serviços do Tribunal de Contas”.

Para aceitarmos ou rejeitarmos esta hipótese, primeiramente constatamos que o Tribunal de Contas tem vindo a ter um melhor desempenho na sua atuação, tendo em conta que foram empreendidos esforços para a melhoria na prestação dos seus serviços.

Deste modo, constatamos que estas implementações em conformidade com Plano Diretor de Tecnologia de Informação do Tribunal de Contas, na qual contribuiu para melhorias significativas que se enquadram no Projeto do Sistema Integrado de Gestão do Tribunal de Contas – SIGTC. “Este Sistema de automatização de processos, visou reduzir a intervenção humana nos processos de auditoria, inquéritos e prestações de contas, garantindo maior imparcialidade, precisão e isenção na recolha e análise de dados. Ao diminuir o volume e a própria necessidade dos suportes físicos no fluxo de informação, o SIGTC estabelece a interface com os vários sistemas de gestão dos organismos fiscalizados, tal como, o Sistema Integrado de Gestão Financeira – SIGFE, que garante o acesso às informações, sem dispêndio de muitos recursos e em tempo real. Com o devido enquadramento, o Plano Director das Tecnologias de Informação foi um indicativo estratégico que aponta as necessidades em meios informáticos ou em valências de conhecimentos de que carecia o pessoal, como resultado do diagnóstico feito ao próprio sistema dentro dos marcos traçados pelo mesmo plano. Sendo indicativo, o plano permitiu ao Tribunal, em determinados momentos, reorientar as suas políticas, em tempo oportuno³⁸.

Também foi possível verificar a necessidade de capacitar quadros técnicos capazes de resposta ao manuseamento das TIC’s implementadas assim como a própria qualidade dos serviços prestados.

Face a estas verificações, aceitamos a hipótese “P₃ quando há maior responsabilização sobre os prevaricadores dos fundos públicos, menor é o desvio dos fundos públicos” .

Seguidamente, faremos a conclusão da nossa dissertação, onde iremos apresentar as limitações do estudo, bem como apresentaremos novas pistas para futuras investigações.

³⁸ *In*: PDTI – Plano Director de Tecnologia da Informação - I Tribunal de Contas Direcção dos Serviços Técnicos | DDI – Divisão de Documentação e Informática 2012. p. 17.

5.1.2. Conclusão

Partindo do objetivo que nos propusemos estudar, o papel do Tribunal de Contas na resposta aos problemas atuais e desafios relativos as responsabilidades inerentes à Administração Pública em Angola, procuramos o posicionamento do Tribunal de Contas diante destes.

O período de 2012 é marcado pela realização das primeiras Eleições Gerais em Angola, ficando para trás os tempos da República Popular de Angola e os tempos do partido único. Já o ano de 2021, para além de ser um período atual, também é caracterizado pelos bons *scores* que a Nação angolana tem vindo a apresentar nos *ranking* internacionais pelo índice de perceção da corrupção tal como as últimas atualizações apresentadas pela *Transparency International*.

Neste sentido, e no primeiro capítulo, apresentámos o tema e a natureza da pesquisa, os critérios e seleção de fontes, definimos o problema em estudo e neste ponto enunciamos as hipóteses. Seguidamente, apresentamos a relevância do estudo e o seu recorte temporal logo, seguiu-se a metodologia e a apresentação das fontes. Por fim, finalizámos com a apresentação da estrutura do trabalho.

No segundo capítulo, fizemos um breve enquadramento teórico da temática em estudo, abordando genericamente os aspetos já discutidos por outros autores reactivamente ao funcionamento do Tribunal de Contas.

No terceiro capítulo, abordámos a primeira questão central do nosso trabalho. Que se prendeu em perceber o posicionamento do Tribunal de Contas face aos desafios e os problemas actuais. Esta percepção foi feita com base no período de 2012/2021, tendo em conta a explanação apresentada no ponto 1.5 do mesmo capítulo.

No quarto capítulo, procurámos discutir a segunda questão da presente dissertação onde apresentamos a responsabilidade na Administração Pública enquanto instrumento de responsabilização. Foi nesta ordem de ideias que nos debruçámos fundamentalmente sobre responsabilidade enquanto princípio fundamental da ordem jurídica.

Elemento este que nos levou a perceber o que ocorre com a interpretação das Leis. Assim sendo, o conceito de responsabilidade está imbuído em preceitos tanto do direito, como da moral. Deste modo, quer por um lado os efeitos do direito, quer por outro lado os da moral, abarcam diferentes regras que por si só advêm do comportamento dos indivíduos nas mais diversas situações ao longo da vida.

Como forma de dar resposta ao posicionamento do Tribunal de Contas, observou-se que foram aplicados como forma de coação, fazendo o uso das suas competências o Tribunal de Contas apresentou nos termos do Art. 55 N.º1, 87º N.º1 e 99º todos da Lei N.º13/10, de 9 de Julho, a acção

de Responsabilidade Financeira Sancionatória contra indivíduos que se encontravam no desempenho de cargos públicos. Tal como observámos o ACÓRDÃO N.º 21/2ªCÂMARA/TC/2017 do processo, N.º 84/PM/2016, constatámos ainda segundo o ACÓRDÃO N.º 22/2ªCÂMARA/TC/2017 do processo, N.º 30/FS/2013 nele arrolados cidadãos que se encontravam no exercício de desempenho de cargos públicos acusados sob Responsabilidade Financeira Reintegratória.

Porém, com a aplicação do instrumento responsabilização, entendemos que este reforça o posicionamento do Tribunal de Contas face aos desafios que se aplicam no contexto angolano de combate às más práticas na gestão dos bens públicos.

Nesta conformidade, identificámos como um dos grandes expoentes na abordagem deste tema: a Responsabilidade; Tavares (2001) ao referir “a responsabilidade se reforce e se consolida cada vez mais na nossa Comunidade, constituindo um valor cultural firme e indissociável do valor liberdade (Tavares 2001, p. 20)”.

Relativamente às limitações e dificuldades estas prenderam-se, essencialmente, por ser um tema sensível e pouco explorado no contexto africano, o que também poderá ser uma vantagem em virtude de sermos petizes a estudar a relação do uso da Responsabilidade enquanto instrumento de responsabilização na Administração Pública.

Um outro elemento que não dispensa a sua indicação é o atual contexto da Covid-19 que se vive em todo mudo. O que originou muitas dificuldades em termos acesso as fontes de arquivos físicos, nomeadamente os que se encontram localizados em Angola Porém, visitámos outras fontes documentais em Madrid-Espanha e Varsóvia-Polónia.

Outra dificuldade que enumerámos foi não termos acesso aos relatórios que correspondiam a todos os anos que nos pretendíamos estudar.

Acreditamos que demonstrámos a importância do uso da responsabilidade enquanto instrumento de responsabilização jurídica em várias dimensões, tanto ao nível da atuação do Tribunal de Contas, como ao nível da apreciação das Leis que movem a Administração Pública enquanto sector fundamental de prestação de serviços ao público. Assim sendo, aqui abrimos uma nova perspetiva para estudos futuros e como é de conhecimento geral, o modo como os gestores de fundos públicos utilizam os bens públicos para satisfação dos seus interesses pessoais contribuem em grande medida para o mau funcionamento das instituições públicas. Porém, os baixos salários e subsídios dos funcionários públicos constituem em grande medida uma fragilidade na função pública, será esta a principal razão para que haja tantos incumprimentos nos serviços públicos?

Neste sentido, seria interessante estudarmos mais países africanos para entendermos melhor o impacto do uso da Responsabilidade enquanto instrumento de responsabilização na Administração

Pública. Neste sentido, fica por explicar neste trabalho se o fraco nível de capacitação de quadros técnicos da Administração pública, seja uma variante condicional para que haja elevada corrupção.

Pretendemos, também, sugerir a inclusão do uso da Responsabilidade enquanto instrumento de responsabilização jurídica no âmbito do discurso político, no sentido de auxiliar na afirmação de uma verdadeira identidade profissional dentro do sector público. Esta sugestão baseia-se, essencialmente, pelo elevado nível de corrupção verificado em África e Angola em particular.

A título conclusivo terminamos, e a propósito da responsabilidade, com uma citação de Tavares (2001) “A responsabilidade constitui um princípio fundamental da nossa Ordem Jurídica; é, pois, uma trave-mestra, uma linha orientadora, um padrão, com tudo o que isso significa e implica, nomeadamente, em termos de interpretação, de aplicação e de integração das normas jurídicas; (Tavares, 2001. p. 18)”.

Referências Bibliográficas

- António, J. (2016), *A génese da fiscalização da gestão pública em Angola*, 1ª edição, Ed. Casa das Ideias, Luanda-Angola
- Bittar, C. A. (2017). *Reparação civil por danos morais*. Saraiva Educação SA. Consultado à 23 de março de 2022. p. 9 Consultável em:
https://books.google.pt/books?hl=ptPT&lr=&id=gDpnDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT12&ots=7gibOIr9Dv&sig=pV5gBkSSroryoLeLkYdSfJD5o&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.
- Carvalho, L. N. D. (1994). “Aspectos estruturais da responsabilidade jurídico-económica da gestão das empresas ou da importância da gestão moderna perante a crise nacional e internacional”. *Estudos de Gestão*, 1(3), 131-146.
- Delgado, C. A. D. V. (2016). *O controle das finanças públicas no tribunal de contas de Cabo Verde*.
- Fioravante, D. G., Pinheiro, M. M. S., & da Silva Vieira, R. (2006). *Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento* (Vol. 1223). Brasília: Ipea.
- Godinho, I. F. (2013). “Responsabilidade civil e responsabilidade penal: entre o diálogo e o silêncio (ou a justiça restaurativa como ponte de encontro)”, *ULP Law Review-Revista de Direito da ULP*, 3(3): Consultado à 11 de outubro de 2022 In:
<https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/6458/1/Responsabilidade%20civil%20e%20responsabilidade%20penal.pdf>.
- Gonçalves, C. R. (2017). *Direito Civil Brasileiro 4-Responsabilidade Civil*. Saraiva Educação SA. Consultado à 23 de março de 2022. p. 9 Consultável em:
https://books.google.pt/books?hl=ptPT&lr=&id=X9ViDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&ots=5pRMNyaHja&sig=PqHoD10UiKM0sRgh4AJZV50C3kY&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- INTOSAI, *ISSAI 1 – Declaração de Lima, 2016*: Consultado à 19 de setembro de 2022 p. 2. In:
<https://www.tcontas.ao/biblioteca/open/36>.
- Júnior, M. O. (2013). *As políticas das tecnologias de informação e comunicação em Angola e a sua implementação para o desenvolvimento socioeconómico* (Doctoral dissertation). Consultado à 11 de outubro de 2022 In:
https://repositorio.iscteul.pt/bitstream/10071/5885/1/_TESE%20VERS%C3%83O%20FINAL%20COR%20%281%29.pdf
- “Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas e Legislação Complementar”, 2014 Ed.2 Editora Whereangola book publisher. In: <https://www.tcontas.ao/biblioteca/open>
- Luvizotto, J. C. (2019). *Responsabilidade civil do Estado legislador: atos legislativos inconstitucionais e constitucionais*. Almedina.
- Manuel, E. S. (2021). *A indumentária como elemento de distinção social e de identidade nas elites Angolanas, 1975-2002* (Doctoral dissertation).
- Marques, E. (2017). *Finanças Públicas-Administração Financeira e Orçamentária*. Saraiva Educação SA.
- Marinelli Filho, M. A. (2019). “Sobre o conceito de responsabilidade jurídica”. *Revista Juris UniToledo*, 4(03). Consultado à 10 de setembro de 2022 - In: <http://www.ojs.toledo.br/index.php/direito/article/view/3333>.
- Mário, F. (2017). *O controlo jurisdicional dos dinheiros públicos em Angola: teoria contributiva sobre as finanças públicas e direito financeiro* (Doctoral dissertation).
- Miranda, J. (2010). “A Constituição de Angola de 2010”. *O Direito*, 142(1), 9-38. Consultado à 18 de março de 2021 p. 5.

- Missão Espiritana. Consultado à 22 maio de 2022. pp. 122-124. Retrieved from <https://dsc.duq.edu/missao-espiritana/vol6/iss6/19>.
- Mozzicafreddo, J. (2002). *A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública*. Consultado à 25 de março de 2022. p. 1-14 em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/333/1/40-1.pdf>
- Nicolau, A. C. (2021). *Controlo financeiro externo da Administração Pública angolana pelo Tribunal de Contas: fiscalização preventiva, em especial* (Doctoral dissertation).
- PDTI – Plano Director de Tecnologia da Informação - I Tribunal de Contas Direcção dos Serviços Técnicos | DDI – Divisão de Documentação e Informática: Consultado à 19 de Setembro de 2022 p. 17. In: <https://www.tcontas.ao/biblioteca/open>
- REVISTATB, 2016: Consultado à 19 de setembro de 2022 p. 18-19. In: <https://www.tcontas.ao/biblioteca/open/36>
- ROLO, N. (2020). *Manual de Administração e Governação Pública: Princípios, organização, direção e regulação do sector público, interesse público e utilidade pública*. Lisboa: AA FDL Editora, 2.
- ROLO, N. (2019). *Manual de Administração e Governação Pública: Ciência, reforma, ética e direito da administração e emprego público*. Lisboa: AA FDL Editora, 1.
- Sakulenga, B. (2004). *A missão em Situação de Conflito ou Pós-conflito em Angola*. Missão Espiritana, 6(6), 19
- Soreide, T. (2011). *Projectos de Construção Pública-Angola. Necessidade de fortificar as barreiras contra a corrupção*. Angola Brief, 6. Consultado à 22 maio de 2022. pp. 1-4. In: <https://www.cmi.no/publications/4020-projectos-de-construcao-publica-angola>.
- Silva, C. M., & Gonçalves, J. A. T. (2011). “Características do mercado de luxo e sua importância sócio-econômica”. *Etic-encontro de iniciação científica-ISSN 21-76-8498*, 7(7).
- Tavares, José F. F. (2019) O presente texto corresponde à intervenção oral, apoiada em *PowerPoint*, apresentada no Colóquio *A Despesa Pública na encruzilhada do século XXI: Que desafios?*, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nos dias 14 e 15 de novembro de 2019. Na elaboração deste texto, o Autor contou com a preciosa e competente colaboração da Senhora Professora Doutora Ana Paula Garcês.
- Tavares, José F.F. (2014), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, 2.^a ed., Almedina, Coimbra.
- Tavares, José F.F. (2008), *Recomendações do Tribunal de Contas. Conceito, natureza e regime*, Almedina, Coimbra, in www.almedina.net (Edição digital).
- Tavares, José F. F. (2000), *As responsabilidades na gestão pública – seu enquadramento*, Lisboa;
- Tavares, José F.F. (1998), *O Tribunal de Contas. Do visto em especial – Conceito, Natureza e enquadramento da actividade de administração*, Ed. Livraria Almedina-Coimbra, Coimbra-Portugal; *Bol. Fac. Direito U. Coimbra*, 48, 77.
- Valadares, J. L., Costa, K. G. D. S. D., Silva, E. A., & Luquini, R. D. A. (2012). *Brasil e Angola: convergências e divergências epistemológicas sobre os modelos de administração pública*. Consultado à 6 de outubro de 2022 In: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/17305/1/artigo.pdf>
- Varela, A. (1972). *Rasgos inovadores do Código Civil Português de 1966 em matéria de responsabilidade civil*.